

## SEMINARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Tercer Curso Interinstitucional

*El malestar de la universidad.*

*Temas críticos de la educación superior y de la UNAM.*

**Documento para la sesión:** Presupuesto federal de educación superior en el marco de la crisis correspondiente al **MODULO VII. Tendencias y restricciones al subsidio federal**

### Capítulos del libro

**Mendoza Rojas, Javier, *Financiamiento de la educación superior y crisis económica. Avances y limitaciones en el presupuesto federal para las instituciones públicas de educación superior, Ed. ANUIES, Temas de Hoy en la Educación Superior No. 26, 2009***

### CAPITULOS

1. La recesión económica como trasfondo del paquete económico para 2009
2. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009
3. Proceso legislativo y cabildeo presupuestal
4. Presupuesto aprobado en educación superior para 2009
5. La amenaza de recortes presupuestales

## **1. La recesión económica como trasfondo del paquete económico para 2009**

El 9 de octubre de 2008, como parte del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE), el Presidente Felipe Calderón envió a la Cámara de Diputados un documento mediante el cual sometió a consideración del Congreso de la Unión la revisión de los supuestos del marco macroeconómico entregado el 8 de septiembre, junto con ajustes a los ingresos y gastos previstos en el paquete económico para 2009, integrado con la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de PEF, además de la iniciativa de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria relacionadas con los recursos de Petróleos Mexicanos) PEMEX (SG, 2008). Apenas un mes antes, el 8 de septiembre, el Ejecutivo había estimado un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 2.4% para 2008 y del 3% para 2009, un tipo de cambio del peso-dólar de 10.6 para 2009, y un precio del petróleo de exportación para ese año de 80.3 dólares por barril. Con las nuevas previsiones se hicieron ajustes a la baja: crecimiento del PIB del 2% para 2008 y del 1.8% para 2009; tipo de cambio peso-dólar de 11.2 para 2009 y un precio de la mezcla mexicana de exportación de 75 dólares. En el proyecto de PEF para 2008 el precio del petróleo se había propuesto en 46.6 dólares por barril, pero ante el mayor precio observado a finales de 2007, la Cámara de Diputados modificó el precio a la alza, situándose en 49 dólares. Sin embargo, hasta el mes de julio de 2008 el precio del petróleo había ido en aumento, alcanzando cifras históricas de más de 122.6 dólares en ese mes, iniciando su declive en los siguientes meses, para situarse en un promedio anual de \$85.6 dólares, pero con precios en el último tercio del año por debajo de los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

La baja de los supuestos del marco macroeconómico modificaron las previsiones que se habían realizado por el lado de los ingresos y del gasto. Lo que motivó estos ajustes fue la consideración de los impactos que tendría en la economía interna la crisis financiera mundial. Sin embargo, para ese momento, el Presidente Calderón y la Secretaría de Hacienda estimaban que durante 2009 la economía mexicana seguiría observando un crecimiento positivo, excluyendo el escenario de la recesión económica

ante los presuntos blindajes proporcionados por una “sana” política fiscal seguida en los últimos años.<sup>1</sup>

Pese a que en los criterios generales de política económica enviados al Congreso en septiembre de 2008 se reconocía la existencia de riesgos que podrían afectar a las variables económicas y que sustentaban las estimaciones de ingreso (SHCP, 2008a: 7), ellos se materializaron en México en el mes de octubre. La crisis de la hipotecas de Estados Unidos con síntomas visibles desde principios de 2007 desembocó en una crisis de los mercados financieros, en ese país y en Europa, de grandes magnitudes, para diversos analistas equiparables a la gran depresión de 1929. Cuando menos, se coincidía en que se trataba de la crisis más grave del mundo desarrollado desde los años 80 del siglo pasado. Para finales de 2008 el panorama estaba caracterizado por una rápida desaceleración económica que materializaba el escenario de una recesión económica mundial desatada por la economía hegemónica del capitalismo de libre mercado.

Gran parte de las entidades financieras de Estados Unidos se declararon en suspensión de pagos por la quiebra de fondos de inversión ante la imposibilidad de pago de los deudores de los créditos hipotecarios. Los efectos se dieron en cascada: quiebras bancarias, desplome de las bolsas de valores, cierre de empresas, aumento del desempleo, etc. La magnitud de la crisis fue tal, que técnicamente varias economías de países desarrollados se declararon en recesión para el tercer trimestre de 2008 (OCDE, 2008). La recesión en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de acuerdo con las estimaciones de este organismo dadas a conocer en el mes de octubre de 2008, se prolongaría hasta mediados de 2009 y se extenderá hasta la segunda mitad de 2010.

Para febrero de 2009, se informaba que en el último trimestre de 2008, la economía estadounidense había disminuido en 1.8%. Según el informe de la OCDE, la

---

<sup>1</sup> Agustín Carstens solía decir –por el mes de septiembre– que a diferencia del pasado, cuando si a Estados Unidos le daba un catarrito a México le daba una pulmonía, ahora el contagio era más leve por la fortaleza de la economía mexicana. Sin embargo, de las primeras declaraciones del “simple resfriado” a lo largo de los siguientes meses se fue pasando al reconocimiento de la crisis de la economía del país. Por su parte, Ernesto Zedillo, en el Foro Mundial de Davós, Suiza, celebrado a finales del mes de enero, sostuvo que “el rescate financiero de México en la crisis de 1995 fue más complicado y costoso (como de 20% del PIB) y afectó a una sociedad más pobre que el que aqueja en la actualidad a Estados Unidos” (www.milenio.com, 29 de enero de 2009).

recesión se expresaría en un aumento de 8 millones en el número de desempleados, para acumular en conjunto 42 millones de personas sin trabajo (Economist Intelligence Unit, 2008).

Los gobiernos, hasta entonces defensores del libre mercado del capitalismo global, vivieron la paradoja de tener que intervenir los mercados con planes de rescate financiero para salvar el modelo económico que podría estar llegando al final de una etapa. Con esta crisis de características inéditas, se dejaba de lado el dogma de la no intervención gubernamental en los mercados. La OCDE apoyó los planes de estímulo y rescate de los gobiernos para contrarrestar los efectos de la crisis y la recesión.<sup>2</sup> El monto de los rescates gubernamentales hacía ver la magnitud de una crisis que se buscaba enfrentar con medidas también inéditas y en principio opuestas a la ortodoxia neoliberal.

Este era el panorama económico al momento de la discusión y aprobación del paquete económico en el Congreso de la Unión durante los meses de septiembre, octubre y noviembre. Este sería el trasfondo para aprobar la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009. El informe de la OCDE de noviembre de 2008 señaló los impactos negativos que tendría la desaceleración en Estados Unidos en la economía mexicana, principalmente en materia de exportaciones: previó para México un avance de 0.36% del PIB en 2009, con un repunte de 1.8% hasta 2010, cifras que se situaban muy por debajo de las estimaciones, ya ajustadas a la baja, realizadas por la Secretaría de Hacienda.

Pero los acelerados acontecimientos económicos mundiales y la evolución de los indicadores de la economía mexicana para el mes de diciembre, llevaron al gobierno de México a reaccionar ante la crisis –reacción tardía para muchos actores políticos y económicos– primero con el anuncio del PICE, que ajustó los criterios macroeconómicos del paquete económico para 2009, y después con el Acuerdo Nacional a Favor de la

---

<sup>2</sup> Entre las medidas tomadas se pueden señalar: el rescate multimillonario aprobados por el Congreso estadounidense los primeros días de octubre, en la llamada Ley de Estabilización Económica de Emergencia que liberaría hasta 700 mil millones de dólares del Tesoro para financiar la compra de activos en problemas relacionados con hipotecas; el préstamo y el rescate de la aseguradora *American International Group* de septiembre y noviembre; el plan de rescate por más de 300 mil millones de dólares ante la quiebra de *Citigroup*, el mayor salvamento a una entidad financiera en ese país; cientos de miles de millones de dólares para proteger fondos de mercados monetarios y garantizar depósitos bancarios, y un largo etcétera, que incluye sectores clave como el hipotecario, el bancario y el automotriz (*La Jornada* 25 noviembre 2008).

Economía Familiar y el Empleo presentado por el Presidente Felipe Calderón los primeros días de enero de 2009, ya con el reconocimiento por parte de Agustín Carstens, titular de la Secretaría de Hacienda, de que la economía mexicana se mantendría estancada a lo largo del año, escenario que incluso fue calificado de optimista por Guillermo Ortiz, presidente del Banco de México.<sup>3</sup> En gran medida, el optimismo de Carstens radicaba en que el gasto público aprobado para 2009 (13% mayor que el de 2008), detonaría de inmediato la economía al activar la inversión en infraestructura y el consumo.

Sin embargo, para enero de 2009 todo apuntaba a una recesión de la economía mexicana, con signos visibles por el comportamiento de diversos indicadores. Desde el último cuatrimestre de 2008 habían comenzado a resentirse seriamente los efectos de la crisis financiera de alcance mundial, con manifestaciones en la baja de los precios del petróleo de exportación, la pérdida del valor de las acciones en la bolsa de valores, la devaluación del peso frente al dólar, la disminución de las exportaciones, la baja del turismo, la disminución de las remesas enviadas por los migrantes, la menor inversión extranjera directa, el estancamiento del crédito y el aumento de la inflación.<sup>4</sup> Para el mes de febrero, en el Foro Económico de Davós, Carstens reconoció que la nueva proyección oficial había sido reducida hasta el -1% del PIB. Asimismo, en la reunión realizada en Londres a principios de abril con los líderes de los países más industrializados y algunos emergentes (G-20), entre los cuales estuvo México, se tomaron acuerdos que se calificaron de históricos al anunciar que se impondrían nuevas reglas financieras, además de dotar con más de un billón de dólares adicionales a los organismos financieros internacionales, principalmente al Fondo Monetario

---

<sup>3</sup> En el Foro “México ante la crisis, ¿Qué hacer para crecer?”, organizado por el Congreso y celebrado en enero y febrero de 2009, Guillermo Ortiz refutó las previsiones de la SHCP para el crecimiento económico, al hablar de una posible caída del PIB de entre 0.8 y 1.8 por ciento. Carstens, sin embargo, insistió en que el gobierno mantenía su expectativa de cero por ciento de crecimiento en 2009. Su argumento fue más intuitivo que técnico, tal como él mismo lo reconoció: “Este momento es muy difícil para estar haciendo pronósticos. Estamos viviendo un quiebre de las series económicas. El pasado sirve de poco para pronosticar el futuro. Hay diferentes metodologías para hacerlo, pero al final se depende de la intuición” (*Milenio*, 28 enero 2009, p. 17).

<sup>4</sup> Para finales de enero de 2009 se dieron a conocer cifras que apenas pintaban la magnitud de los efectos de la crisis: cierre de cerca de 40 mil plazas laborales en el sector formal de la economía en 2008; estimación para 2009 de descensos entre 160 mil y 340 mil trabajadores; caída de 3.6% de las remesas en 2008, segunda fuente de divisas del país, y primera variación negativa en diez años; depreciación del peso frente al dólar, rebasando la barrera de los catorce pesos por dólar; fluctuaciones a la baja del precio del petróleo, etc. (*Milenio*, 28 enero 2009, p. 17).

Internacional, para hacer frente a la crisis mundial. Ya para entonces, el Banco Mundial indicaba que la economía mundial se contraería un 1.7% en 2009, al tiempo que los 30 países miembros de la OCDE señalaban que su PIB caería en un 4.3% este año: “La economía mundial está en medio de su recesión más profunda y sincronizada de nuestras vidas, causada por una crisis financiera mundial e incrementada por un colapso del comercio mundial”, señaló el economista en jefe de la OCDE, Klaus Schmidt-Hebbel (*Milenio*, 1 abril 2009: 34).

Para el mes de mayo, el pronóstico de la economía mexicana resultaba más sombrío aún como resultado de la epidemia de influenza humana detectada en la segunda quincena de abril. Las estimaciones de analistas situaban un decrecimiento del PIB mayor al 4%. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por su parte, estimó que la emergencia epidemiológica tendría una afectación económica adicional entre el 0.3% y el 0.5% del PIB, con una baja en la recaudación por 10 mil millones de pesos, por lo que se anunció un paquete adicional de estímulos fiscales superior a los 17 mil millones de pesos.<sup>5</sup> La irrupción del nuevo virus vino a golpear la ya debilitada economía mexicana que, de acuerdo con Agustín Carstens, comenzaría su recuperación en 2010, luego de una caída abrupta de la producción en el primero y segundo trimestres de 2009.

Durante los meses de mayo, junio y julio las previsiones del comportamiento económico se modificaron continuamente, siempre a la baja, al darse a conocer las cifras sobre el comportamiento de la economía en el primer semestre del año. El 20 de mayo, Agustín Carstens estimó una caída del 5.5% del PIB para todo el año.<sup>6</sup> Sin

---

<sup>5</sup> La SHCP explicó este impacto de la siguiente manera: “Una de las principales razones por las que la actividad económica se ve afectada, tiene que ver básicamente con las medidas de aislamiento social que deben ser instrumentadas para prevenir el contagio de la enfermedad. Adicionalmente, la actividad productiva también se ve perjudicada por el impacto negativo que genera entre la población y los actores económicos la incertidumbre ligada a este tipo de episodios. En base a lo observado en otros países, se estima que el impacto sobre el crecimiento de la economía mexicana sería de entre 0.3 y 0.5 por ciento, como máximo; con un efecto pronunciado durante el segundo trimestre de 2009 seguido por una rápida recuperación” (SHCP, 2009a: 1).

<sup>6</sup> La estimación a la baja en el PIB la presentó Agustín Carstens el 20 de mayo: “En estos momentos el grado de incertidumbre asociado a la actualización de las variables económicas es muy alto. Aun cuando en situaciones normales sea poco recomendable hacer frecuentes revisiones de los pronósticos, en el contexto actual resulta imprescindible hacerlo. La severa caída anual de la producción industrial al primer trimestre de este año de 9.9% que se dio a conocer el lunes pasado hace muy probable que el dato de variación anual del PIB, también al primer trimestre de 2009, que el INEGI dará a conocer hoy en cuestión de minutos, indique una caída de alrededor de 8% anual. Con base en esta cifra, el retroceso anual del PIB para todo 2009 se tendría que revisar para ubicarse en 5.5 por ciento aproximadamente” (SHCP, 2009b: 2).

embargo, en el primer trimestre el PIB cayó 8.2% y para el segundo semestre las propias autoridades hacendarias estimaban una caída del 10.4%. Por su parte, el Banco de México, a finales de julio, estimó que la economía se contraería entre el 6.5 y 7.5% al cierre del año, ajuste similar al realizado por el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina. Para estas fechas la OCDE estimaba que la economía mexicana tendría un decrecimiento aún mayor del orden del 8%.

Desde 1994, con la crisis desatada con los "errores de diciembre" recién al inicio de la administración de Ernesto Zedillo, el país no había enfrentado una crisis de tal magnitud. Sólo que en 2008 y 2009 el origen de la crisis era externa, razón precisamente que llevó al gobierno de Calderón a desestimar en un primer momento los efectos que tendría en la economía interna. Sin embargo, para las fechas de aprobación del paquete económico era más que evidente que la economía mexicana estaba resintiendo los efectos de la crisis global de manera mucho más severa que la esperada por el gobierno, y de que no se trataba únicamente de una crisis financiera ni de la bolsa de valores, sino que afectaría severamente a la economía real y al empleo.

## **2. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009**

En el marco de la coyuntura de la crisis económica, revisaremos las etapas del PEF, en su parte correspondiente al presupuesto para educación superior, desde su presentación por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados hasta su aprobación.

El 8 de octubre el Presidente Felipe Calderón dio a conocer, además de la revisión a la baja de los criterios generales de política económica, los ajustes a la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y al proyecto de PEF. Cuando todo hacía esperar que estas modificaciones repercutirían negativamente en el monto del gasto público previsto, el Ejecutivo presentó un conjunto de iniciativas de reformas para compensar la caída de los ingresos, principalmente con la modificación del esquema de inversión de PEMEX y la ampliación del gasto. Con ello se buscaba que éste constituyera un instrumento para dar un impulso a la economía y fortalecer el crecimiento y el empleo. Las modificaciones en el esquema de inversión de PEMEX permitieron compensar la disminución en el gasto programable por \$25 mil millones, establecer un programa adicional de gasto en infraestructura por \$65 mil millones (\$12 mil millones para iniciar la construcción de una refinería en el marco de la reforma energética recientemente aprobada), además de \$53 mil millones para otros proyectos de infraestructura en distintos sectores. Para el gobierno, esta ampliación del gasto permitiría mitigar el efecto del entorno internacional sobre la actividad económica y la generación de empleos en el país. La respuesta del gobierno federal ante la crisis fue proponer al Congreso una política fiscal contracíclica, al inyectar mayores recursos al gasto público para reactivar la economía nacional, principalmente con recursos de inversión en sectores estratégicos del país.

El 21 de octubre el Congreso aprobó la Ley de Ingresos de la Federación, retomando en lo sustantivo las modificaciones propuestas por el Ejecutivo y realizando ajustes a algunos indicadores macroeconómicos. El precio del petróleo se determinó en 70 dólares y el tipo de cambio del peso respecto al dólar se situó en 11.7. Con el monto aprobado, el gasto neto total del PEF se incrementaría en cerca de \$199 mil millones con respecto a la iniciativa del mes de septiembre. Parte de este incremento se destinaría a la educación. La Ley de Ingresos aprobó ingresos totales del sector público, considerando los ingresos provenientes del financiamiento, por 3 billones 45 mil



479 millones de pesos, mismo monto que se destinaría al gasto neto total en el PEF. De este monto, el gasto sería superior en 13.1% en términos al monto aprobado para 2008, y equivaldría al 23.3% del PIB, el mayor porcentaje reportado en la historia. El gasto programable ascendería a 2.3154 billones de pesos, observando un crecimiento mayor: 16.3% respecto al aprobado para 2008. También se aprobó un endeudamiento del sector público hasta por \$380 mil millones (SHCP, 2008b).

Con este marco presupuestal, a continuación presentaremos las principales cifras del proyecto de PEF para 2009 en los rubros educativos, con las adiciones propuestas en el marco del PICE.

De acuerdo con la clasificación funcional del gasto programable presentada en el proyecto de PEF del 8 de septiembre, el presupuesto para la función "Educación" presentaba una variación real del 4.2% respecto al proyecto aprobado para 2008, muy inferior a otras funciones. Si se revisan los grupos funcionales, el que más atención recibía era "Gobierno", con una variación del 20%. Ante la situación de violencia e inseguridad vivida a lo largo de 2008, recrudecida por los secuestros, asesinatos y enfrentamientos asociados al narcotráfico como nunca se había visto en el país, el Presidente Calderón anunció desde la entrega del proyecto de PEF a la Cámara de Diputados que la prioridad presupuestal sería precisamente la seguridad. La función "Orden, Seguridad y Justicia" fue la que recibió mayor apoyo, con una variación del 33%. Asociadas a esta prioridad, otras funciones también recibían fuertes impulsos, como "Soberanía", con 18% de crecimiento y "Administración Pública", con el 21%.

El grupo funcional "Desarrollo Social", en el que se encuentra la función "Educación", crecía en 6.2%, por encima de esta última, lo que se explicaba por el incremento del 20% que se destinaría a la función "Asistencia Social", lo que fue considerado por algunos partidos políticos como una estrategia del Ejecutivo en un año electoral, habida cuenta del impacto que en las votaciones han tenido los programas sociales del gobierno.

Estos incrementos se compensarían con disminuciones en otras funciones del grupo funcional "Desarrollo Económico": Comunicaciones y Transportes bajaría en 18%, Desarrollo Agropecuario y Forestal en 8.9%, y Temas Agrarios en 6.6%. El trato desfavorable a estos sectores llevó a que diversos actores sociales y políticos

cuestionaran la distribución presupuestal presentada. De inmediato se elevaron voces en el sentido de no sacrificar, en aras de la seguridad, otros sectores prioritarios para el desarrollo del país, principalmente los relacionados con la infraestructura carretera y el campo.

Esta distribución funcional del gasto programable y las prioridades establecidas se reflejaron en la distribución por clasificación administrativa, esto es, el presupuesto que se asignaría a cada una de las secretarías de Estado. El Ramo 11 (Secretaría de Educación Pública) solamente tenía un incremento del 2%, muy inferior al otorgado a otras secretarías. La Secretaría de Seguridad Pública era la que observaba un mayor crecimiento, (50%), seguida por la Procuraduría General de la República con el 29%.

Ello mostraba una desatención al presupuesto en educación ante las prioridades que se otorgaban a otros ramos presupuestales, sin duda también requeridos de atención. Sin embargo, en esos días se escucharon voces –incluso algunas desde la SEP– que sostuvieron que la seguridad y estabilidad social del país necesariamente pasaba por el fortalecimiento de la inversión en educación. Los rectores de las universidades públicas sostuvieron ante autoridades de la SEP y ante legisladores que las instituciones públicas de educación superior contribuían notablemente a dicha estabilidad. El combate a la inseguridad, por tanto, no debía restringirse solamente a la agenda de seguridad pública y de procuración de justicia, sino que tendría que considerar un mayor apoyo a la formación de una ciudadanía responsable y democrática, en la cual el sistema educativo en su conjunto, y la educación superior en particular, cumplía con una función insustituible.

Sin embargo, del análisis funcional del proyecto de PEF<sup>7</sup> se desprendía que los recursos propuestos para educación superior de todos los ramos (SEDENA, SAGARPA, SEP y Ramos Generales 25 y 33) sufrían una disminución en términos reales cercana al 1%, al pasar de \$68,955.9 millones a \$71,696.2 millones, a diferencia de las otras

---

<sup>7</sup> El PEF tiene tres clasificaciones: la económica (según el tipo de gasto: gasto corriente y gasto de inversión); la administrativa (por unidad responsable del gasto), y la funcional (por destino del gasto para las funciones presupuestales). La función Educación, ubicada en el grupo funcional de Desarrollo Social, tiene nueve subfunciones, dos de ellas referidas directamente a la educación superior: la subfunción 03: educación superior, y la subfunción 04: posgrado. Para efectos del análisis, los recursos destinados a ambas son los considerados para la educación superior. Adicionalmente, en la función de Ciencia y Tecnología del grupo funcional de Desarrollo Económico, se destinan recursos para las IES que realizan esta función.

subfunciones educativas que presentaban incrementos reales. La disminución resultaba mayor si se compara con el presupuesto ejercido en 2008, al no haberse aplicado las disminuciones presupuestales publicadas en el mes de enero. Con esta cifra, la variación real sería del -6.5% (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Proyecto de presupuesto para las subfunciones de educación superior y de posgrado en el PPEF 2009**

(Millones de pesos)

Ramo	2008 a	2008 e <sup>/1</sup>	2009 p	Variación % real <sup>/2</sup> 2009 p / 2008 a	Variación nominal 2009 p - 2008 a	Variación % real <sup>/2</sup> 2009 p / 2008 e	Variación nominal 2009 p - 2008 e
Ramo 11 (SEP)	64,244.9	68,259.0	65,970.9	-2.0	1,726.0	-7.8	-2,288.1
Ramo 33	2,475.5	2,475.5	2,619.2	1.0	143.7	1.0	143.7
Ramo 25 <sup>/3</sup>	0.0	0.0	768.4	n.a.	768.4	n.a.	768.4
Ramo 08 (SAGARPA)	1,757.2	1,797.0	1,837.2	-0.2	80.0	-2.4	40.2
Ramo 07 (SEDENA)	478.3	659.1	500.5	-0.2	22.2	-27.5	-158.6
<b>TOTAL</b>	<b>68,955.9</b>	<b>73,190.5</b>	<b>71,696.2</b>	<b>-0.8</b>	<b>2,740.3</b>	<b>-6.5</b>	<b>-1,494.3</b>

a - aprobado

e - ejercido

p - proyecto

<sup>/1</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008.

<sup>/2</sup> Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2009 de 4.8%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2009.

<sup>/3</sup> Educación Normal en el D.F.

**Fuente:** Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008; Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Más preocupante resultaba que los recursos para la educación superior y el posgrado considerados en el Ramo 11 (SEP) disminuyeran en términos reales en 2%, al igual que los recursos que se asignaban a la función de ciencia y tecnología para las instituciones de educación superior (IES). El apoyo a los otros niveles educativos y actividades que realiza la SEP no correspondía con los recursos destinados a la educación superior, tal como se presentaba en el proyecto del Ejecutivo (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Proyecto de Presupuesto para el Ramo 11 (SEP) por subfunciones**

(Millones de pesos)

Subfunción	2008 a	2009 p	Diferencia Nominal 2009 p - 2008 a	Variación Real * 2009 p / 2008 a
Función Pública	461.0	526.8	65.9	9.1
Básica**	30,277.7	31,106.8	829.1	-2.0
Media Superior	44,606.4	47,011.8	2,405.5	0.6
Superior	60,469.4	61,937.9	1,468.5	-2.3
Posgrado	3,775.5	4,033.0	257.5	1.9
Educación para Adultos	4,626.6	4,895.4	268.8	1.0
Cultura	10,231.3	11,183.0	951.6	4.3
Deporte	1,525.8	1,956.6	430.8	22.4
Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes	1,578.4	1,907.8	329.4	15.3
Otros Servicios Educativos	8,774.9	13,553.2	4,778.2	47.4
Ciencia y Tecnología	7,170.8	7,357.6	186.8	-2.1
<b>TOTAL</b>	<b>173,497.8</b>	<b>185,469.9</b>	<b>11,972.1</b>	<b>2.0</b>
Subfunciones de educación superior y de posgrado	64,244.9	65,970.9	1,726.0	-2.0

\* Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2009 de 4.8%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2009.

\*\* El presupuesto para la subfunción de educación básica de todos los Ramos presenta una variación real del 2.3%

<sup>/a</sup> aprobado

<sup>/p</sup> proyecto

**Fuente:** Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Los montos propuestos harían retroceder la inversión federal en educación superior y posgrado como proporción del Producto Interno Bruto. Con los valores del PIB actualizados tal como se presentaron en el paquete económico, esta inversión tendría una disminución del 0.61 % al 0.56 %. Cabe señalar que con las cifras actualizadas en el Sistema de Cuentas Nacionales de México, que incrementaba el valor del PIB, se ampliaba la distancia para alcanzar una inversión federal en educación superior equivalente al 1% del PIB, meta propuesta por las universidades. Ello hacía ver que el gobierno federal no había realizado una inversión equivalente al ritmo de crecimiento de la economía del país, acentuando los rezagos existentes.

Los recursos previstos resultaban insuficientes para las tareas académicas de las instituciones. Varios fondos relacionados con la ampliación de la matrícula, con la consolidación institucional y con el desarrollo de proyectos estratégicos e innovadores, se verían severamente afectados para 2009, lo cual dificultaría el cumplimiento de las metas establecidas en los programas de desarrollo de las IES y en el propio Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

De este modo, el proyecto de presupuesto para educación superior no cumplía con las expectativas generadas en las IES y en la ANUIES por las autoridades educativas del país, tras sus reiterados discursos en apoyo a la educación superior. Nuevamente, como en el pasado, se abría una brecha entre las políticas declarativas y las iniciativas presupuestales. Al menos, era evidente que las posturas de la SEP no habían quedado reflejadas en la integración del proyecto de PEF a cargo de la SHCP, editándose un capítulo más de contradicciones en la política pública intersectorial.<sup>8</sup>

El proyecto de presupuesto para educación superior, tal como lo consideraron las IES agrupadas en la ANUIES, requería ser ampliado a fin de continuar con las acciones de mejoramiento de la calidad y crecimiento de la cobertura con equidad emprendidas por las universidades e instituciones tecnológicas públicas. Asimismo, el presupuesto debería obedecer a las estrategias del propio Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que textualmente señalaba como líneas de acción: "Incrementar el financiamiento federal a las instituciones de educación superior públicas..., con miras a aumentar la cobertura con equidad y mejorar la calidad de la educación superior", así como "avanzar hacia la formulación e instrumentación de una política de Estado para el financiamiento de la educación superior que dé certeza al quehacer de esas instituciones públicas y reconozca su diversidad y heterogeneidad" (SEP, 2007). El proyecto de PEF contravenía las propias políticas de la SEP.

---

<sup>8</sup> Como señalaremos más adelante, cuando veamos el proceso de negociación presupuestal, la primera fase se da entre la SEP y la SHCP, encargada de fijar los techos presupuestales a las demás secretarías de Estado. Los meses previos a la presentación del proyecto de PEF, son de constante negociación al interior de la SEP y con la Secretaría de Hacienda, con resultados inciertos para el apoyo a la educación superior.

#### **4. Proceso legislativo y cabildeo presupuestal**

En este apartado se analiza el proceso de negociación que se realizó con relación al presupuesto para educación superior en la Cámara de Diputados, con base en las disposiciones emitidas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPYCP).

##### **Disposiciones y procedimientos**

De acuerdo con los tiempos establecidos por la legislación aplicable, el paquete económico para 2009, presentado el 8 de septiembre, tendría que estar aprobado a más tardar el 15 de noviembre, con la aprobación del PEF, previa la aprobación de la Ley de Ingresos. La CPYCP es la encargada de elaborar el dictamen de PEF, una vez recogidas las propuestas sectorizadas de las diferentes comisiones legislativas.<sup>9</sup>

Las propuestas de las comisiones que se presentaran a la CPYCP debían ser aprobadas por la mayoría de los diputados integrantes de las mismas. Esta comisión especificó en su acuerdo que desecharía las propuestas que le fueran entregadas por las comisiones ordinarias cuando no se establecieran estimaciones de las fuentes de ingresos, no se señalara el ajuste correspondiente de programas o proyectos vigentes en el mismo ramo presupuestal, la propuesta no estuviera sustentada en un estudio técnico, o no se encontraran recursos adicionales que soportaran las solicitudes de reasignación. La CPYCP sería la única que decidiría, con base en la disponibilidad de recursos y en cumplimiento de la normatividad aplicable, sobre la inclusión de las propuestas de presupuesto por sector enviadas por las comisiones ordinarias.

Una disposición que reduce los márgenes de acción de las comisiones para proponer ampliaciones presupuestales es precisamente la que señala que las fuente de recursos que se proponga para cubrirlas deberá pertenecer al mismo ramo o sector de

---

<sup>9</sup> La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria faculta a la CPYCP para emitir mecanismos de participación de las comisiones ordinarias para el examen y discusión del presupuesto por sectores, enriqueciendo con ello el proceso de elaboración del dictamen. Esta comisión comunicó a las comisiones ordinarias el acuerdo tomado para ordenar su participación en el análisis y propuestas correspondientes a cada sector. Para el 8 de octubre tendrían que presentar, en su caso, las propuestas de nueva fuente de ingreso, con su correspondiente sustento técnico, para ser turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su examen, discusión y en su caso aprobación.

los proyectos que se propongan; es decir, que tratándose del sector educativo, toda propuesta de ampliación debería, en su caso, afectar otras partidas del mismo ramo presupuestal. De este modo, para ampliar el presupuesto en educación quedaba excluida la posibilidad de proponer disminuciones en otras secretarías de Estado u organismos autónomos.

La CPYCP integró dos grupos de trabajo: uno para la redacción del dictamen, incluyendo el decreto de PEF, y el otro para la integración de los anexos. También solicitaría al Ejecutivo, por conducto de la SHCP, toda la información necesaria para su análisis y discusión.<sup>10</sup>

Con base en estas disposiciones, la Comisión emitió un segundo acuerdo que estableció los mecanismos y el calendario para la celebración de reuniones con las comisiones ordinarias y con la SHCP (CPYCP, 2008a) con el propósito de regular las reuniones de trabajo en el proceso de examen y discusión del proyecto de PEF por sectores. Las reuniones se calendarizaron entre el 16 y el 28 de octubre. Se programaron reuniones con las comisiones relacionadas con doce sectores que presentaban las mayores variaciones en el proyecto de PEF 2009 con respecto al Presupuesto aprobado para 2008, que se consideraron prioritarios, y entre los cuales se encontraban los ramos educativos. En todas las reuniones participaría la SHCP y los titulares de las áreas encargadas de la presupuestación en las dependencias. Con la mecánica y los tiempos acordados, las reuniones aportaron poca información adicional a la presentada en el proyecto de PEF; para el caso de educación, los funcionarios de la SEP y de la SHCP se limitaron a resumir en pocos minutos el proyecto y a responder preguntas de los diputados, quienes fijaron su postura en términos generales. Estas reuniones cumplieron con un formalismo parlamentario.

Con estas disposiciones, la CEPYSE realizó el análisis del proyecto de PEF para el sector, con base en el cual formularía sus propuestas de ampliaciones presupuestales.

---

<sup>10</sup> La SHCP, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, está obligada a proporcionar a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados toda la información que le sea solicitada respecto del proyecto de PEF, incluyendo toda la información correspondiente a las dependencias y entidades de la administración pública federal, y debe prestar la colaboración que le sea solicitada. Además, en las comparecencias de los funcionarios de las distintas secretarías de Estado con motivo de la glosa del Segundo Informe de Gobierno, se trató el punto del proyecto de PEF.

Cabe señalar que esta Comisión, al igual que las demás comisiones ordinarias, está integrada por treinta diputados. La participación de los diputados de los distintos grupos parlamentarios es proporcional a su representación en el pleno.<sup>11</sup> Si bien la mayoría de sus integrantes pertenece al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), es presidida por Tonatiúh Bravo Padilla, diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), tras los acuerdos logrados en el seno de la Junta de Coordinación Política al inicio de la Legislatura en 2006. Cabe señalar también que esta comisión, como todas las ordinarias, funciona en dos instancias: la Mesa Directiva y el pleno, la primera de ellas conformada por el presidente y diez secretarios (cuatro del PAN; tres del PRD, uno del PRI, uno del PT y uno del PANAL). Normalmente los asuntos que se presentan en el pleno de la Comisión son tratados previamente en reunión de mesa Directiva. Para desahogar el análisis y propuestas con relación al PEF, entre el 18 de septiembre y el 22 de octubre se llevaron a cabo tres reuniones de Mesa Directiva y dos reuniones del pleno. El trabajo de análisis del Proyecto de PEF recayó en el equipo de asesores de la Comisión (CEPYSE, 2008).

Como en el año anterior, diversos actores educativos, políticos y sociales presentaron al Congreso, por diversas vías, solicitudes de ampliaciones presupuestales en educación. Algunas de ellas fueron objeto de 31 puntos de acuerdo, varios de ellos referidos al apoyo de alguno de los subsistemas de educación superior en su conjunto, otros más, solicitando apoyos puntuales a determinada institución. Entre los puntos de acuerdo se consideraron las peticiones formuladas por gobernadores y congresos locales para incrementar recursos a instituciones de educación superior, entre las cuales estuvieron las siguientes: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, educación superior de Veracruz, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales; Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos; Universidades Tecnológicas; Instituto Politécnico Nacional; Universidades

---

<sup>11</sup> De acuerdo con esta proporcionalidad, en la Comisión de Educación tres grupos parlamentarios representan cerca del 90%: el PAN, con doce diputados, (40%); el PRD con ocho diputados (26.7%) y el PRI con seis (20%). Salvo el Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Socialdemócrata que no cuenta con representación, cada uno de los restantes grupos parlamentarios (PT, PANAL, Convergencia y PVEM) cuenta con un diputado.



Interculturales; Escuelas Normales Rurales, y construcción de una universidad intercultural en Tabasco (CEPYSE, 2008).

La CEPYSE recibió de la CPYCP 237 peticiones de diversas instituciones y asociaciones de los niveles básico, medio superior y superior, así como de gobiernos estatales y municipales para ampliaciones presupuestales específicas; sostuvo reuniones con funcionarios de la SEP y de la SHCP, entre ellas las comparecencias de los subsecretarios y de la Secretaria de Educación Pública, y realizó cerca de cincuenta audiencias para la recepción de solicitudes con entidades e instituciones del sector educativo, con los secretarios de Educación de las entidades federativas y con representaciones sindicales. Ya en la última fase de negociación, cinco grupos parlamentarios (PAN, PRD, PRI, PT y PANAL) presentaron a la comisión su propuesta de reasignaciones en el sector. En materia de solicitudes, peticiones y propuestas, la CEPYSE estaba sobrada; el reto era –ahora– su procesamiento y consideración para la elaboración del dictamen.

Tal como se hiciera en el comienzo de la LX Legislatura en noviembre de 2006, las comisiones de Educación Pública y de Ciencia y Tecnología, junto con la ANUIES, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico y la UNAM, celebraron el 20 de octubre el “Segundo Foro Parlamentario sobre Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación”. Su objetivo fue “generar propuestas y consensos para avanzar hacia la consolidación de una política de Estado en educación, así como para consolidar a la educación como eje del desarrollo nacional a través del financiamiento público creciente y eficiente”. La “Declaración de Ciudad Universitaria”, que retomó las principales conclusiones del evento, sostuvo que “el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 debe reflejar los objetivos educativos, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, así como el mandato de la Ley General de Educación en materia de financiamiento, asegurando que ninguno de los rubros educativos disminuya respecto del presupuesto aprobado y ejercido en 2008.” (Cámara de Diputados, ANUIES, UNAM y Foro Consultivo, 2008: 2).

Detrás de la organización del encuentro se encontraba la búsqueda de posicionamiento político del tema en el periodo más álgido de las negociaciones presupuestales. Sin duda, el primer foro celebrado en Colima dos años atrás había sido

un factor favorable para las ampliaciones presupuestales que la Cámara de Diputados aprobó en 2007.

### ***Análisis del proyecto de presupuesto educativo por la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos***

Con toda esta información la CEPYSE procedió a elaborar el dictamen, cuya elaboración recayó en su presidencia y en su cuerpo de asesores. Ya en reuniones con las autoridades de la SEP y de la SHCP se habían dado a conocer las insuficiencias que a juicio de la comisión conllevaba el proyecto de PEF, la que se manifestó por la necesidad de ampliar de manera significativa el presupuesto para el sector educativo.

Los diputados consideraron que México no ha consolidado una política de Estado que tenga como prioridad la educación, lo que refleja la baja escolaridad promedio de los mexicanos. El punto de partida de la CEPYSE para el análisis del proyecto presupuestal fue la consideración del papel estratégico que debe cumplir la educación en el desarrollo del país: "En tanto la educación no sea considerada como eje fundamental del desarrollo nacional, y se reconozca plenamente que sólo a través de ésta lograremos un desarrollo económico sostenido –y un desarrollo social que consolide y perfeccione nuestra democracia–, nuestro país seguirá rezagándose en el concierto internacional" (CEPYSE, 2008: 11). También se contrastó el proyecto del Ejecutivo con la Ley General de Educación, que en su artículo 25 establece que la inversión del Estado (federación, estados y municipios) en educación debe representar al menos el ocho por ciento del PIB, destinando de éste el uno por ciento a investigación científica y desarrollo tecnológico en las instituciones públicas de educación superior.

Con el consenso de todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión, se rechazó el proyecto de presupuesto para educación ya que, sostuvieron, "no se situaría a la educación como eje del desarrollo nacional, y no contribuiría de manera decidida al alcance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación 2007-2012". En el análisis por niveles educativos el dictamen identificó las siguientes insuficiencias:

- a) En el tema del rezago educativo se presentaba un presupuesto que no abonaba al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) y en el Programa Sectorial de Educación, al observarse variaciones negativas en términos reales respecto al presupuesto aprobado para 2008.
- b) Respecto al rezago en educación básica, la Comisión consideró que la transformación de fondo del Sistema Educativo Nacional sólo se lograría "a partir del impulso a una reforma educativa de largo plazo, la cual involucre a todos los sectores y que lleve al país a la confección e implementación de una política de Estado" (CEPYSE, 2008: 15). En cuanto al tema de infraestructura, se debían considerar los importantes rezagos, sobre todo en educación básica, en las localidades con mayor índice de marginación, impulsando fuertes inversiones tanto en educación básica como en niveles subsecuentes.
- c) Para educación media superior –nivel considerado por la Comisión como “cuello de botella que limita drásticamente la consolidación de la ciudadanía y el estado de derecho en nuestro país”– el aumento del 0.57% real propuesto por el Ejecutivo se juzgó insuficiente para alcanzar la meta de 68% de cobertura. Para los diputados, la educación media superior no había recibido por parte del Ejecutivo una atención comparable a la recibida por la educación básica. En los próximos años –alertaban– el comportamiento demográfico plantearía al Estado la necesidad de ampliar la atención del grupo de edad correspondiente a la educación media superior.
- d) Con relación a la educación superior la Comisión asumió, retomando la posición del Banco Internacional de Desarrollo (BID), que “una mejora en el nivel de competitividad económica depende de lograr que un mayor número de mexicanos tengan acceso y concluyan estudios superiores de una adecuada calidad y pertinencia" (CEPYSE, 2008: 20) La variación negativa en términos reales de -0.93% para la subfunción presupuestal de educación superior, resultaba contraria a la meta del Programa Sectorial de Educación de alcanzar una cobertura del 30%. La Comisión consideró que esta meta incluso era muy baja en el concierto internacional.

e) Se consideró desafortunado que el proyecto de presupuesto para educación superior mostrara reducciones importantes en diversos fondos (Ampliación de la oferta educativa; Calidad de los institutos tecnológicos; Incremento de la matrícula y Consolidación de UPE): “Los fondos concursables –sostuvieron– han resultado una herramienta importante para la generación de incentivos que mejoren la cobertura, la calidad, la pertinencia de las universidades públicas; así también, los fondos han contribuido decididamente al saneamiento financiero de éstas instituciones educativas, a través de incentivar reformas en sus sistemas de pensiones y jubilaciones” (CEPYSE, 2008: 21).<sup>12</sup>

La conclusión del análisis del proyecto de PEF para los ramos educativos fue muy crítica: "En suma, los legisladores de esta Comisión integrantes de todos los grupos parlamentarios representados en la misma, consideramos que la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, en los ramos educativos, no consolida a ésta como eje del desarrollo nacional ni se le apuesta decididamente, no obstante que la educación es la inversión que genera más efectos multiplicadores en la economía, la sociedad y que consolida el estado de derecho” (CEPYSE, 2008: 31).

### ***Propuesta de ampliaciones presupuestales de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos***

La CEPYSE acordó presentar a la CPYCP una propuesta de ampliaciones presupuestales por una cantidad cercana a los 44 mil millones de pesos, justificando la misma con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Con las ampliaciones solicitadas se alcanzaría una inversión educativa

---

<sup>12</sup> En el dictamen se insistió en la importancia de los fondos de financiamiento para las universidades: "...para el ejercicio 2007 el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de esta Comisión de Educación, creó los fondos para el incremento de la matrícula en educación superior y para la consolidación de las universidades públicas, así también, para el ejercicio 2008 se creó el fondo para la ampliación de la oferta educativa de nivel superior. Estos fondos, a los cuales se les ha destinado un total de 4 mil 900 millones de pesos, han contribuido a la mejora en los indicadores de calidad y cobertura en este nivel” (CEPYSE, 2008: 21).

federal equivalente al 3.9% del PIB.<sup>13</sup> El nivel para el cual se solicitaron mayores recursos fue el de educación superior, con poco más de \$17 mil millones, seguido de la educación media superior y la educación básica e inicial. Para la asignación adicional de recursos se establecieron diversos objetivos: avanzar hacia el logro del ocho por ciento del PIB, y el uno por ciento del PIB al desarrollo científico y tecnológico a través de las instituciones públicas de educación superior; abatir el analfabetismo, lo que requiere de una asignación presupuestal más amplia a la educación de adultos; atender prioritariamente en educación básica a la población que enfrenta mayores condiciones de rezago, lo que implica una asignación mayor de recursos a los programas compensatorios y comunitarios que atiende Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), así como a las dependencias que atienden a la población indígena y migrante; mejorar la calidad del gasto en la educación básica, a través de la asignación de mayores recursos a rubros que tengan un impacto en el aprendizaje; asegurar un presupuesto que permita ampliar la cobertura de la educación media superior, para lograr en 2012 atender en el subsistema público al menos al 75 por ciento de la población entre 15 y 18 años de edad, e Incrementar la cobertura de la educación superior, lo que requiere de asignaciones presupuestales crecientes.

Cabe señalar que los montos solicitados excedían las posibilidades reales de ampliaciones al proyecto de PEF, habida cuenta de que las modificaciones aprobadas por el Congreso a la Iniciativa de Ley de Ingresos –que retomaron las reformas propuestas por el Ejecutivo en el PICE y las propuestas de cambio del dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados–, abrían un margen de recursos adicionales para el gasto programable por \$53 mil millones.

No obstante esta situación, las posiciones de los diputados de los diversos grupos parlamentarios integrantes de la CEPYSE, llevaron a un planteamiento poco realista. Tal como sucediera el año anterior, la propuesta presentada al pleno de la

---

<sup>13</sup> En el dictamen de la Comisión se hizo referencia a la mayor distancia de la meta del ocho por ciento del PIB en inversión pública en educación, con los cambios de metodología del INEGI al Sistema de Cuentas Nacionales: "Cabe señalar que el cambio de metodología para calcular el PIB aumenta, considerablemente, el valor que alcanza la producción en México, esto implica que en lugar de que la inversión federal en educación sea de 4.17 por ciento del PIB en 2008 y 4.12 en 2009, sea de 3.55 y 3.61 por ciento respectivamente. De manera que reconociendo los avances significativos en las aportaciones del presupuesto educativo, la meta de alcanzar el 8 por ciento del producto se aleja en importante medida".

Comisión por su presidente se elevó de manera significativa (que en sus términos originales solicitaba alrededor de \$15 mil millones adicionales para todo el sector), como resultado de los debates sostenidos principalmente entre el propio Presidente y el diputado del PANAL, portavoz en la Comisión de los intereses del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y cercano a Elba Esther Gordillo, lidereza moral de este Sindicato. Ante la insistencia del PANAL por solicitar aumentos sustantivamente mayores para la educación básica, se tomó el acuerdo de incorporar la mayor parte de las propuestas que fueran presentadas por los grupos parlamentarios. Sin embargo, desde la propia Comisión se buscó limitar la actuación de los actores sindicales en el ejercicio de los recursos que se aprobaran.<sup>14</sup>

Como en los dos años anteriores, ahora se observaba un enfrentamiento entre las prioridades de los diputados en el apoyo a los niveles educativos: mientras la presidencia de la CEPYSE –en su propuesta inicial– buscaba otorgar mayor apoyo a la educación media superior y superior, además de fortalecer los programas que atienden el rezago educativo, el PANAL-SNTE insistía en incrementar el gasto para educación básica. En una de las reuniones del pleno se había dado un fuerte debate en torno a los criterios que se seguirían para determinar las solicitudes de ampliación presupuestal a los distintos niveles educativos, tales como los de proporcionalidad y equidad. Mientras que la posición de la presidencia y de un grupo de diputados consideraba necesario privilegiar los niveles de educación media superior y superior ante las nuevas condiciones demográficas del país y la creciente demanda de ingreso de la población –considerando además las disminuciones del proyecto de PEF para educación superior –, otra posición buscaba incidir en aumento del gasto en educación básica y normal, con el argumento de atender los rezagos históricos de las escuelas, sobre todo en materia de infraestructura, equipamiento y formación docente.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> En el dictamen indica: "Esta Comisión considera que los recursos destinados a programas educativos deben ser ejercidos exclusivamente por las autoridades educativas, tanto federales como estatales y municipales".

<sup>15</sup> Las presiones del SNTE por incrementar el gasto educativo invariablemente privilegiaban a la educación básica, por ser el ámbito de su poder sindical y político. Para 2009, sin embargo, los compromisos firmados en la Alianza por la Calidad de la Educación entre la SEP y el SNTE conllevaban recursos presupuestales adicionales. Si bien el proyecto de PEF ya consideraba los requerimientos de la Alianza, el SNTE realizó acciones de cabildeo para inyectarle mayores recursos. Como fuerte grupo de presión, se movió en distintos espacios: en el ámbito de la Cámara de Diputados, en la propia CEPYSE, en la CPYCP, y en la Junta de Coordinación Política, pero su principal interlocutor y aliado estaba representado en el Ejecutivo, a través de los altos funcionarios de la SHCP.

En el seno de la Comisión se enfrentaban, entonces, dos grandes visiones que se desprendían del lugar desde el que se hacía política: una de ellas sostenía que no debería seguir creciendo el gasto en aquellas partidas y rubros tradicionalmente defendidos por el SNTE, destinados a educación básica y a remuneraciones salariales para el magisterio, dada la discrecionalidad y falta de transparencia en su ejercicio, sino que la política de gasto educativo debería reorientarse ante los requerimientos cambiantes del sistema educativo nacional, priorizando los tipos educativos medio superior y superior. La otra, con un discurso modernizador pero con sustento en el corporativismo del SNTE, pugnaba por recursos crecientes destinados a la educación básica para poder realizar la reforma acordada entre el Sindicato y el Ejecutivo en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación.

Ante esto, uno de los acuerdos tomados en el seno de la CEPYSE para determinar las solicitudes de ampliación presupuestal fue precisamente incorporar ambas posturas, es decir, no sacrificar un nivel educativo para proponer aumentos en otro. El arreglo político fue de sumar y no de dividir, razón por la que el dictamen resultara a todas luces desproporcionado y poco realista. Sin embargo, era la carta de negociación de la Comisión para la determinación de las ampliaciones y reasignaciones posteriores. Este acuerdo quedó reflejado de la siguiente manera: "Esta Comisión, con el voto de todos los grupos parlamentarios representados en ella, acuerda no promover reasignaciones dentro de los ramos educativos. Lo anterior, para no reducir partida educativa alguna y con ello avanzar hacia el cumplimiento de la Ley General de Educación, en cuanto a destinar el 8 por ciento del PIB al sector educativo; por ello, la Comisión propone una ampliación al techo presupuestal por 43 mil 638 millones 452 mil 200 pesos" (CEPYSE, 2008: 38).

Entre las propuestas presentadas estuvo la de asignar más de tres mil millones de pesos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), mediante una partida compensatoria para apoyar a las entidades federativas que obtendrían menores recursos de lo que proyectaban, de acuerdo con los criterios anteriores a la aprobación de la fórmula vigente de reparto. Cabe señalar que el FAEB recibió una gran atención por parte de la CEPYSE de la LX Legislatura. Los resultados de las auditorías que fueron practicadas a este fondo fueron conocidos por la Comisión, y ante los malos

manejos reportados (dobles plazas de profesores en estados no colindantes, excesivos comisionados al Sindicato, sueldos desproporcionados, etc.) se propuso poner más candados para su ejercicio por parte de los gobiernos estatales.<sup>16</sup> La discrecionalidad en el manejo de los recursos del FAEB en los estados, el alto número de maestros comisionados a labores sindicales, y la opacidad de los registros estadísticos de plantilla, de sueldos y de matrícula escolar, entre otros aspectos, contribuyeron a frenar en el seno de la CEPYSE las pretensiones de los diputados del SNTE identificados con Elba Esther Gordillo.

En el acuerdo de ampliaciones presupuestales presentado por la Comisión, se propusieron recursos adicionales para la educación media superior destinados principalmente a la expansión de la oferta educativa, para los programas de becas y para un programa de infraestructura, priorizando las entidades más rezagadas. Para la educación superior, que como vimos fue el tipo educativo más favorecido por la Comisión, se propusieron recursos adicionales a distintas instituciones federales, fondos y programas, habiendo tomado como propuesta base la elaborada por la ANUIES pero con montos mayores, y añadiendo otras peticiones.

### ***Fase final de la negociación presupuestal***

Las propuestas de ampliaciones presupuestales a educación se sumaron a las presentadas por las demás comisiones ordinarias. Como era de esperar, los montos solicitados rebasaban con mucho las disponibilidades de gasto, una vez aprobada la Ley de Ingresos de la Federación.

Las modificaciones a la iniciativa de Ley de Ingresos abría, sin considerar la inversión de PEMEX, un espacio presupuestal para el gasto programable de \$53 mil millones. El presidente de esta Comisión, el diputado Raúl Alejandro Padilla, dio a

---

<sup>16</sup> La Comisión propuso establecer en el decreto de PEF que los recursos del FAEB “serán utilizados exclusivamente para las funciones sustantivas de la educación básica y normal, así como para la formación de docentes de este nivel educativo”, señalando además que los recursos “deberán ser depositados de forma inmediata posterior a las transferencias a las entidades federativas, en una sola cuenta (que) no podrá ser utilizada para el depósito de recursos para propósitos distintos”. De igual manera, solicitó incluir en el mismo decreto lineamientos específicos para el FAEB y que, sobre la base de las auditorías practicadas, la SEP emita “todas las disposiciones necesarias para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del mismo” (vigilar el monto de los sueldos percibidos con cargo al fondo, conciliar cifras de matrícula escolar y de plazas con los estados, entre otros (CEPYSE, 2008: 39-40).



conocer los montos solicitados, señalando que solamente podría atenderse, a lo más, una de cada tres peticiones. Al sumar las solicitudes de las comisiones, éstas ascendían a \$311 mil millones adicionales al proyecto de PEF: “Nos va a quedar una tarea muy grande –señaló el diputado Padilla– ya que la capacidad para satisfacer todas las demandas es acotada; la cantidad que tenemos por repartir es menor a lo presentado” (*Excélsior*, 31 octubre 2008, p. 5).<sup>17</sup>

Pero tal como se diera a conocer en la sesión del pleno para aprobar el PEF, si a las solicitudes de las comisiones ordinarias se sumaban las que fueron presentadas a la CPYCP por parte de gobernadores, organizaciones, instituciones y asociaciones, el total ascendía a poco más de medio billón de pesos. Cabe señalar que varias de estas solicitudes fueron reforzadas por más de 300 puntos de acuerdo presentados por diputados federales, senadores, diputados locales, asambleístas, congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

A partir de la recepción de las solicitudes y su concentración en la CPYCP, dio inicio la última fase de negociaciones para la aprobación del PEF. El trabajo se realizó entre la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, la CPYCP y la SHCP. La fecha límite para su aprobación era el 15 de noviembre; se contaba con escasos días de intensas negociaciones y cabildeo.

Al igual que el año anterior, se realizó un intenso trabajo de negociación que tuvo como actores centrales a los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, del PRI y del PRD, al secretario de Hacienda, Agustín Carstens, y al subsecretario de Egresos, Dionisio Pérez Jácome, quien por primera ocasión participaba en las

---

<sup>17</sup> En total, se recibieron 37 propuestas por parte de las comisiones ordinarias. Los coordinadores de los grupos parlamentarios fijaron sus posiciones. Emilio Gamboa, del PRI, señaló: “si la cobija para el año próximo quedara corta, los productores del campo recibirían atención del Congreso, pues para el PRI el campo es una de sus prioridades: Estamos decididos a apoyarlo. Vamos a ver hasta dónde podemos jalar esa cobija; que tengan claro los productores de este país que el PRI apoyará al campo mexicano”. Héctor Larios, coordinador del Grupo Parlamentario del PAN, por su parte, señaló: “Siempre habrá más necesidades que recursos, lo que tenemos que hacer es privilegiar esas necesidades y asignar esos recursos de la manera más productiva”. Para el PAN; las prioridades marcadas en el presupuesto fueron la inversión en infraestructura, el crecimiento económico y la seguridad. Javier González Garza, coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, fijó las prioridades de su partido: protección y generación de empleo, educación, campo y desarrollo social. Además, reconoció la necesidad de un consenso entre los diferentes grupos parlamentarios: “Estamos en tiempo y en la mejor disposición de sumar a los ocho grupos parlamentarios para que salga por consenso; sin duda alguna, con algunos jalones...” Por su parte, el Presidente de la Mesa Directiva, César Duarte del PRI, se refirió a los temas torales del PEF que se estaba discutiendo: seguridad, inversión en infraestructura y generación de empleos (*Excélsior*, 31 octubre 2008, p. 5; *Milenio*, 31 octubre 2008, p. 4, y *La Jornada*, 31 octubre 2008, p. 15).

negociaciones, al haber ocupado el cargo a principios del año, en sustitución de Ernesto Cordero, quien pasó a ocupar la cartera de secretario de Desarrollo Social.

Las últimas negociaciones se realizaron lejos del ambiente de presión que se vivía en San Lázaro. A estas alturas del calendario, arreciaban las presiones a los actores que acordaban los términos del dictamen del PEF, a cargo formalmente de la CPYCP, y que sería presentado al pleno para su votación. Fue en estas reuniones “a puerta cerrada” entre los actores clave, en donde se definió la distribución de los montos a los diversos sectores.

Como se había hecho en 2007, nuevamente las oficinas de la SHCP ubicadas en Nacional Financiera al sur de la ciudad de México sirvieron de espacio (calificado por algunos como “búnker”) para las últimas negociaciones. La dinámica de estas reuniones, de acuerdo con algunos de los participantes y como es usual en este tipo de negociaciones, consistió en reuniones paralelas de los actores señalados, apoyados por sus respectivos asesores y equipos económicos. Se combinaron reuniones de cada Grupo Parlamentario con reuniones entre grupos y autoridades de la SHCP para ir acordando las reasignaciones a realizar, que incluían tanto las ampliaciones a los ramos presupuestales como los recortes a otras partidas de gasto que las hicieran posible. A estas reuniones también asistieron rotativamente los presidentes de las comisiones ordinarias, para ir determinando los escenarios de cada uno de los sectores. En esta fase de negociación, por tanto, no solo entraron en juego las solicitudes de ampliación presentadas por las comisiones ordinarias, los gobernadores y otros actores, sino las presiones de quienes se verían afectados con recortes.

De acuerdo con lo trascendido de esas reuniones realizadas el sábado 8 y la madrugada del domingo 9 de octubre, a menos de una semana del plazo para la votación del PEF en el pleno, se manejaron distintos escenarios para las ampliaciones a la educación; incluso, en algunas rondas de negociación, se propuso establecer un techo de \$4 mil millones para las ampliaciones, propuesta que en todo momento fue rechazada particularmente por el Grupo Parlamentario del PRD.

Con la construcción de escenarios para las reasignaciones, un primer acuerdo tomado entre los coordinadores de los tres grupos parlamentarios con la SHCP, fue recortar y reasignar una cantidad de alrededor de \$57 mil millones. Los recortes

afectarían al gasto corriente del gobierno y a los ramos autónomos, entre los cuales sobresalían las disminuciones para los órganos autónomos: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral (IFE) y los poderes Judicial y Legislativo. El IFE cabildeó con los diputados para que no se le recortara el presupuesto, aduciendo que los recursos crecientes considerados en el proyecto de PEF se requerían para cumplir con las nuevas disposiciones legales que operarían para las elecciones intermedias de 2009, particularmente las relacionadas con el monitoreo de las campañas electorales en los medios de comunicación. Incluso los presidentes de los grupos parlamentarios del Senado se hicieron presentes con los diputados, una vez alertados de que sufrirían recortes en algunas partidas.

También se hicieron ajustes a los montos propuestos por el Ejecutivo en el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo. Por su parte, como resultado de las negociaciones, se acordaron ampliaciones principalmente para infraestructura carretera, agua, campo, programas hidráulicos, salud, educación, cultura, y equidad y género. Pese al intento de blindar las negociaciones de la mirada de la prensa y de observadores externos, trascendieron los montos que se venían acordando para las reasignaciones. Para educación, se hizo referencia a un presunto acuerdo para ampliar en \$10 mil millones.<sup>18</sup>

La semana decisiva para la aprobación del PEF inició con los primeros acuerdos de los grupos parlamentarios y las autoridades hacendarias tomados en las reuniones maratónicas de fin de semana. Se había decidido no esperar hasta el último día previsto por la legislación para aprobar el PEF en el pleno, sino adelantarlo al miércoles 12, con el propósito de evitar más presiones por parte de los legisladores y de otros actores políticos. Ya se contaba prácticamente con el acuerdo entre PRI, PAN, PRD y la SHCP. Cada uno de estos tres grupos veía incorporadas sus principales propuestas en los arreglos obtenidos. Incluso diputados del PRD de la corriente de Nueva Izquierda manifestaron que se verían obligados a votar a favor del dictamen, al haberse incorporado sus principales demandas.

---

<sup>18</sup> Ver *El Universal*, 10 de noviembre, p. A6. Sin embargo, las reasignaciones dadas a conocer por la prensa no correspondieron a las asignaciones presentadas en el Dictamen de la CPYCP, habida cuenta de que el día lunes continuaron las negociaciones ya en San Lázaro.

Para la elaboración de los anexos del dictamen, a cargo de la CPYCP, durante el lunes, el martes y la madrugada del miércoles, se continuaron negociando y afinando las reasignaciones a cada sector, con ajustes a los montos previamente acordados. Para el martes 11 estaba citada la sesión del pleno en la que se discutiría y aprobaría el Dictamen. Sin embargo, al iniciar la sesión, aún no se tenía elaborado el dictamen; la CPYCP, en colaboración con los funcionarios de la SHCP, continuaba haciendo los últimos ajustes para “cuadrar” las cifras, trabajo técnico nada sencillo ante las continuas variaciones de los escenarios ya acordados, vueltos a revisar una y otra vez. Como dicen los negociadores refiriéndose a una verdad de Perogrullo: “nada se acaba hasta que no se acaba”. Ningún sector se encontraba libre de que de un momento a otro le fueran disminuidos recursos para asignárselos a otros; cada actor político buscaba una rebanada mayor del pastel presupuestal, que necesariamente afectaría la correspondiente a otros sectores.

El presidente de la Mesa Directiva decretó un receso por la tarde de ese día, para reiniciarse la sesión en la noche, pero no reinició sino hasta la tarde del día miércoles, una vez que el dictamen había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria. En la CPYCP el dictamen había sido aprobado por unanimidad; para entonces, ya existía un acuerdo entre los grupos parlamentarios del PRI, del PAN y del PRD de votar a favor, por lo que el PEF ya estaba políticamente “planchado”, pese a las posturas minoritarias en contra del grupo parlamentario de Convergencia, así como de 29 diputados del PRD afines a López Obrador. De la tarde del miércoles a la madrugada del jueves, un pleno cameral con signos visibles de cansancio, tuvo que dar paso a todas y cada una de las reservas presentadas para distintos artículos del Decreto. Sistemáticamente, una a una de las objeciones presentadas por estos diputados fue rechazada por la mayoría, en un proceso parlamentario mecánico y tedioso de votación. La noche del martes el Decreto había sido aprobado en lo general por una mayoría de 436 votos a favor y 44 en contra. Por tercera ocasión, la LX Legislatura lograba que el PEF se aprobara por gran mayoría de los diputados.<sup>19</sup> En un comunicado, la SHCP aplaudió que el paquete económico para

---

<sup>19</sup> A diferencia de la LIX Legislatura, que en dos de sus tres años de ejercicio, aprobó el PEF sin el acuerdo de los tres grupos parlamentarios mayoritarios: para 2005 la alianza se dio entre PRI y PRD, con el voto en contra del PAN y la posterior controversia constitucional interpuesta por el Presidente Fox; para 2006 cambió la correlación de fuerzas y se aliaron el PRI y el PAN, con el voto en contra del PRD.

2009 se hubiera aprobado por la gran mayoría en el Congreso: “La aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 se realizó con el consenso de los principales partidos políticos al coincidir sobre la necesidad de afrontar decididamente los principales retos que enfrenta nuestro país en la actualidad. Es la primera vez en tiempos recientes que se aprueba el paquete económico con el consenso de las principales fuerzas políticas de México durante una Legislatura por tres años consecutivos” (SHCPb, 2008: 1).

## 5. Presupuesto aprobado en educación superior para 2009

En el PEF se aprobó un gasto neto total por 3 billones 45 mil 479 millones de pesos, monto superior en \$198,782 millones respecto al proyecto de PEF, con una variación real de 13.1% con relación al PEF aprobado en 2008. Esta cantidad representó la cifra más alta en la historia del país. El gasto programable, incluyendo la inversión en PEMEX, alcanzó 2 billones 320 mil 352 millones de pesos, equivalente a 18% del PIB, y tuvo un crecimiento de 16.5% en términos reales con respecto al aprobado para 2008.

El gasto programable, sin considerar la inversión en PEMEX, se incrementó con la bolsa adicional de gasto del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo. Este incremento fue de \$53,524, Los montos de las reasignaciones adicionales aprobadas afectaron, por su parte, a distintos ramos presupuestales, unos en mayor medida que otros, incluyendo a los Ramos autónomos (Comisión de Derechos Humanos, IFE y Poderes Legislativo y Judicial).<sup>20</sup>

De los \$14,800 millones de ampliaciones para educación, el nivel más apoyado correspondió a la educación superior, con un incremento de \$7,087 millones (CPYCP, 2008b, Anexo 26). De estos recursos, \$219 millones fueron para rezago educativo, \$4,600 millones para educación básica, \$2,894 millones para educación media superior, y \$7,087 millones para educación superior.

De acuerdo con la clasificación administrativa de los ramos educativos (11, 25 y fondos educativos del Ramo 33), el presupuesto total ascendió a \$481,684 millones, observándose variaciones positivas si se compara con el proyecto de PEF 2009 y con el presupuesto aprobado y ejercido en 2008 (3.2%, 6.7% y 2.1% de variación real, respectivamente). Con las ampliaciones aprobadas el presupuesto de los estos ramos

---

<sup>20</sup> Las reducciones que se hicieron al gasto programable afectaron tanto ramos autónomos como a las secretarías de Estado, a los Ramos Generales y a las entidades de control presupuestario directo. Los ramos administrativos se vieron afectados en alrededor de \$7,000 millones, con un monto similar para los autónomos. Destacaron las siguientes ampliaciones: Carreteras (\$19,300 millones); educación (\$14,800 millones); Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (\$12,500 millones); Salud (\$9,282 millones); Agua (\$5,000 millones); Transporte Urbano (\$3,000 millones); Seguridad y Justicia (\$2,500 millones) y Desarrollo Social (\$2,310 millones).

es mayor en poco más de \$50 mil millones respecto al aprobado para 2008. Tan solo la SEP dispuso de \$27,433 millones más<sup>21</sup> (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**PIB, Gasto Federal y Gasto en Educación 2008- 2009 en clasificación administrativa**

(Millones de pesos)

Gasto/Ramo	2008 a	2008 e <sup>/2</sup>	2009 p	2009 a	Variación % real <sup>/3</sup>			Variación nominal		
					2009 a / 2009 p	2009 a / 2008 a	2009 a / 2008 e	2009 a - 2009 p	2009 a - 2008 a	2009 a - 2008 e
PIB <sup>/1</sup>	\$12,110,553	\$12,110,555	\$11,993,809	\$11,993,809	n.a.	-5.5	-5.5	n.a.	-116,744	-116,746
Gasto neto total	2,569,450	2,894,807	2,846,697	3,045,479	7.0	13.1	0.4	198,782	476,028	150,672
Gasto programable	1,899,925	2,229,155	2,117,591	2,320,352	9.6	16.5	-0.7	202,761	420,427	91,198
Ramo 11 (SEP)	173,498	188,379	185,470	200,931	8.3	10.5	1.8	15,461	27,433	12,552
Ramo 25	42,183	23,462	49,636	49,036	-1.2	10.9	99.4	-600	6,853	25,574
Fondos educativos Ramo 33	214,891	238,307	231,830	231,717	0.0	2.9	-7.2	-113	16,825	-6,590
<b>Total educación</b>	<b>430,573</b>	<b>450,148</b>	<b>466,936</b>	<b>481,684</b>	<b>3.2</b>	<b>6.7</b>	<b>2.1</b>	<b>14,747</b>	<b>51,111</b>	<b>31,536</b>

a - aprobado

e - ejercido

p - proyecto

<sup>/1</sup> El valor nominal del PIB para 2008 se tomó de las cifras preliminares anualizadas reportadas en el Sistema de Cuentas Nacionales publicadas por el INEGI y consultadas en mayo de 2009 (<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe/Consultar#>). El valor del PIB para 2009 es el estimado por la SHCP en el mes de mayo de 2009 con una variación anualizada del -5.5%.

<sup>/2</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008.

<sup>/3</sup> Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2009 de 4.8%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

**Fuente:** Elaboración propia con cifras de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Sin embargo, se observaron algunas variaciones negativas en algunos indicadores del gasto educativo: comparando los presupuestos aprobados en ambos años, se tuvo una disminución de un punto porcentual (del 16.8% al 15.8%) como porcentaje del gasto neto total, y de 1.9 puntos (de 22.7% a 20.8%) respecto del gasto programable. Respecto del PIB, la mejora fue marginal: una centésima de punto, al pasar del 3.6% al 3.7% con las estimaciones del PIB de octubre de 2008, y al 4.0% con las ajustadas a la baja en mayo de 2009 (cuadro 7), aún muy lejos de la participación federal para alcanzar la meta de un gasto público equivalente al 8% del PIB establecida en la Ley General de Educación.

<sup>21</sup> De acuerdo con el anexo 21 del Decreto, "Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados", a la SEP se le redujeron \$2,541.3 millones y se le ampliaron \$18,002 millones, quedando las reasignaciones netas en \$15,460.7 millones.

**Cuadro 7**  
**Gasto en Educación <sup>/1</sup> como porcentaje del Gasto Federal y del PIB,**  
**2007- 2008**

Indicador	2008 a	2009 e	2009 p	2009 a
% Gasto educativo respecto al gasto neto	16.8%	15.6%	16.4%	15.8%
% Gasto educativo respecto al gasto programable	22.7%	20.2%	22.1%	20.8%
% Gasto federal educativo respecto al PIB (estimación PIB: octubre 2008)	3.6%	3.7%	3.6%	3.7%
% Gasto federal educativo respecto al PIB (estimación PIB: mayo 2009)	3.6%	3.7%	3.9%	4.0%

a - aprobado

e - ejercido

p - proyecto

/1 Clasificación administrativa (Ramo 11, Ramo 25 y fondos educativos del Ramo 33)

**Fuente:** Elaboración propia con cifras de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008.

El nivel de educación superior fue el nivel educativo que recibió mayores apoyos por parte de la Cámara de Diputados, como resultado de las negociaciones y cabildes arriba referidos. En el cuadro 8 se presentan las ampliaciones para este nivel educativo presentadas en el Anexo 26 del Decreto.



**Cuadro 8**

**Ampliaciones para Educación Superior aprobadas por la Cámara de Diputados para 2009**

UNAM	700,000,000
IPN	450,000,000
UAM	350,000,000
UPN	10,000,000
COLMEX	10,000,000
CINVESTAV	95,000,000
UAAANarro	10,000,000
CETI	15,000,000
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	100,000,000
Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos	350,000,000
Ampliación de la oferta educativa de nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	600,000,000
Fondo para la Modernización de la Educación Superior FOMES	50,000,000
Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación y Acreditación FIUPEA	50,000,000
Programa de Mejoramiento del Profesorado PROMEP	200,000,000
Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las UPES y UPEAS	900,000,000
Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	900,000,000
Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales	150,000,000
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales	500,000,000
Programa de Carrera Docente (UPES)	350,000,000
Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	100,000,000
Sistema Nacional de Educación a Distancia	70,000,000
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas	200,000,000
Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales	50,000,000
Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales existentes	100,000,000
Fortalecimiento del programa de becas	444,500,000
Becas Full Bright García-Robles	6,500,000
Escuelas Normales Rurales (becas asistencial-alimentaria y curso de Inglés)	26,000,000
Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales	300,000,000
<b>TOTAL</b>	<b>7,087,000,000</b>

Fuente: Anexo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Como se observa, se aprobaron ampliaciones para los distintos tipos de instituciones: IES federales, universidades públicas estatales y con apoyo solidario, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas, universidades interculturales y escuelas normales. También se apoyaron las becas y los programas coordinados por la ANUIES.

Con las ampliaciones otorgadas, con los datos del presupuesto publicado en enero por la SHCP, los recursos para las subfunciones de educación superior y de

posgrado de todos los ramos presupuestales (SEP, SAGARPA, SEDENA, Ramo 25 y Ramo 33), ascendieron a \$78,373.6 millones<sup>22</sup> (cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Presupuesto 2009 para las subfunciones de Educación Superior y de Posgrado**

(Millones de pesos)

Secretaría o Ramo	2008 a	2008 e <sup>/1</sup>	2009 p	2009 a	Variación % real <sup>/2</sup>			Variación nominal		
					2009 a / 2009 p	2009 a / 2008 a	2009 a / 2008 e	2009 a - 2009 p	2009 a - 2008 a	2009 a - 2008 e
Ramo 11 (SEP)	64,244.9	68,259.0	65,970.9	72,495.7	9.9	7.7	1.3	6,524.8	8,250.8	4,236.8
Ramo 33	2,475.5	2,475.5	2,619.2	2,577.8	-1.6	-0.6	-0.6	-41.3	102.4	102.4
Ramo 25 <sup>/3</sup>	0.0	0.0	768.4	768.4	0.0	n.a.	n.a.	0.0	768.4	768.4
Ramo 08 (SAGARPA)	1,757.2	1,797.0	1,837.2	2,031.2	10.6	10.3	7.9	193.9	273.9	234.2
Ramo 07 (SEDENA)	478.3	659.1	500.5	500.5	0.0	-0.2	-27.5	0.0	22.2	-158.6
<b>TOTAL</b>	<b>68,955.9</b>	<b>73,190.5</b>	<b>71,696.2</b>	<b>78,373.6</b>	<b>9.3</b>	<b>8.5</b>	<b>2.2</b>	<b>6,677.4</b>	<b>9,417.7</b>	<b>5,183.1</b>

a - aprobado

e - ejercido

p - proyecto

<sup>/1</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008.

<sup>/2</sup> Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2009 de 4.8%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2009.

<sup>/3</sup> Educación Normal en el D.F. En los PEF anteriores estos recursos se clasificaban en educación básica.

**Fuente:** Elaboración propia con cifras de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008; Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Este presupuesto tuvo un incremento de \$9,417.7 millones (8.5%) con respecto al presupuesto aprobado para 2008 (\$68,956 millones), y de \$5,183.1 millones (2.2%) con relación al presupuesto ejercido (\$73,191 millones). El presupuesto se incrementó en 9.3% con relación al proyecto de PEF.

Con estas ampliaciones se revirtió la disminución que en términos reales consideraba la propuesta del Ejecutivo. Si bien con una velocidad menor que en años anteriores, nuevamente el presupuesto para las IES tendría un crecimiento real. Tal

<sup>22</sup> Las reasignaciones para la SEP fueron por \$15,460.7 millones, derivadas de \$18,002 millones de ampliaciones (incluyendo las aprobadas para educación, cultura y deporte) y de \$2,541.3 millones de reducciones a subfunciones y partidas que determinaría la SHCP con la SEP después de la aprobación del PEF. Con las cifras del PEF publicado, de las disminuciones que se tenían que aplicar, \$562.2 millones correspondieron a las subfunciones de educación superior y de posgrado, por lo que el incremento neto para ellas en el Ramo 11 (SEP) fue menor al de las ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados: \$6,524.8 millones. Estas disminuciones, salvo para el IPN que disminuyó \$50 millones, no afectaron al presupuesto de las IES, como si lo había hecho el año anterior la SHCP con la Oficialía Mayor de la SEP, afectando severamente las ampliaciones acordadas, al reducir recursos a partidas de gasto de las universidades. Para el PEF de 2008, sin embargo, como resultado de una negociación entre la CEPYSE y la SHCP, no se aplicaron tales disminuciones.

como fue señalado por las autoridades de la SEP, el presupuesto aprobado representaba el más alto de la historia.

Con las ampliaciones obtenidas se alcanzaría en 2009 el 0.61% del PIB, esto de acuerdo con las estimaciones realizadas por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica del mes de octubre de 2008. El proyecto de presupuesto, dadas las disminuciones que conllevaba, equivalía al 0.55% del PIB según las estimaciones de septiembre y, con las ajustadas a la baja en octubre como reacción ante la crisis financiera mundial, el indicador se situó en 0.56%. Si comparamos el indicador con el presupuesto ejercido en 2008, pese a las ampliaciones aprobadas, únicamente se pasó del 0.60% del PIB al 0.61%, y respecto del aprobado, se tuvo un aumento de cuatro décimas de puntos porcentuales, aún lejos de la meta del uno por ciento propuesta por las universidades y por debajo de la línea del escenario deseable para realizar un esfuerzo sostenido para los próximos cuatro años. Sin embargo, estos cálculos se hacen con base en las estimaciones de crecimiento económico aprobadas en el paquete económico para 2009. De acuerdo con los ajustes a la baja en el valor nominal del PIB practicados por la SHCP en el mes de mayo de 2009 (-5.5%), el indicador que revisamos ascendería al 0.65%. Con respecto al gasto programable, el presupuesto para educación superior, con todo y sus aumentos, mantuvo la misma proporción de alrededor del 3.4%; es decir, las ampliaciones para este nivel no representaron un gasto relativamente mayor que para el conjunto del gasto (cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Variación de los indicadores de financiamiento federal a educación superior y a ciencia y tecnología**  
**2008 - 2009**

(Millones de pesos)

Indicador	2008 a	2008 e <sup>1</sup>	2009 p	2009 a
PIB (Estimaciones octubre de 2008 en CGPE)	\$12,110,555	\$12,110,555	\$12,883,700	\$12,883,700
PIB (Estimaciones mayo de 2009: Variación de -5.5% para 2009)	\$12,110,555	\$12,110,555	\$11,993,809	\$11,993,809
Gasto programable	\$1,899,925	\$2,229,155	\$2,117,591	2,320,352
Gasto Federal en educación (Clasificación administrativa (Ramos 11, 25 y 33))	\$430,573	\$450,148	\$466,936	\$481,684
Matrícula pública en educación superior (sin normal)	1,660,700	1,660,700	1,718,300	1,718,300
Presupuesto subfunciones educación superior y posgrado	\$68,956	\$73,191	\$71,696	\$78,374
Presupuesto subfunciones de educación superior y de posgrado como porcentaje del PIB (Estimaciones PIB: octubre de 2008)	0.57%	0.60%	0.56%	0.61%
Presupuesto subfunciones de educación superior y de posgrado como porcentaje del PIB (Estimaciones PIB: mayo de 2009)	0.57%	0.60%	0.60%	0.65%
Gasto federal por alumno en educación superior (pesos de 2009)	\$43,515	\$46,188	\$41,725	\$45,611
Gasto federal en subfunciones de educación superior y de posgrado como porcentaje del gasto en educación	16.0%	16.3%	15.4%	16.3%
Gasto federal en subfunciones de educación superior y de posgrado como porcentaje del gasto programable	3.6%	3.3%	3.4%	3.4%

a - aprobado

e - ejercido

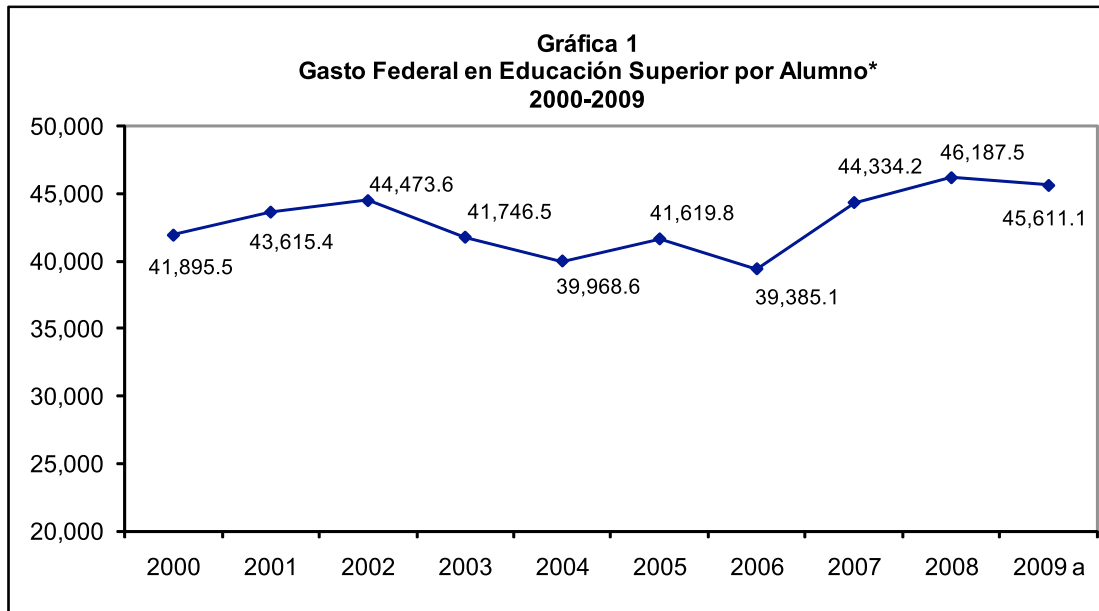
p - proyecto

<sup>1</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008.

**Fuente:** Elaboración propia con cifras de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008; Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Si se comparan los presupuestos aprobados de ambos años, el gasto federal por alumno, tomando como fuente la matrícula pública de educación superior estimada por la SEP para el ciclo 2009-2010 (sin considerar la correspondiente a educación normal) tuvo un incremento al pasar de \$43,515 a \$45,611. Sin embargo, si se compara el presupuesto aprobado para 2009 con el ejercido en 2008, se tiene una disminución de \$576. Aquí cabe señalar que gracias a las decisiones de la Cámara de Diputados, en principio, se logró acompasar la expansión del sistema, a través de la ampliación de oferta e incremento de matrícula de las IES públicas, con la ampliación presupuestal. En este rubro, el proyecto del Ejecutivo disminuía de manera severa, como vimos, los recursos para continuar con la ampliación de la matrícula. Gracias a que los fondos de financiamiento correspondiente se resarcieron, aunque fuera de manera parcial, y se

concedieran ampliaciones para otros programas, es esperable que al final del año no se tenga una disminución en este indicador (gráfica 1).



Los rubros que cabe destacar en los resultados obtenidos en las negociaciones para el presupuesto de educación superior son los siguientes:

- Todas las IES federales tuvieron incrementos, si bien no en los montos por ellas solicitados.
- Para la ampliación de la oferta se obtuvieron \$600 millones, mismos que no estaban considerados en el proyecto. Sin embargo, este monto sería inferior al ejercido en 2009, que fue de \$900 millones.
- Los fondos para las universidades públicas estatales y con apoyo solidario (UPE y UPEAS) que venían severamente disminuidos (Fondos de Consolidación, Incremento de Matrícula y Reconocimiento de Plantilla) contaron con los mismos recursos que en 2008, al haberse aprobado ampliaciones por \$900 millones para cada uno de los dos primeros fondos y \$500 millones para el tercero.
- Se incrementó el monto para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (Fórmula CUIPA) con \$150 millones adicionales a los \$1,150

millones que consideraba el proyecto. Con ello, se lograría evitar la situación que se dio en 2008, al haberse disminuido los recursos de varias universidades ante la operación de un "modelo de suma cero" que contó con la misma bolsa de recursos.

- También se tuvieron incrementos por \$300 millones para los fondos destinados al apoyo a la calidad de las universidades (FOMES, FIUPEA y PROMEP), lo que rompió con el estancamiento presupuestal observado prácticamente desde principios de la década.
- Para el Programa de Carrera Docente se obtuvo una ampliación por \$350 millones, \$100 millones más que en 2008. Sin embargo, cabe observar que los \$250 millones que se asignaron en 2007 no estuvieron considerados en el "irreductible" de las universidades, por lo que las ampliaciones para 2009 al Programa fueron de una cuantía menor, no obstante que en 2008 solamente se hubieran ejercido \$232 millones.
- Se obtuvieron recursos por \$350 millones para los Institutos Tecnológicos a través del Fondo de Apoyo para la Calidad, que en el proyecto no contaba con recursos. Este monto triplicó el otorgado en 2008. Los recursos se utilizarían para la construcción y el equipamiento de talleres y laboratorios.
- Las Universidades Tecnológicas contaron con \$200 millones adicionales en un Fondo de Apoyo a la Calidad, fondo que por primera vez se establecía en el PEF de manera específica. El fondo incluye recursos para equipamiento en laboratorios y talleres.
- Del mismo modo, para las Universidades Interculturales se aprobaron \$150 millones: \$50 millones para consolidación (considerados como irreductibles), y \$150 millones para infraestructura en un Fondo de concurso. De igual manera, fue el primer año en que se asignaban en el PEF recursos adicionales etiquetados a estas universidades.
- Se creó el programa para Fortalecimiento de la Calidad en Escuelas Normales, con \$300 millones; estos son recursos adicionales y complementarios a los considerados en el proyecto presupuestal para los programas de mejoramiento

institucional. Adicionalmente se aprobaron \$26 millones para las escuelas normales rurales.

- El rubro de becas fue apoyado de manera significativa; para 2009 se aprobaron poco más de \$400 millones más que los ejercidos en 2008, como resultado de las ampliaciones por \$444 millones determinadas en la Cámara. Con los recursos para los programas de becas, la SEP anunció distintos programas de becas para 2009, como fortalecimiento de uno de los ejes centrales de la política pública.
- Los programas que coordina la ANUIES (Fundación Educación Superior-Empresa, Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Sistema Nacional de Educación a Distancia) tuvieron los mismos recursos aprobados para 2008. Cabe recordar que el proyecto no consideraba recursos para estos programas, pero con los \$170 millones aprobados en la Cámara de Diputados se daría continuidad a las acciones en curso.

Por último, cabe señalar lo relacionado con el irreductible de las UPE y UPEAS. Por primera vez en las partidas presupuestales correspondientes al subsidio ordinario, se regularizaron los recursos para el resarcimiento del subsidio por un monto de \$2,691 millones (con los montos de los Fondos de Consolidación, Incremento de Matrícula y Reconocimiento de Plantilla de 2007 que no se regularizaron en 2008), los de Reconocimiento de Plantilla de 2008 por \$600 millones, y los de Consolidación de 2008. Con ello, se obtuvo una base presupuestal mayor para todas las instituciones en el subsidio ordinario, habiéndose logrado resarcir, al mismo tiempo, las disminuciones que conllevaban estos mismos fondos para 2009.

Desde que la ANUIES presentara sus propuestas presupuestales a la Secretaría de Educación Pública en el mes de julio, previa la formulación del proyecto de PEF, la correspondiente a la regularización de fondos en el irreductible de las UPE fue una de las más sostenidas. En efecto, se había insistido ante las autoridades de la SEP sobre la necesidad de que desde el proyecto del Ejecutivo se consideraran, al menos, los recursos otorgados en 2007 y 2008 en los Fondos de Incremento de Matrícula, Consolidación y Reconocimiento de Plantilla. Adicionalmente, se propuso regularizar

como subsidio ordinario los recursos otorgados por el Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero para las UPE con Subsidio por Alumno por debajo de la Media Nacional, que en 2007 y 2008 benefició a 14 universidades, pues solamente si se regulaban los recursos se lograría el cierre de brechas a lo largo de varios años.

En las reuniones que se sostuvieron durante los meses de junio y julio de 2008 en el marco de una mesa de financiamiento instalada con la participación de la SEP y la ANUIES, lo referente al irreductible había sido tratado de manera puntual. La postura de la ANUIES había sido de regularizar los anteriores fondos,<sup>23</sup> que de acuerdo con los anexos del decreto de PEF de 2007 y 2008 debían tener carácter de irreductibles para el siguiente ejercicio. Sin embargo, este señalamiento no fue tomado en cuenta por la SHCP al momento de integrar el proyecto de presupuesto para 2008 y 2009. La Subsecretaría de Educación Superior, por su parte, también apoyaba su regularización, pero se topaba con una fuerte resistencia por parte de la SHCP, para la cual ninguno de los fondos debería regularizarse, y así evitar presiones de gasto.

Como resultado de las nada fáciles negociaciones, primero al interior de la SEP (negociaciones entre la Subsecretaría de Educación Superior y la Oficialía Mayor, teniendo como base los techos presupuestales definidos por las autoridades hacendarias para el sector), y posteriormente entre la SEP y la SHCP, se determinó un monto del irreductible para las UPE y UPEAS, en las partidas distribuibles geográficamente por entidad federativa (4201 a 4232), por \$26,614.9 millones, mientras que en la partida no distribuible geográficamente (partida 4233, en la cual se consideran recursos para ampliaciones a lo largo del año, como para nueva oferta educativa, o previsiblemente el incremento salarial), se consideraron \$2,187.6 millones. Con esta distribución, resultaba evidente que el irreductible asignado de origen para las universidades no regularizaría ningún fondo de financiamiento adicional, a menos que la partida 4233 se repartiera entre las universidades, con lo que entonces al menos se estarían reconociendo los recursos para resarcimiento del subsidio de 2008.

---

<sup>23</sup> Para el caso del subsidio ordinario o irreductible de las UPE y UPEAS, a diferencia de las IES federales, tanto el Proyecto de PEF, como el PEF aprobado, no se desglosa para cada una de las universidades. Los recursos se ubican en el Programa Presupuestal U006, denominado Subsidio Federal para Organismos Públicos Descentralizados Estatales, en la Unidad responsable 511 de la SEP: Dirección General de Educación Superior Universitaria.



En las negociaciones realizadas durante los días previos a la aprobación del PEF entre la Comisión de Educación Pública, la Subsecretaría de Educación Superior, la ANUIES y la SHCP, esta última aceptó que todos los recursos del subsidio ordinario se redistribuyeran a las universidades en las partidas por entidad federativa, a fin de que en el irreductible se regularizaran algunos de los fondos. Sin embargo, no se logró convencer a la SHCP de que se regularizaran todos los fondos, sino solo los recursos de resarcimiento del subsidio por un monto de \$2,691 millones (con los montos de los Fondos de Consolidación, Incremento de Matrícula y Reconocimiento de Plantilla de 2007 que no se regularizaron en 2008), y los recursos de los fondos de Reconocimiento de Plantilla y de Consolidación 2008 por \$600 millones y \$1,000 millones respectivamente. La SHCP que no procedía regularizar los recursos correspondientes al Fondo de Incremento de Matrícula de 2008, con el argumento de que la gran mayoría de los proyectos apoyados habían sido apoyados con recursos para inversión por una única ocasión (construcción de infraestructura), y no repercutía en el gasto corriente. Además, para las autoridades hacendarias, resultaba del todo improcedente regularizar los recursos otorgados a las 14 universidades por debajo de la media nacional en subsidio por alumno, tal como lo solicitaba la ANUIES.

Para dar transparencia y garantías de los recursos que irían desde inicio del año en el subsidio ordinario para las universidades, el presidente de la Comisión de Educación insistió ante la SEP y la SHCP en que éste debería especificarse para cada universidad, y no sólo por entidad federativa, evitando así la opacidad en la asignación de años anteriores o incluso posibles decisiones discrecionales en el ámbito de la SEP. Los funcionarios de Hacienda en todo momento señalaron que –de acuerdo con la normatividad y estructura del PEF– no procedía especificar en el decreto la distribución por universidades, sino solamente por entidad federativa, después de agrupar los montos de subsidio que corresponderían a cada institución, cosa que se hizo tal como se presentó en el anexo 26A del dictamen; en él se indicó la distribución por entidad federativa del subsidio ordinario para las UPE y UPEAS, con un monto total de \$28,802.7 millones.

Con las cifras aprobadas, el subsidio ordinario o irreductible tendría un incremento de \$6,306 millones de pesos respecto al presupuesto de inicio de 2008, ello

sin considerar los recursos de resarcimiento, y de \$3,615 considerando estos últimos.<sup>24</sup> Respecto del subsidio ejercido, las variaciones serían de \$4,395 y \$1,704 respectivamente. Se acordó entre el subsecretario de Educación Superior y el presidente de la Comisión de Educación, que en la cercana reunión del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) de la ANUIES se diera a conocer a cada rector el monto del subsidio ordinario correspondiente a su institución, lo que por primera vez daría mayor seguridad a las instituciones.<sup>25</sup>

Los resultados presupuestales obtenidos, no obstante que no se hayan logrado incorporar todas las solicitudes de las universidades, fue considerado por los rectores y por la ANUIES como un importante avance, pues por primera ocasión se lograba que la SHCP flexibilizara su posición tajante de que ninguno de los fondos de financiamiento adicionales al subsidio ordinario, independientemente de su objeto, podía regularizarse. Gracias a ello, se obtuvo una base presupuestal mayor para todas las universidades en el subsidio ordinario, habiéndose logrado resarcir, al mismo tiempo, las disminuciones que conllevaban estos mismos fondos para 2009. Este reconocimiento se hizo manifiesto en un desplegado público de CUPIA.

---

<sup>24</sup> Esta ampliación, además de considerar \$1,691 millones considera el incremento salarial de 2008, nivelaciones, ampliaciones, ajustes y complementos a la anualidad determinados por la SEP, así como los recursos que se regularizan de los fondos antes indicados.

<sup>25</sup> En la reunión de CUPIA, además de dar a conocer a cada rector las cifras del irreductible por universidad, Tonatiúh Bravo presentó el informe sobre los resultados de las negociaciones presupuestales para educación superior. Por acuerdo tomado por el Consejo Nacional, de la ANUIES, se le extendió un reconocimiento público por su desempeño como presidente de la Comisión de Educación Pública de la LX Legislatura, y por su apoyo a las instituciones públicas de educación superior.

## **6. La amenaza de recortes presupuestales**

Desde el mismo mes de noviembre de 2008, una vez aprobado el PEF rondaba entre las universidades un fantasma: los posibles recortes presupuestales a lo largo de 2009. Esta eventualidad estaba presente en el ánimo de los rectores, y era vista como una amenaza latente derivada no solo de los ajustes requeridos de acuerdo con el decreto aprobado, sino agudizada por la crisis económica del país. Como vimos en el primer apartado, la abrupta caída de la economía del país impactó primero en el proyecto de presupuesto y después en el presupuesto aprobado que tuvo un importante crecimiento para utilizarse como un instrumento contracíclico, principalmente a través de recursos de inversión.

Ya en la reunión de CUIA del mes de noviembre de 2008, los rectores le habían solicitado al subsecretario de Educación Superior que las disminuciones que tendría la SEP, de acuerdo con las reasignaciones aprobadas en el decreto de PEF, no afectarían a las universidades, como en su momento se hizo en el PEF para 2008 publicado por la SHCP, y que como resultado de las gestiones de la presidencia de la Comisión de Educación Pública con Agustín Carstens, se rectificó de inmediato. También se pronunciaron por evitar todo recorte posterior.

En el mes de enero de 2009 se publicó el PEF en la página de internet de la SHCP, y en términos generales se respetaron los recursos para las universidades, lo que sin duda representaba una buena noticia; sin embargo, seguía la pregunta de si a lo largo de 2009 el Ejecutivo practicaría recortes al presupuesto, habida cuenta del comportamiento negativo de los principales indicadores macroeconómicos, como el del precio del barril de petróleo de exportación, que para enero se situaba a menos de la mitad del precio considerado en la Ley de Ingresos de la Federación para 2009, ya ajustados a la baja respecto a las previsiones presentadas en el mes de septiembre. El mismo día en que se había aprobado el PEF, el 13 de noviembre, la SHCP anunciaba que el nivel de ingresos petroleros previstos en dicha ley estaban asegurados gracias a la realización en los mercados financieros internacionales de operaciones de cobertura contra el riesgo de reducciones en los precios del petróleo, con cargo al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (SHCP, 2008c).

A la vuelta del año, y atendiendo al decreto de PEF –que estableció en uno de sus artículos transitorios que la SEP debería emitir, antes de que finalizara febrero, las convocatorias para el concurso de los diversos fondos aprobados–, pero también como respuesta de la política contracíclica anunciada por el Presidente Calderón, en la que el ejercicio “oportuno y eficiente” del gasto público representaba una herramienta fundamental, el 14 de enero la SEP convocó a más de 400 titulares de IES del país a una reunión para presentar los lineamientos de operación de los doce fondos de financiamiento, ya publicados en la página de internet de la SEP desde el día 2 de enero. La todavía titular de la SEP, Josefina Vázquez Mota, afirmó que “el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados será respetado, total y cabalmente, en cumplimiento a la instrucción del Presidente Felipe Calderón Hinojosa... La ciudadanía puede estar segura que no sólo se salvaguardarán los recursos presupuestales sino también se dará la certeza y el acompañamiento a los apoyos que año con año se han venido dando a las instituciones de educación superior” (SEP, 2009a). Este anuncio tuvo un reconocimiento por parte de los directivos de las IES. Al menos, para principios del año se preveía que la crisis económica no afectaría al gasto educativo.

En esa reunión la SEP reiteró su postura de que ante una difícil situación económica y financiera mundial que afecta al país, la “mejor apuesta” era la inversión en educación. Por primera ocasión se anunció que los recursos se comenzarían a ejercer desde los primeros meses del año, a diferencia de años anteriores en que la tardanza en el ejercicio del gasto y los subejercicios eran la constante.<sup>26</sup>

Ese mismo día la ANUIES invitó a una comida a la secretaria de Educación Pública, a los subsecretarios de Educación Media Superior y Superior, y a los presidentes de las comisiones de Educación Pública de la Cámara de Diputados y del Senado, con la presencia de los rectores de las universidades federales y estatales en la cual nuevamente se hizo un reconocimiento a la labor desempeñada por Tonatiúh Bravo Padilla en materia presupuestal en los tres años de la legislatura. Incluso se tocó abiertamente el tema de la conformación de la CEPYSE en la LXI Legislatura, y la

---

<sup>26</sup> El presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación informó que al término del primer semestre de 2008, se reportaba un subejercicio del 70 u 80 por ciento en la mayoría de las secretarías de Estado, lo que evidenciaba la falta de planeación en los mecanismos para operar y cumplir con la normatividad. Boletín de la Cámara de Diputados No 3598, 15 de enero de 2009. [www3.diputados.gob.mx](http://www3.diputados.gob.mx).

necesidad de que su presidencia continuara siendo ocupada por un universitario, a fin de dar continuidad a las acciones de apoyo realizadas en este trienio. Para los titulares de las IES resultaba natural que este espacio no regresara a manos de líderes del SNTE, perdiéndose lo logrado en las dos últimas legislaturas, particularmente la última que concluiría en el mes de agosto de 2009.

Otro tema que se señaló fue el relacionado con la crisis económica del país. Vázquez Mota anunció a los rectores, tal como lo hiciera en la reunión en la SEP, que el presupuesto educativo aprobado por la Cámara de Diputados no sufriría recortes durante el año, cosa que habría sido acordado con las autoridades de la SHCP; se reiteró que el gasto público bien ejercido sería un detonante de la economía, sobre todo en momentos de crisis económica.

Sin embargo, el fantasma de los recortes presupuestales se comenzó a materializar a partir del mes de mayo ante la magnitud de la desaceleración de la actividad económica, la baja en los precios internacionales del petróleo y la menor recaudación impositiva, que en algún momento repercutirían en ajustes al gasto público. Ante el “boquete” en las finanzas públicas estimado en mayo en 300 mil millones de pesos, no sería suficiente la utilización del Fondo de Estabilización Petrolera, de los seguros de cobertura y de los excedentes operativos del Banco de México, requiriéndose ajustes al gasto. Los efectos de las medidas tomadas contra la epidemia de influenza de los meses de abril y mayo no harían sino acelerar las decisiones de las autoridades hacendarias en este sentido.

El 28 de mayo se dio el primer ajuste a través de los “Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009” (Subsecretaría de Egresos, 2009). El recorte sería de 35 mil millones de pesos, lo que afectaría al gasto corriente de las dependencias y entidades: 3.5% en servicios personales y 6.4% en gasto de operación, administrativo y de apoyo.

A los pocos días, diversas instituciones federales de educación superior fueron notificadas de que tendrían que realizar estos ajustes. La UNAM, de inmediato y de forma pública, se manifestó en contra de cualquier recorte, y señaló que estas medidas no eran aplicables a instituciones autónomas. De la misma manera lo hicieron otras IES a través de comunicados institucionales o desplegados públicos. En reuniones

sostenidas entre los rectores y Alonso Lujambio, nuevo titular de la SEP que había sustituido a Josefina Vázquez Mota a principios de abril, la petición central que se le hizo fue la de blindar el presupuesto para todas las instituciones de educación superior. En un comunicado, la SEP dio a conocer que se acordó con la SHCP “cuidar especialmente, en este momento de restricción fiscal, el presupuesto de las universidades públicas” y no hacer extensivas las reducciones de manera obligatoria en los términos de los lineamientos de austeridad. No obstante, y considerando el entorno económico, se solicitó a las universidades aplicar “de manera voluntaria medidas de racionalización del gasto y contribuir, en la medida de sus posibilidades, al esfuerzo de ahorro que está realizando el sector educativo” (SEP, 2009). Incluso ante este comunicado hubo reacciones de las instituciones. La UNAM, en un comunicado, le respondió a la SEP que “cualquier reducción presupuestal pondría en riesgo no solo las condiciones académicas y laborales, sino un cúmulo de proyectos científicos, humanísticos y culturales que ya están en marcha, a los que la UNAM no puede sustraerse” (*La Jornada*, 28 junio 2009, p. 38). Otros rectores de universidades públicas estatales manifestaron que ante lo ajustado del presupuesto, sería imposible hacer cualquier recorte de manera voluntaria sin afectar el desarrollo de proyectos académicos sustantivos.

La Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Postgraduados, instituciones sectorizadas en la SAGARPA, no fueron incluidas en el acuerdo SEP-SCHP y tendrían que realizar los ajustes. Tan solo para la primera, la disminución presupuestal ascendería a alrededor de cien millones de pesos, lo que generó el rechazo de la institución, y la solicitud de apoyo a la Cámara de Diputados.

En la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del 17 de junio, los legisladores de todos los grupos parlamentarios, por unanimidad, aprobaron un punto de acuerdo en el que se rechaza cualquier recorte presupuestal a las universidades, independientemente del sector al cual pertenezcan (SEP o SAGARPA). Sin embargo, pese a lo comunicado por la SEP, para principios de julio diversas instituciones federales habían sido avisadas de la aplicación de recortes, entre las que se encontraban la Universidad Pedagógica Nacional y el Colegio de México, además de las instituciones sectorizadas en SAGARPA. Ello llevó a que en la reunión de CUIA

realizada en Mérida la segunda semana de ese mes, se acordara manifestarse públicamente porque no se aplicara ningún ajuste presupuestal en educación superior. El subsecretario Rodolfo Tuirán se manifestó también porque los actores clave, como la ANUIES y la Cámara de Diputados, mantuvieran una comunicación fluida para proteger los recursos destinados a la educación superior.

Sin embargo, posteriormente vendría un segundo ajuste presupuestal, ahora por 50 mil millones de pesos, para hacer frente a la brecha fiscal, que en julio se estimaba en cerca de medio billón de pesos,<sup>27</sup> que sería cerrada con una disminución total del gasto programable por 85 mil millones de pesos, además de las coberturas petroleras, el remanente de operación del Banco de México y los fondos de estabilización. Este nuevo ajuste, sumado al del mes de mayo, daría un respiro a las presiones de gasto enfrentadas hasta el momento, sin que las autoridades hacendarias dejaran de reconocer que estas cifras eran estimaciones y que podían ser sujetas a revisión en la medida que se contara con más información.

El ajuste por 85 mil millones de pesos se haría tanto en el gasto corriente (78%) como en el de inversión (22%). Con relación al primero, se disminuirían alrededor de 15 mil millones de pesos en gasto administrativo, otro tanto en gastos de operación, 21 mil millones de pesos en servicios personales y 15 mil millones de pesos en subsidios. Una vez que la SHCP comunicara a las dependencias el monto total y los lineamientos del ajuste del gasto que tendrán que cubrir, les dejaría la determinación de los detalles de dicho ajuste. Hasta los primeros días de agosto, no se conocían los programas que serían afectados en las distintas secretarías de Estado, ni si habría afectaciones adicionales al presupuesto de las instituciones de educación superior, pero a los pocos días Alonso Lujambio anunció a los rectores que se disminuiría el uno por ciento del presupuesto, equivalente a \$800 millones. De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, una vez que la SHCP recibiera la información correspondiente de las dependencias, tendría que informar a la Cámara de

---

<sup>27</sup> “La afectación a las finanzas públicas proviene básicamente de dos fuentes: la desaceleración de la actividad económica se traduce en menores ingresos no petroleros, mientras que un precio del petróleo más bajo, junto con un menor volumen de producción del crudo, significa menores ingresos petroleros... En este sentido se estima que para el cierre de 2009 los ingresos presupuestarios sean menores en 480.1 mil millones de pesos respecto a la Ley de Ingresos para 2009, resultado de una disminución de 211.5 mil millones de pesos en los ingresos petroleros y de 268.6 mil millones de pesos en los ingresos no petroleros” (SHCP, 2009d: 2).

Diputados la aplicación de los ajustes presupuestales. Cabe señalar que estas medidas coincidieron con el periodo de vacaciones de verano, en el que baja sensiblemente la actividad de las universidades, por lo que, salvo pronunciamientos aislados, no se hicieron nuevas manifestaciones como las realizadas con relación al primer recorte anunciado en el mes de mayo.



## Referencias

- ANUIES (2003). *Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario para las Instituciones Públicas de Educación Superior*, documento aprobado en la XXII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, 28 y 29 de noviembre de 2003, Huatulco, Oaxaca.
- ANUIES (2005). *Solicitudes de ampliación al proyecto del presupuesto en educación superior para 2006*. 8 de octubre de 2004.
- ANUIES (2008). *Solicitudes de ampliación al proyecto de presupuesto 2009 para educación superior*, 14 de octubre de 2008.
- Bravo Padilla, Tonatiúh (2008). "Políticas Públicas para los Sistemas de Pensiones y Jubilaciones Universitarios", presentado en la Mesa de Financiamiento SEP-ANUIES, 15 de julio de 2008.
- Cámara de Diputados, ANUIES, UNAM y Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2008). Declaración de Ciudad Universitaria, Segundo Foro Parlamentario sobre Educación Media Superior, Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, Ciudad de México, 20 de octubre de 2008.
- Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (2008). *Dictamen de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos con opinión fundada respecto a la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, en los ramos educativos*, 27 de octubre de 2008.
- Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (2009). *Gestiones sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 realizadas desde la Presidencia de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la LX Legislatura*, presentado en la XXXII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES, noviembre de 2008.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (2004). "Dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005", en *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados*, número 1628-I, 17 de noviembre de 2004.

- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (2007). “Dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008”, en *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados*, número 2381-IV, 12 de noviembre de 2007.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (2008a). “Acuerdo que establece el mecanismo por el cual se regulan las reuniones de las comisiones ordinarias y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para el examen y la discusión por sectores del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009”, en *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados*, No. 2633-A, Palacio Legislativo de San Lázaro número 2595, 19 de septiembre de 2008.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (2008b). “Dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009”, en *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados*, No. 2633-A, Palacio Legislativo de San Lázaro, 12 de noviembre de 2008.
- Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (2009). *Programas educativos de licenciatura y técnico superior universitario reconocidos por su calidad, y evaluados por los CIEES y clasificados en el nivel 1 de su padrón (acreditables), marzo de 2009*, recuperado de <http://www.ses4.sep.gob.mx/work/sites/ses/progcalidad/ciees.pdf> (consulta el 16 de julio de 2009).
- Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (2009). *Programas educativos de licenciatura y técnico superior universitario reconocidos por su calidad*, marzo de 2009, recuperado de <http://www.ses4.sep.gob.mx/work/sites/ses/progcalidad/copaes.pdf> (consulta 16 de julio de 2009).
- Economist Intelligence Unit (2008). *La Jornada*, 26 de noviembre de 2008.
- Mendoza Rojas, Javier (2007). *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES y resultados 2001-2007*, México, ANUIES-IISUE-UNAM.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008). *Economic Outlook* No. 84.

- Poder Ejecutivo Federal (2008). *Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009*, recuperado de [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2009a). Boletín, 14 de enero de 2009, recuperado de [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).
- Secretaría de Educación Pública (2009b). *Lineamientos de Operación del Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario*, recuperado de [www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx).
- Secretaría de Educación Pública (2009c). *Lineamientos de Operación del Fondo para Incremento de Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario*, recuperado de [www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx).
- Secretaría de Educación Pública (2009d). *Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales*, recuperado de [www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx).
- Secretaría de Educación Pública (2009e). *Lineamientos de Operación del Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales*, recuperado de [www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx).
- Secretaría de Educación Pública (2009f). *Lineamientos de Operación del Fondo de apoyo para saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno*, recuperado de [www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx).
- Secretaría de Gobernación (2008). “Documento de la Presidencia de la República con la revisión de los supuestos del marco macroeconómico, las estimaciones de ingresos y gastos previstos en el Paquete Económico 2009 e iniciativa de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, en *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados LX Legislatura No. 2609-I*, 9 de octubre de 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008a). *Criterios Generales de Política Económica para el Paquete Económico de 2009*, 8 de septiembre de 2008.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008b). Aprobación del Programa Económico 2009 y de la Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Comunicado de prensa 088/2008, 13 de noviembre de 2008.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008c), *Cobertura de Ingresos Petroleros del Gobierno Federal para 2009*. Comunicado de prensa 089/2008, 13 de noviembre de 2008.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009a). *Anuncia SHCP apoyos emergentes ante influenza*, Comunicado de prensa 023/2009, 5 de mayo de 2009.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009b). Palabras del secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, durante la LXV Convención Anual de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, México, D.F., 20 de mayo de 2009.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009c). *Situación de las Finanzas Públicas y Estrategia de Ajuste*, Comunicado de prensa 040/2009, 23 de julio de 2009.

Subsecretaría de Educación Superior (2006). *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*, abril de 2006.

Subsecretaría de Educación Superior (2007). *Procedimientos para la conciliación de oferta y demanda de educación superior de las entidades de la federación (Refuerzo de la misión de las COEPES)*. Versión Inicial: Julio de 1997; Actualización: Junio de 2007.

Subsecretaría de Educación Superior-PIFI (2008). Reglas de Operación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

Subsecretaría de Educación Superior-PROMEP (2009), *Programa de mejoramiento del profesorado*, recuperado de [http://promep.sep.gob.mx/objetivos\\_estrategicos.html](http://promep.sep.gob.mx/objetivos_estrategicos.html)).

Subsecretaría de Egresos (2009). "Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009", en *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, 29 de mayo de 2009.