

Presupuesto federal de educación superior: un nuevo ciclo de negociación para 2008

Javier Mendoza Rojas

Introducción

El financiamiento de la educación superior constituye uno de los temas centrales de las agendas contemporáneas de organismos internacionales y nacionales. En 2006 se realizó una reunión internacional organizada por Global University Network for Innovation, con el tema La Educación Superior en el Mundo 2006. La Financiación de las universidades, en la que se analizaron las experiencias internacionales globales y regionales en la materia, y se hizo público el consenso obtenido por los participantes para fortalecer el papel de los estados nacionales en el sostenimiento de las instituciones públicas de educación superior, considerando el papel estratégico que cumplen en las denominadas sociedades del conocimiento (GUNI, 2006). Por su parte, el tema del financiamiento en México ha sido tratado en incontables ocasiones por parte de diferentes actores universitarios, sociales y políticos. La Asociación Nacional de universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), principal agrupación representativa de la educación superior en el país, desde su constitución hace casi sesenta años, ha venido tratando de manera permanente el tema desde distintas ópticas, y ha formulado propuestas a los gobiernos y a los legisladores para contar en México con una política de largo plazo que dé seguridad a las universidades para su desarrollo. De manera particular, en los años que van de la presente década la ANUIES ha fortalecido su papel de gestor ante los poderes públicos, para lograr un financiamiento suficiente para el desarrollo de las funciones sustantivas de las instituciones con altos estándares de calidad.¹

El estudio de la experiencia reciente en materia de negociación y cabildeo para la determinación del presupuesto federal para las instituciones públicas

¹La más reciente propuesta de la ANUIES para el financiamiento se encuentra en *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México: elementos de diagnóstico y propuesta* (ANUIES, 2006).

de educación superior constituye una veta importante para el conocimiento de las políticas dirigidas al sector. En la dinámica de negociación presupuestal y sus resultados se implica la respuesta de las instituciones educativas a las iniciativas del gobierno federal en la materia. Documentar y analizar cómo se da el proceso en un ejercicio fiscal es ilustrativo para explorar los nuevos mecanismos para la determinación de políticas públicas relacionadas con el sostenimiento de la educación superior en nuestro país.

En este texto se revisa el proceso de negociación y determinación del presupuesto de educación superior que formó parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2008. El trabajo se estructura en seis partes: antecedentes de la negociación presupuestal para las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES); proyecto de presupuesto del Ejecutivo federal; solicitudes de las universidades públicas agrupadas en la ANUIES; proceso de negociación en la Cámara de Diputados; presupuesto aprobado, y conclusiones.

Antecedentes

El proceso de cabildeo presupuestal en el Congreso, en los años que van del presente siglo, ha adquirido características inéditas como resultado de la alternancia en el Ejecutivo federal, la nueva composición política del Congreso de la Unión en la que ningún partido detenta la mayoría absoluta, y la emergencia de nuevos actores en la sociedad civil.² Una vez que el proyecto de presupuesto federal para las IPES está en el ámbito de la Cámara de Diputados –instancia legislativa encargada de aprobar el PEF–, se desata un intenso proceso de cabildeo y negociación en las que participan diferentes actores: rectores de instituciones federales y estatales de educación superior, organismos colectivos de instituciones, sindicatos universitarios, diputados federales, diputados locales, gobernadores, partidos políticos y hasta funcionarios públicos. Los diferentes grupos de interés-entendidos como aquellos grupos o asociaciones que buscan influir en las políticas públicas en la dirección que le conviene, pero sin asumir la responsabilidad directa que está a cargo del gobierno o de los legisladores (Galaviz, 2006)– desplie-

gan algún tipo de estrategia para incidir en la decisión que los diputados tomen respecto a los recursos federales que se asignarán a las instituciones y a los programas de apoyo a la educación superior. Durante este proceso se ejercen acciones directas e indirectas de presión para obtener los resultados deseados: desplegados de prensa, reuniones con las comisiones legislativas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Presupuesto y Cuenta Pública, encuentros con diputados y con los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios y sus coordinadores, etcétera.

La ANUIES, como asociación que representa a las principales instituciones de educación superior del país y más reconocida a nivel nacional e internacional, desde 2001 ha reforzado sus acciones de cabildeo y negociación presupuestal en el ámbito federal; en estos años ha sido un interlocutor con el Congreso para la determinación del presupuesto, y ha incidido de manera favorable para la aprobación de ampliaciones por parte de la Cámara de Diputados a los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo a las tres últimas legislaturas: en seis años, de 2002 a 2007, se obtuvieron ampliaciones presupuestales para educación superior por más de 31,000 millones de pesos. La negociación para el presupuesto de 2008 se situó en esta trayectoria de incidencia en tres legislaturas (LVIII, LIX y LX).

El presupuesto para las IPES se integra con los recursos provenientes de tres fuentes: el subsidio federal, el subsidio estatal y los ingresos propios. Solamente reciben recursos federales: las universidades públicas federales (UNAM, UAM y UPN), las instituciones federales de educación superior tecnológica (IPN, CETI e institutos tecnológicos) y otras instituciones que imparten educación superior (Cinvestav, Colmex y UAAAN). Los organismos públicos descentralizados de los gobiernos de los estados reciben recursos por parte del gobierno federal y de los respectivos gobiernos estatales. Entre ellos se encuentran las universidades públicas estatales, las universidades politécnicas, las universidades interculturales, las universidades tecnológicas, los institutos tecnológicos de estudios superiores y otras instituciones estatales que reciben apoyo financiero solidario por parte de la federación.

La concurrencia en el sostenimiento de las IPES está normada en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en la que se establece que la Federación, los Estados y los Municipios prestarán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, aclarando que la prestación de este servicio se hará "atendiendo a sus necesidades y posibilidades". Esta Ley no señala compromisos específicos en materia de financiamiento a la educación superior, tal como se establece en el artículo

²En el libro *Cabildeo Legislativo para el presupuesto federal de educación superior*. Papel de la ANUIES y resultados en el período 2001-2007 analizo las condiciones políticas surgidas con la transición política del país que enmarcan los procesos de cabildeo presupuestal iniciados a partir del gobierno de Vicente Fox.

25 de la Ley General de Educación,³ en el cual se establece la obligatoriedad de destinar al menos el uno por ciento del PIB a investigación científica y desarrollo tecnológico en las IPES. El artículo 11 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior establece que el apoyo se dará con la asignación de recursos públicos “disponibles”.

A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, el Estado proveerá a la coordinación de este tipo de educación en toda la República, mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley.

De este modo, los recursos públicos que los gobiernos federal y estatales destinan a la educación superior forman parte de los presupuestos de egresos, cuyos montos son aprobados anualmente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los respectivos congresos locales. Pese a la disposición de la Ley General de Educación, en la determinación de los montos presupuestales, no se tiene como referencia el alcance del porcentaje del PIB establecido. Año con año se fijan los recursos como resultado de las disposiciones presupuestales propuestas por los ejecutivos federal y locales, así como de las negociaciones que se realizan al interior de los órganos legislativos.

Los recursos federales que anualmente se asignan a educación superior se enmarcan en el PEF. El proceso que se sigue para su determinación está normado en la Constitución y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La programación y presupuestación se realiza con apoyo en el anteproyecto que entrega la SEP a la SHCP, en el cual se presentan los resultados de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos en el ejercicio fiscal anterior, así

³El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas” (artículo 25. Ley para la Coordinación de la Educación Superior).

como los indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales para el año que se presupuesta.

Integración del proyecto de presupuesto para las IPES

Durante el proceso de integración del anteproyecto de presupuesto para las IPES al interior de la SEP, se tiene que realizar una negociación de cada unidad responsable con la titular de la Secretaría y con la Oficialía Mayor. El proceso inicia con la comunicación de la SHCP a la SEP del “techo presupuestal” para el siguiente año. En el área de la Oficialía Mayor –en la que se realiza la integración del anteproyecto– se realiza un primer ejercicio de presupuestación, que es comunicado a las diferentes subsecretarías, dándose una negociación de los techos presupuestales para cada una de las unidades responsables. Por la magnitud de los recursos implicados, la negociación se da en primer término entre los niveles o tipos educativos (educación básica, educación media superior y educación superior), considerando los programas de cada uno de ellos y, en su caso, los nuevos programas a proponer.

Para el caso de educación superior, el proyecto de presupuesto destinado a las IPES federales (cada una de ellas es una unidad responsable específica), se determina por las instancias centrales de la Secretaría encargadas de la integración del presupuesto. En su caso, los titulares de estas instituciones presentan sus requerimientos financieros para el año fiscal y presionan a la titular de la Secretaría para que el proyecto presupuestal cuente con recursos suficientes.

Las universidades públicas estatales (UPE), las universidades politécnicas, las universidades interculturales y otras universidades estatales que reciben apoyo solidario de la federación, reciben sus recursos a través de la Dirección General de Educación Superior Universitaria; los recursos que se les otorgan tienen como programa presupuestal el denominado “subsídios federales para organismos descentralizados estatales” (ODE). Alrededor de las dos terceras partes del subsidio público de las UPE es federal, con un amplio rango de variación que va de del 50 por ciento o menos, a cerca del 90 por ciento; las universidades politécnicas y las interculturales se financian con recursos públicos a partes iguales entre la federación y los gobiernos de los estados.

Por su parte, los institutos tecnológicos se encuentran ubicados administrativamente en la Dirección General de Educación Superior Tecnológica. Los institutos federales se enmarcan en el programa presupuestal

“provisión de servicios de educación técnica”, mientras que los institutos descentralizados reciben la partidas de subsidios a ODE, a partes iguales con los gobiernos de los estados. Las universidades tecnológicas, que también son organismos descentralizados de los estados, se encuentran en la Coordinación General de universidades Tecnológicas y sus recursos de igual manera son subsidio a ODE con 50 por ciento de participación federal. Por último, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación también recibe recursos clasificados en la subfunción de educación superior para apoyar los procesos de mejoramiento de la calidad de las escuelas normales y para programas de becas a estudiantes.⁴

Todas estas dependencias forman parte de la Subsecretaría de Educación Superior. De ahí que el subsecretario tenga que hacer una integración de los proyectos presupuestales de cada uno de los subsistemas, conciliando sus necesidades financieras, las que siempre superan los techos financieros establecidos por la SHCP.

De este modo, se da un proceso complejo para la determinación de los anteproyectos presupuestales al interior de la SEP que conlleva negociaciones de diverso tipo que culminan con la aprobación del proyecto a ser presentado a Hacienda por parte de la titular de la SEP. En estas negociaciones la correlación de fuerzas entre las diversas áreas de la Secretaría y el peso político de los funcionarios juega un papel importante. Para el caso de educación básica, la fuerza del SNTE se hace presente al momento de determinar los proyectos de presupuesto, habida cuenta que el Subsecretario de Educación Básica, Fernando González Sánchez es el yerno de Elba Esther Gordillo, líder del gremio magisterial, además de que históricamente el sindicato ha tenido una fuerte presencia en la estructura de la SEP, al grado de desdibujar las responsabilidades institucionales y gremiales.

Para el proyecto de presupuesto de 2008, la Subsecretaría de Educación Superior obtuvo una negociación favorable para las universidades públicas estatales, al lograr que los seis fondos de financiamiento extraordinario aprobados por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal de 2007 nuevamente estuvieran considerados en el proyecto de presupuesto, hecho inédito hasta el momento, pues los fondos que eran aprobados por

⁴No obstante que la educación superior imparta estudios de nivel superior [licenciatura y posgrado], el financiamiento federal de las escuelas normales se da a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo 33, dada la naturaleza descentralizada del servicio a partir del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de 1992.

los legisladores para un año, en el proyecto del siguiente ejercicio fiscal eran eliminados en la iniciativa del Ejecutivo, teniendo que negociarse su continuación en el Congreso. Tal vez por tratarse del primer ejercicio en el que las nuevas autoridades participaron plenamente en la formulación del proyecto de presupuesto se tuvo este logro.⁵ Si bien, como veremos más adelante, no se blindaron todos los recursos que en 2007 se habían asignado a las IPES, al menos se tuvo un mejor punto de arranque para las negociaciones en la Cámara de Diputados respecto de las que se habían dado en años previos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008 tuvo como antecedente inmediato la aprobación de la Reforma Hacendaria que dotó de mayores recursos para gasto público. Tal como lo establecen las disposiciones legales, el 8 de septiembre de 2007 el Ejecutivo presentó al Congreso el paquete económico para 2008 cuyos principales componentes son la iniciativa de Ley de Ingresos (LIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Tres meses antes había sido presentado por el Gobierno Federal al cuerpo legislativo el paquete de Reforma de la Hacienda Pública que, con diversas modificaciones a la iniciativa, fue aprobada seis días después de la presentación del paquete económico. Por el desfase de los tiempos, en la exposición de motivos del PPEF se incorporó un apartado denominado “Destino de los Recursos de la Reforma Hacendaria” en el que se estimaban 80,000 millones de pesos adicionales para el Gobierno federal y se especificaba su destino. De este monto, para educación se estimaron 4,407.3 millones de pesos que se destinarían para ampliación de la cobertura de educación superior y media superior.

Una vez aprobada la Reforma Hacendaria,⁶ en el mes de septiembre se inició un nuevo ciclo de negociaciones y cabildeo para la determinación del presupuesto en educación superior, pero aún sin una política para la educación superior y su financiamiento con visión de largo plazo.

⁵Pese a que en el año de cambio de gobierno el PPEF se presenta el 8 de diciembre, por parte del presidente que entró en funciones el primer día de dicho mes, la elaboración del proyecto de PEF para 2007 estuvo a cargo de la administración de Vicente Fox no obstante el periodo de transición entre las elecciones de julio y la toma de posesión. Incluso el presidente Calderón refirió a rectores de universidades públicas que el proyecto presentado para 2007, más que ser el primero de su administración, correspondía al último del gobierno anterior.

⁶Los principales cambios introducidos con la reforma fueron el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU); el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, un nuevo régimen fiscal de Pemex, un incremento gradual al precio de la gasolina, y modificaciones en las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (SHCP, 2007b).

Contenido del proyecto de presupuesto de educación superior para 2008

En el PPEF para 2008, el gasto destinado a las funciones de desarrollo social (educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, y asistencia social), representó el 60.2 por ciento del gasto programable propuesto, cuatro décimas porcentuales menos que el PEF aprobado para 2007. De acuerdo con la Exposición de Motivos del PPEF, el gasto destinado a la función de desarrollo social, con ligeras variaciones se ha mantenido en alrededor del 10 por ciento del PIB en los cinco años comprendidos entre 2003 y 2007 (SHCP, 2007a: 40). En este periodo el gasto en desarrollo social ha tenido un crecimiento real de 15.7 por ciento, por encima de las funciones de gobierno (10.9 por ciento) y desarrollo económico (9.4 por ciento). Ello muestra que el gasto social, pese a su insuficiencia y su estancamiento con relación al PIB, es el que más ha crecido en los últimos años

El Proyecto de PEF para 2008 preveía una asignación de 1'069,422.1 millones de pesos para las funciones de desarrollo social, monto que representaba un incremento real del 2.7 por ciento, incremento menor al del Gasto Programable. El Gasto en la Función Educación aumentaría en alrededor de la mitad del incremento de éste, y casi un punto porcentual por abajo del Gasto en Desarrollo Social (cuadro 1). Ello reflejaba que en el proyecto del Ejecutivo, a la educación no se le otorgaba la prioridad presupuestal de otros sectores, tanto del Grupo Funcional Desarrollo Social como de otros grupos. Dentro del primero se propusieron incrementos mayores para Asistencia Social (18.4 por ciento); Seguridad Social (5.8 por ciento), y Salud (2.9 por ciento). Pero destacaron incrementos propuestos para las funciones de turismo (54.1 por ciento); Gobernación (25.2 por ciento); Administración Pública (20.8 por ciento) y Poderes y Órganos Autónomos (19.6 por ciento) (SHCP, 2007a: 64).

Con esta iniciativa, la función Educación reduciría su participación tanto en el Gasto Programable como en el Gasto en Desarrollo Social en cuatro décimas porcentuales, misma disminución que tendría el Gasto en Desarrollo Social respecto del Gasto Programable.

Para educación superior el panorama no era nada satisfactorio. Si bien en el proyecto se consideraba un incremento de 5,461 millones de pesos (con una variación real del 16.4 por ciento) respecto al presupuesto aprobado para 2007, con relación al presupuesto ejercido se tenía una disminución de 1,334 millones de pesos (disminución real de 5.4 por ciento en términos

Cuadro 1
GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 2003-2007
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008 /p	Variación porcentual
Gasto programable	1'548,281.70	1'567,925.00	1'656,745.70	1'786,075.20	1'719,151.60	1'777,179.60	3.4
Gasto en Desarrollo Social	899,681.00	926,149.30	976,700.90	1'063,880.30	1'041,186.30	1'069,422.10	2.7
Gasto en Función Educación	351,914.10	345,552.80	360,759.50	384,227.00	382,647.70	389,544.50	1.8
% Gasto en Desarrollo Social respecto al Gasto Programable	58.1	59.1	59.0	59.6	60.6	60.2	
% Gasto en Función Educación respecto al Gasto Programable	22.7	22.0	21.8	21.5	22.3	21.9	
% Gasto en Función Educación respecto a Gasto en Desarrollo Social	39.1	37.3	36.9	36.1	36.8	36.4	

Fuente: Elaboración propia con base en la Exposición de Motivos del Paquete Económico para 2008.

reales). Respecto del PIB –con el valor que éste tenía en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI base 1993–, el gasto pasaría del 0.60 por ciento en 2007 (presupuesto aprobado) al 0.61 por ciento, pero respecto del ejercido, se tendría una disminución de cinco décimas porcentuales, al haberse alcanzado el 0.66 por ciento.

En cuanto a los rubros específicos del proyecto de presupuesto para educación superior, el proyecto del Ejecutivo representó, por un lado, avances importantes respecto a anteriores proyectos pero, por el otro, tuvo serias limitaciones. Los avances consistieron en que en el proyecto de presupuesto estaban incorporados los seis fondos de financiamiento extraordinario, destinados a las universidades públicas estatales y con apoyo solidario que habían sido aprobados por la Cámara de Diputados en 2007, mismos que se aprobaron para ese año como resultado de las acciones de cabildeo realizadas por diversos actores, entre ellos de manera sobresaliente la ANUIES, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos y los propios diputados de distintos grupos parlamentarios. Esto fue un avance dado que en los años anteriores los proyectos de presupuesto del Ejecutivo nunca consideraron los fondos de financiamiento adicional que año con año aprobaron los diputados para las IES. En materia de financiamiento extraordinario, solamente se consideraban los fondos que la SEP venía utilizando para el impulso de las políticas derivadas del Programa Nacional de Educación 2001-2006: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Fondo de Inversión para universidades Públicas con Evaluación de ANUIES (FIUPEA), y el fondo para el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep).

A partir de la LXVIII Legislatura (2000-2003), en un nuevo escenario político en que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en las dos Cámaras del Congreso, en la Cámara de Diputados, encargada de aprobar el PEF, se verificó una nueva dinámica de cabildeo y negociación, en la que diversos actores tuvieron una participación visible. Los rectores de las universidades públicas, agrupados en el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) de la ANUIES, adquirieron una importante presencia a la hora de discutir y acordar ampliaciones presupuestales a educación superior. En esa legislatura se aprobó, para los años de 2002 y de 2003, un fondo de apoyo extraordinario destinado a disminuir los pasivos financieros de las universidades públicas estatales derivados de sus regímenes de pensiones. En la siguiente legislatura, se aprobó para 2004 un fondo de equidad destinado a nueve universidades, y para 2006

dos fondos, uno para el Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario diseñado por la ANUIES, y otro para reconocimiento de plantilla de las universidades. La LX Legislatura, instalada en 2006, aprobó para el presupuesto de 2007 los seis fondos de financiamiento extraordinario que, como señalamos, estuvieron considerados en el proyecto del Ejecutivo para 2008.

Sin embargo, pese a este avance, el proyecto tuvo una grave inconsistencia: no haber regularizado en el subsidio ordinario de las universidades (conocido como irreductible) los recursos otorgados en 2007 por la vía de algunos de los fondos extraordinarios, pero que deberían haber tenido un carácter irreductible para el siguiente ejercicio fiscal, tal como lo señalaron en su momento los diputados y quedó expresado en los anexos correspondientes del PEF de ese año. Estos recursos son los otorgados por los fondos de consolidación, de incremento de la matrícula y de reconocimiento de plantillas. Si bien estos tres fondos se consideraron para 2008, su objetivo es apoyar las nuevas acciones que realicen las universidades para ese año, pero no fueron considerados los recursos necesarios para cubrir los compromisos adquiridos por las universidades derivados de las acciones ya realizadas en 2007 (el pago para 2008 del personal reconocido –fondo de reconocimiento de plantilla–, los recursos para compensar la disminución al subsidio ordinario que conllevaba el proyecto de 2007 –fondo para consolidación–, y los recursos otorgados para ampliar la oferta educativa –fondo para incremento de matrícula–). Fue así que el déficit presupuestal del irreductible ascendió a 2,600 millones de pesos, cantidad que había sido otorgada en 2007 por la vía de los tres fondos señalados. Esto hizo que el proyecto de presupuesto tuviera una disminución real del 10 por ciento.

Para las IES federales, salvo el caso del Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav) y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), el proyecto de presupuesto consideró incrementos reales respecto al presupuesto aprobado para 2007, sin que se presentara una justificación de este trato diferencial. Comparado con el presupuesto aprobado para 2007, la UNAM tenía un incremento real del 6.2 por ciento, la UAM del 8.3 por ciento, el IPN el 9.8 por ciento y a la UPN el 8.5 por ciento. Al momento de la presentación del proyecto de PEF, solamente era posible hacer la comparación con el presupuesto aprobado para 2007. Sin embargo, ante las estimaciones que las instituciones ha-

cían de su cierre anual (presupuesto ejercido), los incrementos no eran de tal magnitud. Ya con los datos de la cuenta pública de 2007, el proyecto de presupuesto para 2008, comparado con el ejercido, disminuía en términos reales para la UNAM, la UAM, el Colmex, Cinvestav, UAAAN y el CETI, mientras que el IPN se mantenía prácticamente sin variación y la UPN tenía un incremento.

Por su parte, el proyecto de presupuesto para los institutos tecnológicos crecía en 8 por ciento respecto al presupuesto aprobado para 2007, pero respecto al ejercido el crecimiento era mínima (0.8 por ciento), mientras que para las universidades tecnológicas se tenía un estancamiento respecto al presupuesto aprobado para 2007, y una disminución con relación al ejercido.

Dado que el PPEF se presentó sin que se hubiera aprobado la Reforma Hacendaria que aportaría mayores recursos al erario, el mismo proyecto presentó un apartado en el que se precisaba el destino que tendrían los recursos adicionales que se obtendrían con la reforma. Para el sector educativo, se otorgarían de manera adicional 4,407 millones de pesos para la expansión de matrícula en educación media superior y superior, de los cuales 2,000 millones de pesos se canalizarían a educación superior (550 millones de pesos para los institutos tecnológicos, 1,200 millones de pesos para las UPES y UPEAS, y 250 millones de pesos para el Pronabes. Adicionalmente, se consideran 157 millones de pesos para ampliación de la matrícula en educación media superior del IPN y 100 millones de pesos para la UNAM.

Solicitudes de las IPES agrupadas en la ANUIES

Una vez presentado el proyecto de presupuesto para educación superior, distintos órganos colegiados de la ANUIES realizaron un análisis del impacto que tendría para el desarrollo de las instituciones. Si bien se reconocieron algunos avances como el haber dado continuidad a los seis fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales, hubo consenso en que el proyecto adolecía de serias inconsistencias y que los montos planteados resultaban insuficientes para atender no sólo las necesidades más apremiantes de las universidades e instituciones tecnológicas, sino para continuar con los procesos de mejoramiento de la calidad y de consolidación institucional iniciados desde principios de la década.

Tras el análisis detenido del proyecto de presupuesto, el Consejo Nacional de la ANUIES acordó presentar a la Cámara de Diputados una propuesta de ampliación presupuestal por un monto de 15,500 millones de pesos (ANUIES, 2007), distribuidos como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2

SOLICITUD DE AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL A INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PRESENTADA POR LA ANUIES A LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2008

<i>Institución/Fondo</i>	<i>Solicitud adicional</i>
UNAM	450.0
UAM	306.0
UPN	40.0
IPN	1,735.0
Colmex	40.8
Cinvestav	320.0
UAAAN	341.0
CETI	40.0
Subsidio Ordinario a UPES y UPEAS	3,600.0
Institutos tecnológicos	500.0
Universidades tecnológicas	400.0
Fondo para la consolidación de las UPES y UPEAS	500.0
Fondo para incremento de la matrícula en educación superior de las UPES y UPEAS	
Fondo de apoyo para el saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno	2,000.0
Fondo de apoyo para reformas estructurales de las UPES (pensiones)	1,400.0
Fondo para el reconocimiento de plantillas UPES	1,400.0
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario	1,850.0
Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos	297.2
Promep	
Fomes	
Fiupea	
Pronabes	
Fondo de aportaciones múltiples	
Apoyo a actividades relacionadas con la educación superior	130.0
Sistema Nacional de Coordinación y Gestión de la Educación Media Superior y Educación a distancia	150.0
Total	15,500.0

Fuente: ANUIES, Solicitudes al proyecto de presupuesto 2008 para las Instituciones de Educación Superior, 10 de octubre de 2007.

A continuación se presenta la justificación que se hizo ante los diputados para estas ampliaciones al proyecto de presupuesto:

Instituciones federales de educación superior

Si bien, la mayoría de las instituciones federales tenían incrementos nominales en sus presupuestos respecto del presupuesto aprobado para 2007 –salvo la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y el Colegio de Enseñanza Técnica Industrial–, los montos asignados en el proyecto resultaban insuficientes para atender las necesidades derivadas de sus respectivos planes y programas de desarrollo, además de que se verían afectadas por las repercusiones económicas que tendría en cada una de las instituciones la nueva Ley del ISSSTE, por el incremento de las aportaciones a su cargo.

Subsidio Ordinario a Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (UPES y UPEAS)

El Proyecto de presupuesto para las partidas que van al *irreductible* de las UPES y UPEAS (subsidiros federales para organismos descentralizados estatales –Programa prioritario U006), consideraba un monto por 23,395.6 millones de pesos, y el presupuesto aprobado para 2007 fue de 22,456.4 millones de pesos, diferencia que incluía los recursos para el incremento salarial de 2008. Sin embargo, el subsidio ordinario no incorporaba, como fue señalado, los montos de dos fondos aprobados por la Cámara de Diputados con carácter irreductible: Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario y Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, cada uno con 1,000 millones de pesos. La suma de estos fondos, en consecuencia, debía ser considerada en el subsidio ordinario de las instituciones, incremento que impactaría al alza en los subsidios que otorgan los correspondientes gobiernos estatales, de acuerdo con los convenios tripartitas establecidos.

Adicionalmente a estos 2,000 millones de pesos, para 2007 la Cámara de Diputados aprobó otro fondo que, dado su objeto y destino, deberá incorporarse al *irreductible*: el Fondo para el Reconocimiento de Plantilla, con 600 millones de pesos, puesto que las instituciones requerían contar con la seguridad de contar con los recursos destinados a cubrir las remuneraciones personales de la plantilla adicional reconocida en 2007. Por las razones anteriores, se propuso un presupuesto adicional para el subsidio federal ordinario de las UPES y UPEAS por un monto de 2,600 millones de pesos.

Institutos tecnológicos

Si bien el presupuesto destinado a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica tenía un incremento, el presupuesto resultaba insuficiente para atender las necesidades de los institutos tecnológicos del país, y cubrir sus rezagos. Es por ello que se propusieron 200 millones de pesos adicionales.

Universidades tecnológicas

El presupuesto destinado a la Coordinación General de Universidades Tecnológicas prácticamente se mantenía estancado en términos reales, al tener un incremento nominal de tan sólo 43.8 millones de pesos. Para atender a la consolidación de las instituciones de este subsistema, se propuso un incremento adicional por 100 millones de pesos.

Fondos para las IES

Si bien el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo consideraba los fondos de financiamiento que la Cámara de Diputados aprobó para 2007 destinados a las universidades e institutos tecnológicos, la magnitud de los problemas de orden financiero que aquejan a las universidades públicas estatales, los rezagos históricos acumulados y las nuevas necesidades derivadas de los procesos de mejoramiento de la calidad académica, hacían necesario realizar un esfuerzo adicional de manera sostenida para los próximos años, mismo que deberá reflejarse en el presupuesto para 2008. Se propusieron las siguientes asignaciones adicionales a los fondos:

Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, universidades públicas estatales (distribución por la fórmula CUIPIA con participación de la SEP y ANUIES)

Para 2008 el proyecto consideraba el mismo monto de recursos otorgado en 2007 (1,150 millones de pesos). Este fondo, aprobado en 2006 y en 2007, había constituido un mecanismo idóneo para distribuir recursos adicionales al subsidio, tomando en consideración criterios de calidad y desempeño institucional. A fin de impulsar los procesos de mejoramiento y aseguramiento de la calidad, se solicitó una cantidad adicional por 850 millones de pesos.

Programa de Carrera Docente (UPES)

Los montos de los programas de estímulo a los profesores de las universidades públicas estatales, además de los ajustes inflacionarios, no habían tenido incrementos desde su puesta en operación, más allá de la actualización inflacionaria. A fin de ampliar la base de profesores de tiempo completo susceptibles de acceder a este estímulo, se propuso destinar 300 millones de pesos para el Programa de Carrera Docente. Deberá especificarse que los recursos de este Fondo tendrán carácter de *irreductible*.

Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (fondo de concurso)

Ante la magnitud del déficit que enfrentaban las universidades públicas estatales derivado de la falta de reconocimiento de la plantilla de personal, principalmente de carácter administrativo, se solicitaron 400 millones de pesos adicionales al monto propuesto en el proyecto (600 millones de pesos, cantidad igual a la otorgada en 2007).

Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos

En el proyecto se disminuyó en 50 por ciento el monto de este fondo que se destinó en 2007. Ante los rezagos financieros que enfrentaban los institutos tecnológicos, y la necesidad de impulsar programas de mejoramiento y aseguramiento de la calidad, se solicitaron 150 millones de pesos adicionales.

Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)

En 2007 la Cámara de Diputados aprobó ochenta millones de pesos para la realización de proyectos en beneficio de las instituciones de educación superior del país, mismos que fueron administrados por la ANUIES. Estos proyectos consisten en la modernización del equipo para fortalecer los servicios de formación que presta la Asociación (sistemas de conectividad y equipo de videoconferencias), como para la realización del "Programa de Apoyo a la Formación Profesional" de las IES asociadas. El proyecto para 2008 no consideraba recursos para tal fin, por lo que se propusieron 130

millones de pesos. Estos recursos permitirían dar continuidad a las acciones iniciadas, así como desarrollar un proyecto denominado "Fundación Educación Superior-Empresa".

Sistema Nacional de Coordinación y Gestión de la Educación Media Superior y Superior a Distancia

Este sistema, constituido en 2007, preveía la realización de un conjunto de acciones en el campo de la educación media superior y superior a distancia, a partir de las fortalezas e infraestructura de cada una de las instituciones participantes, para cuya realización se solicitaron 150 millones de pesos.

Como en años anteriores, la ANUIES sostuvo reuniones con las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Presupuesto y Cuenta Pública, así como con diversos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Ante todos ellos se argumentó la necesidad de contar con las ampliaciones presupuestales señaladas. De igual manera, en esta ocasión se escuchó a la ANUIES y hubo buena recepción por parte de los legisladores de las solicitudes presentadas, toda vez que la ANUIES estaba bien posicionada como interlocutor legítimo para el análisis y la definición del presupuesto para las instituciones de educación superior. Con la solicitud de ampliación presentada se alcanzaría el 0.67 por ciento del PIB, proporción que situaría el gasto federal en educación superior en la dirección de alcanzar el uno por ciento en 2012, meta propuesta por la ANUIES al gobierno federal al inicio de la actual administración.⁷

Proceso de negociación en la Cámara de Diputados

De acuerdo con la normatividad de la Cámara de Diputados, corresponde a la misión de Educación Pública y Servicios Educativos analizar el proyecto de gasto para el sector educativo presentado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y proponer en su caso, con una opinión fundada, ampliaciones y reasignaciones de gasto.

⁷La base de cálculo retoma las cifras del PIB dadas a conocer en el Sistema de Cuentas Nacionales de México base 1993. Sin embargo, en marzo de 2008 el INEGI dio a conocer la actualización del PIB base 2003 y elevó su valor nominal, razón por la cual el gasto federal que se destina a educación superior como porcentaje del PIB resulta menor.

La presidencia de la Comisión, auxiliada en su equipo de asesores y en la información proporcionada por el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas de la propia Cámara de Diputados, procedió a realizar el estudio y análisis del proyecto de presupuesto, cuyo resultado presentó a la Mesa Directiva de la Comisión. Una vez consensado por ésta tanto el análisis como diversas solicitudes de ampliación y reasignación presupuestal, se presentó al pleno de la Comisión, el 31 de octubre, para tomar un acuerdo sobre modificaciones específicas al proyecto de presupuesto para el sector, con opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.⁸

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los objetivos, estrategias y metas anuales deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo (artículo 16), además de que las comisiones legislativas deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas “la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales” (artículo 42).

En su resolutivo, la Comisión partió de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y en el artículo 25 de la Ley General de Educación que establece destinar por parte del Estado (Federación, estados y Municipios) el ocho por ciento del producto interno bruto a la educación, así como asignar el uno por ciento del PIB a la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior. La Comisión consideró que se debían asegurar recursos en el PEF 2008 para: abatir el analfabetismo (fortalecer la educación de adultos); atender prioritariamente en educación básica a la población que enfrenta mayores condiciones de rezago (apoyar los programas compensatorios y comunitarios que atiende el Conafe, y a las dependencias que atienden a la población indígena y migrante); asegurar el presupuesto para ampliar la cobertura en educación media superior y alcanzar una tasa de cobertura en 2012 del 75 por ciento); y asegurar sumas crecientes para educación superior, a fin de alcanzar el uno por ciento del PIB a mediano plazo, y alcanzar una tasa de cobertura del 30 por ciento).

La propuesta de reasignación y ampliación presupuestal de la Comisión ascendió a poco más de 45,000 millones de pesos, de los cuales cerca de

19,000 millones correspondían a educación superior.⁹ Estas solicitudes excedían con mucho las previsiones del Ejecutivo, incluyendo los recursos adicionales considerados en la Reforma Hacendaria. Baste recordar que de acuerdo con la iniciativa, de los recursos adicionales de dicha reforma, a educación solamente se destinarían 4,600 millones de pesos adicionales: 2,600 pesos para ampliación de cobertura en educación media superior y 2,000 millones de pesos para la ampliación en educación superior, monto que constituiría la base de negociación de la SHCP y del Grupo Parlamentario del PAN para las reasignaciones al sector.

Al seno de la Comisión de Educación, al igual que en las discusiones que se dieron para aprobar el presupuesto de 2007, se mostraron diversas posiciones, principalmente en lo tocante a incluir o no solicitudes de ampliación en el rubro de previsiones salariales. El diputado del Partido Nueva Alianza, allegado a Elba Esther Gordillo y principal representante y portavoz de los intereses del SNTE al seno de la Comisión, de manera airada presionó al presidente de la Comisión, diputado por el PRD, para incorporar solicitudes de ampliación en el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal), para creación de plazas, incremento a percepciones salariales y rezonificación. Año con año el SNTE presenta estas demandas dirigidas al incremento salarial del magisterio, habida cuenta que el poder del sindicato se sustenta en el manejo discrecional de cuantiosos recursos financieros que son aportados tanto por los maestros (cuotas sindicales), como por la SEP a través de los fideicomisos administrados por el sindicato (para vivienda, capacitación, etcétera).

Desde las negociaciones para el presupuesto educativo de 2007 se perfilaron las posturas al seno de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos: mientras que su presidencia y diversos diputados otorgaba prioridad en el presupuesto a los niveles de educación media superior y superior, los diputados pertenecientes al SNTE pugnaban por continuar incrementando recursos a educación básica, no sólo para fortalecer diversos programas, sino para obtener más recursos destinados al magisterio. En 2007 la Comisión había presentado formalmente una propuesta de ampliación por 32,500 millones de pesos, misma que contemplaban recursos para educación básica en

⁸La propuesta original de la presidencia de la Comisión presentaba solicitudes de requerimientos presupuestales adicionales para educación del orden de los 13,000 millones de pesos, escenario que se consideraba realista ante las presiones de gasto de los diferentes sectores. Sin embargo, esta propuesta pareció a algunos integrantes de la comisión como excesivamente conservadora y presionaron porque las solicitudes se incrementaran notablemente.

⁹Se propuso hacer reasignaciones por 12,570 millones de pesos, afectando a diversas partidas presupuestales presentadas en el proyecto del Ejecutivo, y ampliar el techo presupuestal para educación por un monto de 32,695 millones de pesos. Además, se solicitó que el 25 por ciento de los ingresos tributarios recaudados en forma adicional se destinaran al sector educativo con la finalidad de avanzar en el cumplimiento de la meta del 8 por ciento del PIB para educación.

el Ramo 25, para los aumentos salariales y la re zonificación del magisterio. Su inclusión en el acuerdo había sido resultado de la presión del mismo diputado del Partido Nueva Alianza, reeditándose la situación un año después.¹⁰

Sin embargo, la incorporación en el Acuerdo de las previsiones salariales,¹¹ como resultado de la presión del SNTE, se manejó como un capítulo aparte en la negociación. La perspectiva del Presidente de la Comisión en todo momento fue que por su carácter no debían formar parte de las solicitudes de ampliación presupuestal para educación, sino ser negociadas por otras vías distintas a la Comisión de Educación. Se entendía, así, que la propuesta formal de reasignaciones y ampliaciones contenida en el Acuerdo de la Comisión constituía un techo para la negociación posterior con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con los grupos parlamentarios y con la propia SHCP.

Para el gasto en educación superior, la Comisión señaló en su acuerdo que, no obstante que el proyecto de presupuesto para educación superior presentara un incremento real cercano al diez por ciento en términos reales con relación al presupuesto aprobado en 2007, el gasto federal respecto al PIB se reducía en dos décimas de punto porcentuales. Su posición fue que “La propuesta de asignación de gasto para educación superior resulta insuficiente para alcanzar la meta establecida en el PND de pasar del 25.22 por ciento al 30 por ciento de cobertura en 2012” (Comisión de Educación, 2008).

La Comisión reconoció haber tomado en cuenta diversos Puntos de Acuerdo para incrementar recursos a los ramos educativos presentados en la Cámara de Diputados y los que fueron turnados por el Senado de la República (en los cuales se hacía referencia a cinco universidades públicas), además de las solicitudes presentadas por parte de diversas instituciones educativas, así como de gobiernos estatales y municipales.¹²

¹⁰Cabe señalar que en el año anterior, en la última fase de la negociación del presupuesto para 2008, el SNTE había negociado directamente con los funcionarios de la SHCP el incremento de las partidas correspondientes al incremento salarial, habiéndose obtenido recursos adicionales.

¹¹Ante la insistencia del SNTE de incorporar las peticiones salariales del magisterio, en la Comisión se decidió incorporar, en correspondencia, incrementos en partidas para percepciones salariales en las universidades públicas estatales y re zonificación salarial. En total, para las percepciones salariales se solicitaron más de 11,000 millones de pesos.

¹²A la Comisión de Educación se presentó un total de 398 solicitudes para incrementar recursos al proyecto de presupuesto. Entre ellas se encuentran solicitudes de 32 instituciones públicas de educación superior (universidades públicas estatales, universidades tecnológicas, universidades interculturales, instituciones federales e institutos tecnológicos, además de solicitudes de asociaciones (ANUIES y Asociación de Universidades Tecnológicas), de tres sindicatos institucionales y de dos asociaciones sindicales (Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios y

Las solicitudes presentadas por las universidades fueron muy heterogéneas. De su revisión se desprende que la Cámara de Diputados es considerada como un gestor de recursos financieros para el desarrollo de muy diversos proyectos. Las peticiones no sólo iban dirigidas a negociar mayores recursos para el presupuesto institucional del siguiente ejercicio fiscal, o para resolver problemas de carácter estructural, sino que en muchos casos se presentaban solicitudes de recursos para el desarrollo de un proyecto en particular: construcción y equipamiento de una universidad, proyecto de empresas universitarias, creación del Centro Cultural Universitario, construcción de un nuevo *campus* universitario, mejoramiento de la orquesta sinfónica de la Universidad, creación de nuevas plazas, etcétera.

Una vez entregada formalmente por la Comisión de Educación la solicitud de reasignaciones y ampliaciones presupuestales, en un lapso de 15 días se realizaron las negociaciones finales para la aprobación del PEF. Si bien es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la que tuvo a su cargo la elaboración del dictamen con proyecto de PEF para su presentación al pleno, se realizaron negociaciones paralelas en las que intervinieron diversos actores, principalmente los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PRD y PAN apoyados por los diputados de sus respectivos equipos económicos, y funcionarios de la SHCP.

El proceso consistió en la celebración de diversas rondas de negociación a fin de amarrar acuerdos entre los diversos actores. Los grupos parlamentarios del PRI y del PRD establecieron sus prioridades de gasto para las negociaciones, en tanto el del PAN se alineó a la posición sostenida por la SHCP la cual, de entrada, sostuvo la postura de que los recursos adicionales obtenidos por la Reforma Hacendaria se distribuirían tal como estaban previstos. Ello significaba que para educación solamente se destinarían

Coordinadora Nacional de Sindicatos Universitarios y de Educación Superior). Las solicitudes turnadas a la Comisión fueron presentadas por diputados, rectores o los titulares de las asociaciones. Cabe señalar que los diputados desempeñan un papel visible en el cabildeo presupuestal. Los diputados por determinado estado operan como gestores de recursos de sus representados. En algunos casos los rectores y directores de IES presentan a sus diputados las correspondientes solicitudes de ampliación presupuestal, quienes las entregan formalmente en la Comisión de Educación y las cabildean con los integrantes de la Comisión (se entregaron 20 solicitudes por diputados). En otros casos, las peticiones son entregadas de manera directa por los titulares de IES y asociaciones (16 solicitudes de titulares de IES, dos de representantes de asociaciones académicas y cuatro de titulares de sindicatos y asociaciones gremiales). También se encuentran solicitudes presentadas por gobernadores, presidentes municipales o secretarios de educación (para educación superior seis peticiones presentadas por un gobernador, una solicitud de presidente municipal, y un secretario de educación).

4,407.3 millones de pesos adicionales para ampliación de la oferta en educación media superior y superior. A este último nivel se destinarían 2,000 millones de pesos (cuadro 3). A diferencia de ello, el sector educativo resultaba prioritario para la agenda del PRD y también para la del PRI. Sin embargo, este último estaba dispuesto a aceptar este monto de incremento a cambio de obtener incrementos en otros sectores.

Cuadro 3
DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA REFORMA HACENDARIA
PARA EDUCACIÓN SUPERIOR
(Pesos)

<i>Educación superior</i>	<i>Monto</i>
Equipamiento e infraestructura educativa de los institutos tecnológicos	380'000,000
Ampliación oferta educativa institutos tecnológicos	170'000,000
Equipamiento e infraestructura educativa. Ampliación de la oferta educativa de las universidades públicas estatales y de Apoyo Solidario	900'000,000
Ampliación de la oferta educativa de las universidades públicas estatales y de apoyo solidario	300'000,000
Programa Nacional de Becas y Financiamiento	250'000,000
Total educación superior	2,000'000,000

Fuente: Elaboración propia con cifras del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

Ante esta postura de la SHCP el coordinador del Grupo Parlamentario del PRD se retiró de las negociaciones, aduciendo que si se daba este trato a la educación, no se contaría con el voto aprobatorio de su fracción. Dado que interesaba al Ejecutivo, al igual que el año anterior, aprobar el presupuesto con el voto a favor de todos los grupos parlamentarios, el Secretario de Hacienda convocó al coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, junto con su equipo económico, a reuniones de trabajo para continuar con las negociaciones. Fue así que se logró acercar las posiciones de los grupos parlamentarios del PRI y del PRD con las del Ejecutivo.¹³

¹³En estas negociaciones los diversos actores van presentando sus propuestas de ampliaciones presupuestales, las cuales siempre exceden con mucho los montos aprobados en la Ley de Ingresos. El 30 de octubre se había aprobado la Ley de Ingresos para 2008, la cual consideró 152,533 millones de pesos adicionales a la iniciativa presentada por el Ejecutivo, monto derivado tanto de la Reforma Hacendaria como de la revisión a la alza en el precio del petróleo y en otros instrumentos impositivos. Esa cantidad constituía el techo presupuestal para las negociaciones. Como había venido sucediendo desde el año 2001, para la SHCP las presiones de gasto tenían que ser contenidas, pero al mismo tiempo tenían que satisfacerse, al menos parcialmente, las demandas de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN para obtener legitimidad en su política de gasto público.

Los propios actores pertenecientes al Grupo Parlamentario del PRD que intervinieron en estas negociaciones reconocieron la apertura del secretario de Hacienda y del entonces subsecretario de Egresos,¹⁴ si bien las negociaciones no fueron tersas: se tuvieron que hacer diversos ajustes para incorporar las solicitudes de ampliación presupuestal en diversos sectores (infraestructura para comunicaciones, educación, campo, etcétera).

El monto que se destinaría para el presupuesto en educación superior en cada una de las rondas de negociación variaba significativamente: los extremos estaban representados, por un lado, por la postura del Ejecutivo de destinar 2,000 millones de pesos adicionales y, por el otro, por la solicitud formal de la Comisión de Educación por 19,397.7 millones de pesos adicionales. Se formularon múltiples escenarios de acuerdo al avance de las negociaciones, hasta que se acordó una ampliación por 6,481 millones de pesos, lo que representó poco menos de la mitad de las ampliaciones acordadas para toda la la SEP (Ramo 11).

Presupuesto aprobado

El gasto federal en educación aprobado para 2008, en clasificación administrativa (Ramos 11, 25 y los fondos educativos del Ramo 33: FAEB, FAM y FAETA), ascendió a 430,573 millones de pesos. Respecto al presupuesto ejercido en 2007 el incremento fue de 18,729 pesos, lo que representó una variación real del 1 por ciento. Pero si se compara con el presupuesto aprobado en 2007, la variación real fue del 6.6 por ciento. Como se puede observar en el cuadro 4 con las reasignaciones al proyecto de PEF obtenidas por un monto total de 14,325 millones de pesos en los tres Ramos, se logró esta mejoría real. Dado que estas reasignaciones casi en su totalidad fueron para la SEP, para 2008 tendrá un incremento real en sus recursos del 10 por ciento respecto al presupuesto aprobado para 2007, no obstante que al compararlo con el ejercido su variación real sea negativa.

Sin embargo, los indicadores de gasto en educación aprobados, respecto al gasto total, al gasto programable y al PIB, tuvieron ligeras variaciones, como se observa en el cuadro 5: con respecto al gasto neto total, se tuvo una disminución de seis décimas de punto, al pasar del 17.3 al 16.8 por ciento; con relación al gasto programable, la baja fue más acentuada al

¹⁴A Ernesto Cordero, subsecretario de Egresos de la SHCP, le correspondió encabezar las negociaciones por parte del Ejecutivo para la aprobación los presupuestos correspondientes a 2007 y 2008. En enero de este último año fue nombrado Secretario de Desarrollo Social.

2007 se estima que el producto ascenderá a cerca de 11 billones de pesos, un billón de pesos más que el anteriormente publicado. Con esta nueva referencia, el reto para alcanzar la meta es aún mayor, pues se habrían requerido más de 350,000 millones adicionales en 2007 para alcanzar el 8 por ciento del PIB.

Dentro de este marco general, a continuación señalo las principales variaciones que se dieron en el gasto federal destinado a educación superior.

Ampliaciones en educación superior

En el anexo 23.A del decreto de PEF se indican las ampliaciones aprobadas para educación superior en el Ramo 11 (Educación Pública) por 6,481 millones de pesos (cuadro 6). Adicionalmente, se aprobaron ampliaciones para las IES sectorizadas en la Sagarpa y en el Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33. Sin embargo, en el PEF publicado por la Secretaría de Hacienda en su página electrónica el incremento neto para las IES fue menor, dado que se aplicaron reducciones en otras partidas por un monto de 1,890 millones de pesos.¹⁷ El PEF publicado para las subfunciones de educación superior y de posgrado fue de 68,956 millones de pesos, con un aumento de 5,055 millones de pesos respecto al proyecto, con una variación real del 7.9 por ciento. Gracias a este incremento aprobado por los diputados, pese a las reducciones practicadas, con relación al presupuesto aprobado en 2007 se tuvo un aumento de 10,516 millones de pesos (14 por ciento de variación real), si bien con referencia al ejercido, fue de 3,721 millones de pesos, con una menor variación real (2.1 por ciento) (cuadro 7).

Una vez que se conocieron las reducciones a las IES en diversas partidas presupuestales, los primeros días del mes de enero, el presidente de la Comisión de Educación –con la información procesada en su seno y con el cruce de información con la ANUIES– sostuvo una reunión con el Secretario de Hacienda, para manifestar la inconformidad de la Comisión y de las IES ante las medidas aplicadas, que hacía disminuir los incrementos netos a las instituciones educativas, bajo el supuesto de los diputados de que las reduc-

¹⁷En el anexo 20 del Decreto de PEF (Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados) se dan a conocer los ajustes que se hicieron al proyecto de presupuesto en los distintos ramos presupuestales. Para la SEP se aprobaron ampliaciones por 16,510.3 millones de pesos y reducciones por un monto de 2,400.4 millones, mismas que fueron aplicadas en todas las unidades responsables de la SEP, incluyendo las IES federales y estatales: a las primeras se les redujeron 500 millones y a las segundas 899 millones de pesos.

Cuadro 6
AMPLIACIONES PARA EDUCACIÓN SUPERIOR APROBADAS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN EL PRESUPUESTO FEDERAL 2008
(Pesos)

UNAM	250'000,000
IPN	100'000,000
UAM	75'000,000
UPN	5'000,000
Colmex	30'000,000
CINVESTAV	175'000,000
UAAAN	40'000,000
CETI	15'000,000
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	100'000,000
Institutos tecnológicos (federales y descentralizados)	300'000,000
Universidades tecnológicas	80'000,000
Resarcimiento del subsidio ordinario (irreductible) a UPES y UPEAS	2,691'000,000
Programa de Carrera Docente (UPES)	250'000,000
Ampliación de la oferta educativa de los institutos tecnológicos	550'000,000
Ampliación de la oferta educativa de nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	900'000,000
Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales (fondo de concurso)	300'000,000
Programa Nacional de Becas y Financiamiento	250'000,000
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 SEP Conacyt para la investigación en ciencia básica	125'000,000
Programas de Investigación con Enfoque de Género	20'000,000
Programa de Estudios para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres	5'000,000
Acciones de educación para discapacitados	50'000,000
Total	6,481'000,000

Fuente: Anexo 23. A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

ciones aprobadas en el Decreto de PEF para la SEP debían afectar partidas centrales de la SEP y no a las universidades, pues la decisión de la SHCP junto con la Oficialía Mayor de la SEP de aplicar las reducciones a todas las unidades responsables, incluyendo a las IES, hacía que “lo que se diera con una mano se quitara con la otra”, situación a todas luces contraria a lo esperado por los legisladores y los propios titulares de las IES. Si bien el Secretario de Hacienda señaló que se respetarían las ampliaciones en su totalidad y de que no se aplicaría ningún recorte, esto no quedó reflejado en el PEF publicado. En todo caso, se esperaba que no hubiera ninguna afectación a las universidades, y que en el presupuesto ajustado a lo largo del año se viera reflejado. Al menos a las universidades públicas estatales, en los convenios de financiamiento federación-gobierno del estado, no se reflejaron las reducciones publicadas.

Cuadro 7
PRESUPUESTO FEDERAL 2008 PARA EDUCACIÓN SUPERIOR¹
(Millones de pesos)

Secretaría o ramo	Presupuesto total funciones educación superior y posgrado				Variación nominal				Variación % real ²	
	2007a	2007e	2008p	2008a	2008a-2008p	2008a-2007a	2008a-2007e	2008a-2007a	2008a-2007e	
SEP	54,920.2	61,544.6	59,647.2	64,244.9	4,597.7	9,324.7	2,700.3	7.7	13.0	0.9
Ramo 33	1,884.4	1,884.4	2,162.9	2,475.5	312.6	591.1	591.1	14.5	26.9	26.9
Ramo 25	22.9	5.9	0.0	0.0	0.0	-22.9	-5.9	0.0	-100.0	-100.0
Sagarpa	1,337.8	1,365.6	1,612.5	1,757.2	144.8	419.5	391.7	9.0	26.9	24.3
Seedena	274.9	434.2	478.3	478.3	0.0	203.4	44.1	0.0	68.1	6.4
Total	58,440.1	65,234.7	63,900.9	68,955.9	5,055.0	10,515.8	3,721.2	7.9	14.0	2.1

a - Aprobado.

p - Proyecto.

e - Ejercido.

¹ Comprende las subfunciones presupuestales de educación superior y de posgrado.

² Crecimiento del índice de precios implícitos del PIB para 2008 de 3.5 por ciento, 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 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007; Cuenta Pública de la Hacienda federal de 2007; Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

De ser así, las variaciones reales serán superiores con respecto tanto al presupuesto aprobado como al ejercido en 2007.

Gasto en educación superior como proporción del PIB

El gasto federal en educación superior (considerando solamente las subfunciones presupuestales de educación superior y de posgrado) equivaldría al 0.66 por ciento del PIB, si se considera la base 1993, y al 0.61 por ciento con la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Base 2003 (cuadros 8 y 9). En el primer caso, con respecto al presupuesto ejercido en 2007, no se habría tenido variación, pero con relación al presupuesto aprobado para ese año, se habrían alcanzado seis décimas porcentuales de punto más. Como vimos más arriba, la propuesta de ampliación de gasto presentada por la ANUIES tuvo como referente la meta de alcanzar el uno por ciento del PIB para 2012. El monto solicitado de recursos adicionales (15,500 millones de pesos), sumados a los 63,901 millones pesos del proyecto, equivalían al 0.75 por ciento del PIB. Sin embargo, de alcanzarse el 0.67 por ciento del PIB para 2008 se estaría en la dirección del logro de la meta, de mantenerse incrementos sostenidos de la misma magnitud relativa en los siguientes cuatro años. Esta proporción se habría alcanzado en 2008 si no se hacen efectivas las reducciones publicadas en el PEF.

Ahora bien, si al gasto en educación superior sumamos los recursos fiscales destinados a la función de ciencia y tecnología (22,831 millones de pesos),¹⁸ se tiene una cantidad de 91,787 millones de pesos, equivalente al 0.87 por ciento del PIB con la anterior medición del PIB, o al 0.81 por ciento con la nueva estimación. Cabe señalar que en los anexos de los informes de gobierno, el gasto que se reporta en educación superior comprende el gasto fiscal en ciencia y tecnología, si bien esto no da cuenta precisa de los recursos que se destinan a cada una de las funciones específicas. Es por esa razón que aquí se establece esta distinción.

Gasto por alumno

El indicador de gasto federal por alumno en educación superior pública –excluyendo la educación normal que es financiada por los ramos 25 y 33, y no se contabiliza como gasto en educación superior– ascendió a 41,340

¹⁸La función de ciencia y tecnología se ubica en el grupo funcional "Desarrollo Económico".

Cuadro 8
VARIACIÓN DE LOS INDICADORES DE FINANCIAMIENTO FEDERAL
A EDUCACIÓN SUPERIOR 2007-2008
 (Millones de pesos)

Indicador	2007a	2007e	2008p	2008a
PIB ¹	9'813,200	9'813,200	10'504,500	10'524,300
Gasto programable	1'661,021	1'911,321	1'777,180	1'899,925
Gasto Federal en educación (Clasificación administrativa (Ramos 11, 25 y 33))	390,449	411,844	416,247	430,573
Matrícula pública educación superior (sin normal)	1,602'200,000	1,602'200,000	1,668'000,000	1,668'000,000
Presupuesto en educación superior (subfunciones de educación superior y de posgrado)	58,440	65,235	63,901	68,956
Tasa de crecimiento gasto federal educación superior	13.4%	16.1%	-5.4%	2.1%
Presupuesto en educación superior como porcentaje del PIB	0.60%	0.66%	0.61%	0.66%
Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto en educación	15.0%	15.8%	15.4%	16.0%
Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto programable	3.5%	3.4%	3.6%	3.6%

p - Proyecto.

a - Aprobado.

e - Ejercido.

¹ Las cifras del PIB son las presentadas por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008. PIB Base 1993.

pesos con el presupuesto aprobado para 2008, 3,589.00 pesos más si comparamos con el presupuesto aprobado para 2007, pero 800.00 pesos por debajo del presupuesto ejercido. Como se observa en la gráfica 1, el gasto federal por alumno ha mostrado la inconsistencia en el financiamiento federal a la educación superior. El año en que se tuvo un mayor gasto federal por alumno fue en 2002, luego del cual se tuvieron fuertes disminuciones,

Cuadro 9
GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA COMO PORCENTAJE DEL PIB DE ACUERDO
CON LA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MÉXICO, PIB BASE 2003
 (Millones de pesos)

Año	PIB	Gasto Federal en Educación Superior		Gasto Federal en Educación Superior y Ciencia y Tecnología		Gasto Federal en Educación Superior y Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB	
		Gasto Federal en Educación Superior	Gasto Federal en Educación Superior como porcentaje del PIB	Gasto Federal en Educación Superior y Ciencia y Tecnología	Gasto Federal en Educación Superior y Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB		
2003	7'555,803	43,752	0.58	58,114	0.77		
2004	8'557,291	47,149	0.55	63,126	0.74		
2005	9'199,316	53,604	0.58	71,859	0.78		
2006	10'306,839	54,437	0.53	73,268	0.71		
2007p	10'983,222	65,235	0.59	85,771	0.78		
2008e	11'389,601	68,956	0.61	91,787	0.81		

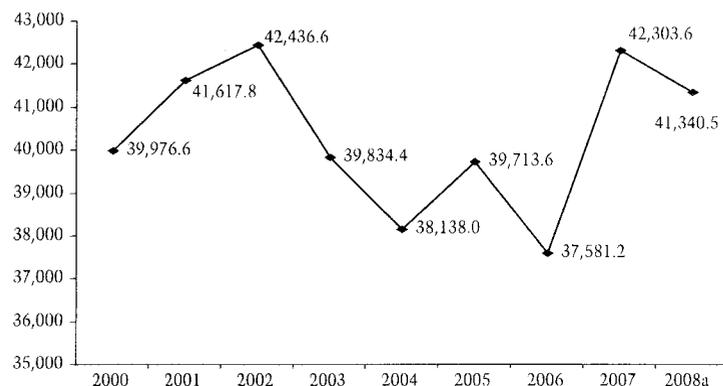
i Recursos fiscales.

p Preliminar.

e Estimado con crecimiento de 3.7 por ciento del PIB de acuerdo con los criterios generales de política económica del paquete económico para 2008. Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Base 2003, Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

para recuperarse en 2007, con un valor ligeramente por debajo de 2002. De acuerdo con las variaciones al alza que se dan entre el presupuesto aprobado y el ejercido, se esperaría que en 2008 el gasto federal por alumno supe- re no sólo el valor de 2007, sino el alcanzado en 2002.

Gráfica 1
GASTO FEDERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR ALUMNO, 2000-2008*
(Pesos de 2008)



* No considera la matrícula de educación normal.

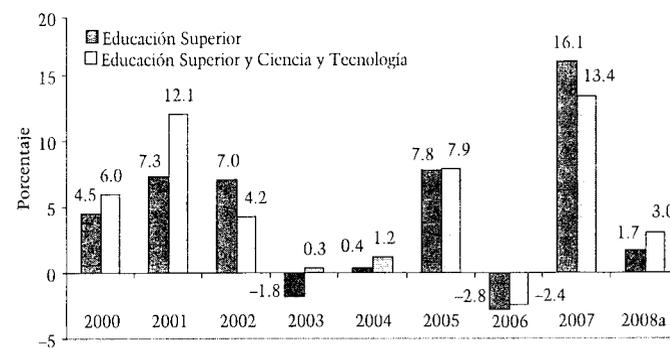
a - Aprobado.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2007; Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

Tasa de crecimiento anual

Las variaciones reales del gasto federal en educación superior en los años que van de la presenta década, han mostrado la inconsistencia en las políticas de financiamiento seguidas por el gobierno federal. En la gráfica 2 se puede apreciar lo anterior: mientras que en los primeros tres años para educación superior las tasas de crecimiento anual fueron positivas, en 2003 y 2004 se dio un desplome para recuperarse en 2005, para luego caer nuevamente en 2006 y alcanzar su máximo valor en 2007. Con el presupuesto aprobado para 2008, como vimos, el crecimiento sería de 2.1 por ciento respecto al presupuesto ejercido en 2007 y del 14 por ciento con relación al aprobado. Nuevamente es de esperar que al cierre del ejercicio fiscal se alcance una tasa cercana a la obtenida en 2007.

Gráfica 2
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA



a - Aprobado.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

Gasto en educación superior como porcentaje del gasto programable y del gasto en educación

El gasto destinado a educación superior como porcentaje del gasto programable y del gasto en educación prácticamente se mantuvo sin variación entre 2007 y 2008: 3.6 y 16 por ciento respectivamente (cuadro 8). Durante la década no se han dado variaciones significativas: para el primer indicador, el año en que se tuvo el valor más alto fue 2001 (3.83 por ciento), mientras que para el segundo fue precisamente 2008. Sin embargo, al comparar con series históricas anteriores, se encuentra que se está por debajo del valor que tuvo en 1990, el más alto en 18 años, al alcanzar el 16.9 por ciento, si bien el porcentaje del gasto en educación superior con relación al gasto programable era menor al actual, lo que indica que en este periodo se ha destinado mayor proporción del gasto programable a educación: mientras en 1990 se destinaba el 15.7 por ciento, en 2008 se destinará el 22.7 por ciento, si bien en 1999 se destinaron 26 pesos de cada cien del gasto programable.

Presupuesto para las IPES

El presupuesto para las instituciones de educación superior sectorizadas en la SEP y tuvieron las variaciones que se indican el cuadro 10.

Cuadro 10
PRESUPUESTO 2008 APROBADO PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (RAMO 11-SEP)
(Millones de pesos)

Institución	Variación nominal					Variación % real ¹⁾		
	2007a	2007e	2008p	2008a	2008a-2008p	2008a-2007a	2008a-2008p	2008a-2007e
UNAM	17,394.9	19,201.9	19,111.2	19,518.5	407.3	2,123.6	316.5	2.1
UAM	3,445.1	3,859.6	3,861.2	3,936.2	75.0	491.2	76.7	1.9
UPN	502.3	528.5	564.1	569.1	5.0	66.8	40.6	0.9
IPN	7,147.1	7,822.4	8,124.2	8,324.2	200.0	1,177.1	501.8	2.5
Colimex	340.2	437.7	364.9	394.9	30.0	54.6	-42.8	8.2
Cinvestav	1,365.1	1,437.4	1,369.5	1,544.5	175.0	179.4	107.1	12.8
UAJAE	530.0	609.7	525.7	565.7	40.0	35.7	-44.0	7.6
CETI	190.4	209.0	189.9	204.9	15.0	14.5	-4.1	7.9
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0	n.a.
Subsidio Ordinario a UPES y UPEAS ²⁾	22,456.4	25,046.4	23,395.6	27,377.9	3,982.3	4,921.5	2,331.5	17.0
Institutos tecnológicos ³⁾	8,281.8	8,875.6	9,259.7	10,109.7	850.0	1,827.8	1,234.1	9.2
Universidades tecnológicas (COUT)	1,151.5	1,192.6	1,195.3	1,275.3	80.0	123.8	82.8	6.7
Escuelas normales (UR 515) ³⁾	475.7	161.6	43.6	42.4	-1.2	-433.2	-119.2	-2.7
Total	63,280.5	69,382.3	68,004.9	73,963.3	5,958.4	10,682.8	4,581.0	8.8

p - Proyecto.
a - Aprobado.
e - Estimado.
e - Ejercido.

1 Crecimiento del índice de precios implícitos del PIB para 2008 de 3.5 por ciento, 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 2008.

2 El monto de subsidio a UPES y UPEAS para 2008 es el reportado por la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la Subsecretaría de Educación Superior como subsidio federal regular asignado para este año. Comprende el subsidio regular (remuneraciones personales, gastos de operación y paquete salarial), la asignación para el programa de carrera docente, los recursos del Fondo para la Consolidación (1,000 millones de pesos) y los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para el rescaramiento del subsidio ordinario -irreductible- (2,691 millones de pesos).

3 No considera los recursos para el Fondo de apoyo para la calidad de los institutos tecnológicos y de mejoramiento institucional de las escuelas normales.
Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007; Cuenta Pública de la Hacienda Federal de 2007; Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008; Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008 y Dirección General de Educación Superior Universitaria, subsidio público asignado a las universidades públicas estatales, 19 de febrero de 2008.

a) Las universidades federales tuvieron un aumento de alrededor del 10 por ciento con relación al presupuesto aprobado para 2007. Respecto al ejercido, la UNAM y la UAM enfrentaron disminuciones, a diferencia de la UPN, que tuvo una evolución positiva. Cabe señalar que estas comparaciones se hacen con base en las cifras publicadas por la SHCP para el presupuesto de 2008. De no realizarse el recorte aplicado en enero,¹⁹ el indicador será más favorable. Evolución similar tienen el Colmex y el Cinvestav, si bien el primero tiene un presupuesto disminuido respecto al ejercido el año anterior. La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial tienen incrementos menores. Por su parte, el IPN es la institución federal con variación positiva más alta (12.5 por ciento) respecto al presupuesto aprobado en 2007. Pese a que a esta institución se le otorgó un incremento moderado por la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto ya consideraba una ampliación importante de alrededor de 1,000 millones de pesos con relación al presupuesto aprobado en 2007, e incluso superior al monto ejercido, única institución en esta situación.

b) Por primera ocasión se autorizaron en el PEF recursos para la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. El Secretario de Educación del Distrito Federal había solicitado a la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados el otorgamiento de recursos federales. Desde su creación hasta 2007, venía operando con recursos del gobierno del Distrito Federal. La solicitud fue considerada por el presidente de la Comisión de Educación desde las primeras fases de negociación en su interior, habida cuenta de la pertenencia de éste al Grupo Parlamentario del PRD. Los 100 millones de pesos autorizados requerirán de la firma de un convenio de la SEP con el gobierno del Distrito Federal y la Universidad, de manera análoga a los existentes con los gobiernos de los estados y las universidades públicas estatales.

c) Las universidades públicas estatales y con apoyo solidario (UPES y UPEAS) fueron las que tuvieron mayores incrementos. A la fecha de escribir este texto, se disponía de la información referente al subsidio federal ordinario asignado a estas universidades, mismo que es superior al publicado por la SHCP, el cual asciende a 22,496.5 millones de pesos. Este monto se ve incrementado una vez que la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la SEP dio a conocer el subsidio regular a cada una de las

¹⁹A la UNAM se le recortaron 197.2 millones de pesos, a la UAM 70.2 millones de pesos y a la UPN 10.2 millones de pesos.

universidades en el mes de febrero, con un total de 27,377.9 millones de pesos. La diferencia se explica porque a la cifra publicada por Hacienda se habría revertido la reducción por cerca de 900 millones de pesos realizada en el presupuesto de estas instituciones, además de 1,000 millones de pesos del Fondo para Consolidación y 2,691 millones de pesos aprobados por la Cámara de Diputados como ampliación presupuestal para resarcir el subsidio ordinario (irreductible), y otros recursos determinados por la SEP (por alrededor de 300 millones de pesos). Es por ello que las UPES y UPEAS tuvieron las variaciones reales más altas de todas las IES: 17.8 por ciento respecto del presupuesto aprobado en 2007 y 5.6 por ciento con relación al ejercido. Las ampliaciones al subsidio regular representaron un 17 por ciento adicional al proyecto presentado por el Ejecutivo.

Como es fácil advertir, las negociaciones que se realizaron al seno de la Cámara de Diputados tuvieron como centro de atención de diversos actores el mejoramiento del financiamiento público de las UPES y UPEAS. Como se indicó en la primera parte del texto, la ANUIES, los rectores en lo individual y el propio presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, pugnaron por revertir el desconocimiento que había hecho la Secretaría de Hacienda, al momento de integrar su propuesta para el subsidio regular de las universidades de los estados, del carácter irreductible que debían tener los recursos destinados a los fondos para consolidación, incremento de matrícula y reconocimiento de plantilla asignados en 2007. Al haberse aprobado para 2008 ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados para cubrir esta omisión, se subsana el error de Hacienda. Sin embargo, como ocurrió el año anterior, estas ampliaciones son ubicadas por la SHCP en partidas presupuestales distintas a las del subsidio ordinario, si bien la SEP las ha incorporado en el irreductible. Es por ello que para la integración del proyecto de presupuesto para 2009 se presente nuevamente la misma omisión, de no ser considerados en el subsidio regular estos recursos, además de los que se asignarán nuevamente en 2008 para incremento de matrícula y reconocimiento de plantilla.

d) El presupuesto aprobado para los *institutos tecnológicos* se amplió en 850 millones de pesos (9.2 por ciento de crecimiento real), de los cuales 550 millones de pesos serán para ampliación de la oferta de este subsistema educativo.²⁰ Sin embargo, el fondo de apoyo a la calidad de los ins-

titutos tecnológicos se redujo en 50 por ciento: de 200 millones de pesos aprobados y ejercidos en 2007 a 100 millones de pesos. La insuficiencia de este monto es evidente para apoyar la consolidación de los institutos, y la política hacia el subsistema contrasta notablemente con la aplicada a las universidades públicas, que a lo largo de más de tres lustros, pero principalmente a partir de 2001, han recibido recursos para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas educativos a través de los fondos que actualmente se integran en los programas integrales de fortalecimiento institucional. Sin embargo, este subsistema fue el que tuvo el crecimiento mayor de su presupuesto respecto al presupuesto ejercido en 2007 (10.1 por ciento), variación real que casi duplica la de las universidades públicas estatales, revirtiéndose la tendencia de apoyo presupuestal a los institutos tecnológicos de años anteriores.

e) Para las *universidades tecnológicas* la Cámara de Diputados aprobó una ampliación por 80 millones de pesos. Sin embargo, dado que el proyecto de presupuesto consideraba prácticamente los mismos recursos que los ejercidos en 2007, el impacto de esta ampliación fue baja, al haber tenido una variación real de tan sólo el 3.3 por ciento. Una vez presentado el proyecto de PEF, la Asociación Nacional de universidades Tecnológicas (ANUT) realizó gestiones ante la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para que se otorgaran recursos adicionales al subsistema por 312.7 millones de pesos, constituyéndose así en un nuevo actor colectivo con presencia en las acciones de cabildeo legislativo, pese a que las universidades tecnológicas, a diferencia de las universidades públicas, carecen del estatus de autonomía.²¹

f) La Dirección General de Educación Superior para la Formación de Profesionales de la Educación, en las partidas destinadas para su operación, tuvo una disminución significativa, lo cual se explica porque en 2007 los recursos ejercidos se canalizaron fundamentalmente hacia el apoyo a los programas integrales de fortalecimiento de la educación normal. El proyecto

entendido que en la asignación de los recursos deberán participar, a partes iguales, las aportaciones federal y las que realicen las entidades federativas. Con este criterio, se estimulará la corresponsabilidad de los gobiernos estatales en la expansión de la educación superior tecnológica.

²¹La ANUT está integrada con los 61 rectores de las universidades tecnológicas y gestiona ante los gobiernos y los legisladores mayores recursos para el desarrollo del subsistema. En la primera reunión ordinaria de 2008, se expresó el agradecimiento a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados y a su presidente por haberse obtenido ampliaciones presupuestales. La Asociación solicitó a las autoridades que estas ampliaciones se aplicaran con equidad, a fin de que todas las universidades tecnológicas se vieran beneficiadas.

²⁰De acuerdo con los lineamientos para la presentación de proyectos emitidos por la SEP, al igual que el Fondo de Incremento de matrícula de las UPES, el Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de tipo superior de los Institutos Tecnológicos también será concurrente, en el

de presupuesto para esta Dirección General era muy inferior al ejercido en 2007. Los recursos destinados al programa de mejoramiento institucional también se reducía respecto al ejercido en 274 millones de pesos, lo que se corrigió por los diputados al otorgar 300 millones de pesos de ampliación para el mejoramiento de la calidad.

g) Adicionalmente, para las UPES y UPEAS se aprobaron los mismos montos de recursos de varios de los fondos ejercidos en 2007, y en algunos de ellos se tuvo un ligero incremento (cuadro 11).

El Fondo para Consolidación, por 1,000 millones de pesos, mismo monto que el año anterior. que como vimos la SEP incorporó al subsidio regular desde inicio del año. La distribución de este fondo a cada una de las universidades fue la misma de 2007 y quedó especificada en uno de los anexos del decreto de PEF. El criterio utilizado para esta distribución fue aplicar la participación relativa de cada universidad en el subsidio federal ordinario.

El Fondo para incremento de matrícula, con el mismo monto de 1,000 millones de pesos, pero con la diferencia de que esta vez los recursos no se etiquetaron a las universidades como se hizo el año anterior, sino que se asignarán en función de los proyectos que cada una de ellas presente a la SEP, con la modalidad de que el costo del proyecto tendrá que ser financiado a partes iguales entre el gobierno federal y el gobierno del estado, tal como se asienta en el Decreto de PEF y en los lineamientos de operación emitidos por la SEP, esto con el propósito de corresponsabilizar a los gobiernos estatales en el financiamiento a las universidades. Sin embargo, para varias de ellas ha resultado difícil negociar con su gobernador estos recursos complementarios, sobre todo en aquellos casos en los que existe un evidente desapego y desinterés del gobernador por apoyar el desarrollo de la universidad de su estado.²²

El Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero de las UPES por Debajo de la Media en Subsidio Federal por Alumno contó con el mismo monto de 1,000 millones. En los anexos del Dictamen del PEF se hizo la distribución entre las 14 universidades que fueron beneficiadas en 2007, exactamente con los mismos montos para cada una de ellas. En el mes de marzo de 2008 estas universidades enviaron sus proyectos a la SEP, mismos que están encaminados a resolver diversos problemas de orden financiero, como son el pago a instituciones de seguridad social, pago de impuestos a la SHCP pago a otros acreedores y liquidaciones de personal.

²²En el mes de junio las universidades ya habían entregado a la SEP su proyecto de ampliación de matrícula, pero no en todos los casos contaban con oficio del gobierno del estado en el cual se comprometía a cubrir el 50 por ciento del costo del proyecto, requisito que se tenía que cubrir ante la SEP.

Cuadro 11
PRESUPUESTO 2008 PARA LOS PROGRAMAS Y FONDOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR (RAMO 11-SEP)¹
(Millones de pesos)

Fondo/programa	Variación nominal				Variación % real ²					
	2007a	2007e	2008p	2008a	2008a-2008p	2008a-2007a	2008a-2008p	2008a-2007a	2008a-2007e	
Fondo para incremento de la matrícula en educación superior de las UPES y UPEAS	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.4	-3.4
Fondo de apoyo para el saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.4	-3.4
Fondo de apoyo para reformas estructurales de las UPES (pensiones)	1,200.0	1,200.0	1,200.0	1,200.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.4	-3.4
Fondo para el reconocimiento de plantillas UPES	600.0	600.0	600.0	600.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.4	-3.4
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario	1,150.0	1,150.0	1,150.0	1,150.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.4	-3.4
Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos	200.0	200.0	100.0	100.0	0.0	-100.0	-100.0	0.0	-51.7	-51.7
Programa de Carrera Docente (UPES).	0.0	0.0	0.0	250.0	250.0	250.0	250.0	n.a	n.a	n.a
Ampliación de la oferta educativa de nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	0.0	0.0	0.0	900.0	900.0	900.0	900.0	n.a	n.a	n.a
Promep	490.3	490.3	490.3	490.3	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.4	-3.4
Fomes	1,025.8	1,025.8	1,045.8	1,045.8	0.0	20.0	20.0	0.0	-1.5	-1.5
Fiupea	258.5	258.5	283.5	283.5	0.0	25.0	25.0	0.0	6.0	6.0
Pronabes	849.8	849.8	849.8	1,099.8	250.0	250.0	250.0	29.4	25.0	25.0
Fondo de Aportaciones Múltiples Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas/ Mejoramiento de la Calidad	1,884.4	1,884.4	2,162.9	2,475.5	312.6	591.1	591.1	14.5	26.9	26.9
	94.0	368.1	94.0	394.0	300.0	299.9	25.8	319.3	304.7	3.4

Cuadro 11 (Continuación)

Fondo/programa	Variación nominal						Variación % real ²		
	2007a	2007e	2008p	2008a	2008a-2008p	2008a-2007a	2008a-2007e	2008a-2007a	2008a-2007e
Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	80.0	80.0	0.0	100.0	100.0	20.0	20.0	20.8	20.8
Sistema Nacional de Educación a Distancia Fondo SEP Conacyt para la investigación en Ciencia Básica	0.0	0.0	50.0	120.0	70.0	120.0	120.0	n.a.	n.a.
Programas de investigación con enfoque de Género	0.0	0.0	0.0	125.0	125.0	125.0	125.0	n.a.	n.a.
Programa de Estudios para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0	20.0	20.0	n.a.	n.a.
Acciones de educación para discapacitados	0.0	0.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	n.a.	n.a.
Total fondos y programas	9,832.9	10,107.0	10,026.3	12,408.9	2,382.6	2,576.0	2,301.9	23.8	21.9

p - Proyecto.

a - Aprobado.

e - Ejecido.

¹ Los recursos del Fondo para la Consolidación de las UPES y UPEAS aprobados en el PEF con un monto de 1,000 millones de pesos están considerados en el subsidio ordinario (irreductible) de las universidades.

² Crecimiento del índice de precios implícitos del PIB para 2008 de 3.5 por ciento, 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 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007; Cuenta Pública de la Hacienda federal de 2007; Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008, y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

El Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales, dirigido a reducir el pasivo contingente de los regímenes de pensiones de las universidades públicas estatales, contó al igual que el año anterior con 1,200 millones de pesos. A mediados del año las universidades estaban acabando de elaborar sus proyectos para concursar en este Fondo.

El Fondo para Reconocimiento de Plantilla tuvo 600 millones de pesos, con el cual se dará continuidad a las acciones realizadas en 2007, consistentes en reconocer en el subsidio ordinario el salario del personal administrativo que ha sido contratado por las universidades, y que desde hace más de una década no ha contado con los recursos correspondientes por parte de la SEP, situación que ha incidido en la profundización del déficit de las universidades.

El Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (Fórmula CUPIA) se mantuvo en 1,150 millones de pesos. La distribución de este fondo se hizo con la corrida del modelo, basado en indicadores del nuevo ingreso de alumnos de cada universidad en el ciclo escolar 2006-2007; la eficiencia terminal de los programas educativos; la proporción de la matrícula en los programas educativos de TSU y licenciatura acreditados o ubicados en el nivel uno del padrón de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES); los programas de posgrado en el Padrón Nacional de Posgrado, así como el perfil de los profesores de tiempo completo (grado académico, perfil Promep y pertenencia al SNI). En el mes de junio de 2008 se hizo la corrida del modelo por parte de la ANUIES y de la SEP.²³

Por primera ocasión, se aprobaron recursos adicionales dirigidos a fortalecer el Programa de Carrera Docente de las universidades. Esta fue una petición de la ANUIES ante la insuficiencia de los recursos con que opera el Programa en cada universidad. El monto que en 2007 se destinó fue de 968.7 millones de pesos, y para 2008 están considerados 977 millones de pesos, a los que se añadirán los 250 millones adicionales aprobados por la Cámara de Diputados. De 2000 a 2007 los recursos del programa han tenido una disminución real del 17 por ciento, en tanto los profesores de tiempo completo a los que va dirigido han mejorado su perfil, como resultado de las acciones de superación académica realizadas en las universidades y el apo-

²³ Los resultados de la corrida del modelo fueron distintos a las de 2007, al variar los indicadores de las universidades. Habida cuenta que se contó con el mismo monto de recursos a distribuir, unas universidades obtuvieron más recursos que el año anterior, mientras que otras disminuyeron.

yo del Promep. Año con año son más los académicos susceptibles de recibir los estímulos en niveles más altos del programa, sin la correspondiente ampliación de recursos. El financiamiento adicional obtenido, que representa alrededor el 26 por ciento del actual monto, incidirá parcialmente en el fortalecimiento del programa.²⁴

A los fondos destinados al mejoramiento de la calidad de las universidades públicas estatales que vienen operando de años atrás (Fondo para la Modernización de la Educación Superior –Fomes– y Fondo de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de ANUIES –Fiupea–) y que se destinan para el apoyo de los programas integrales de fortalecimiento institucional de las universidades, tuvieron 25 millones de pesos más que en 2007, pero al ampliarse el universo de instituciones apoyadas con estos recursos, los montos que se destinan a cada institución se reducen. Por su parte, el Fondo para el Programa de Mejoramiento del Profesorado –Promep– contó con los mismos recursos que en 2007. Estos tres fondos prácticamente se han mantenido estancados en los años recientes. Desde los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo, han tenido muy leves variaciones. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se había establecido la meta de aumentar en 30 por ciento los recursos destinados al mejoramiento de la calidad de las universidades, meta que no se logró, al haberse tenido un resultado inverso al esperado, ya que la disminución de estos recursos en el sexenio fue del 11 por ciento.

El Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, dirigido para infraestructura de las universidades, este año tuvo un aumento significativo cercano a los 600 millones de pesos respecto al ejercido en 2007, con una variación real del 27 por ciento. Respecto del proyecto de presupuesto, tuvo una ampliación superior a 300 millones de pesos, como resultado del aumento de las participaciones federales a estados y municipios derivada de los ajustes practicados en el PEF por la Cámara de Diputados (revisión del precio del barril de petróleo, plataforma de exportación, etcétera).

Otros fondos destinados a la educación superior también se vieron beneficiados: el Programa Nacional de Becas para Educación Superior

(Pronabes), que en el proyecto presentaba el mismo monto aprobado y ejercido el año anterior, tuvo una ampliación de 250 millones de pesos, lo que significó una variación real del 25 por ciento. En las negociaciones al seno de la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados, las autoridades de la SEP solicitaron el incremento de recursos para el Pronabes, en atención a la prioridad que se otorga en el Programa Sectorial Educativo 2007-2012 al impulso a la educación superior con equidad, por lo que las becas a estudiantes, no sólo de este nivel educativo sino de los que le preceden, constituyen un instrumento de política central de la actual administración de la SEP.

También como resultado de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se aprobó un fondo de 900 millones de pesos para ampliación de la oferta educativa de nivel superior, que incluye equipamiento e infraestructura, con la misma característica de concurrencia gobierno federal-gobierno estatal que tienen los otros fondos destinados al crecimiento de matrícula. Con los recursos de este fondo y los destinados al incremento de matrícula en los institutos tecnológicos, se dará prioridad a la creación de nuevas IES y de unidades o extensiones de IES existentes, sobre los proyectos que se presenten para la creación de nuevos programas y la ampliación de matrícula en programas existentes. En el mes de mayo de 2008 el presidente Calderón anunció la creación de 25 IES (14 institutos tecnológicos, seis universidades politécnicas y cinco universidades tecnológicas) que empezarán a funcionar en el ciclo escolar 2008-2009. En su Segundo Informe de Gobierno dio a conocer que serían 28 las nuevas instituciones a crear.

Otras ampliaciones aprobadas beneficiaron proyectos desarrollados por la ANUIES: al Programa de Apoyo a la Formación Profesional, que contó con recursos en 2007 y no contaba con recursos en el proyecto de PEF, así como el nuevo proyecto de Fundación Superior-Empresa, se asignaron 80 millones de pesos; al Sistema Nacional de Educación a Distancia, también coordinado por la ANUIES, se asignaron 120 millones de pesos, adicionales a los recursos con que contará la llamada “Universidad Virtual”, proyecto bajo la responsabilidad directa de la SEP y que fue presentado en el proyecto de PEF. Adicionalmente, los diputados aprobaron por primera vez recursos etiquetados al Fondo SEP-Conacyt para la investigación en Ciencia Básica por 125 millones de pesos, lo que significa un avance respecto a los años previos, puesto que este Fondo se integraba con recursos de los ahorros de la SEP y no tenía ninguna seguridad en sus montos y tiempos de asignación a las IES, unan vez presentados y dictaminados los proyectos presentados. Otros tres

²⁴En el mes de mayo se tuvieron reuniones entre el Subsecretario de Educación Superior, los rectores y responsables del Programa de carrera Docente de las universidades para intercambiar opiniones sobre su funcionamiento y definir criterios para la distribución de los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados. La SEP decidió distribuirlos entre los profesores de tiempo completo que tienen los perfiles más altos en las universidades (perfil Promep, SNI, perteneciente a un cuerpo académico consolidado, etcétera).

fondos nuevos se constituyeron como resultado de las negociaciones entre los diferentes grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados: un programa de investigación con enfoque de género, un programa de estudios para la prevención de la violencia contra las mujeres y acciones de educación para discapacitados, los tres con un monto de 75 millones de pesos.

Conclusiones

De la experiencia del proceso de negociación y aprobación del presupuesto de educación superior para 2008 pueden señalarse las siguientes conclusiones:

1. El proyecto de presupuesto para las IPES presentado por el Ejecutivo tuvo avances y limitaciones: Por un lado fue un avance la presentación de los seis fondos de financiamiento extraordinario que habían sido aprobados por la Cámara de Diputados para 2007, hecho que significó un punto de partida favorable para las negociaciones emprendidas al interior de la Cámara de Diputados. Por otro lado, el proyecto tuvo como limitación mayor el no haber incorporado en el irreductible de las UPE los recursos asignados en 2007 en los fondos de financiamiento con este carácter, aspecto que concentró la negociación de los rectores con los legisladores.
2. Con relación al escenario deseable de gasto federal en educación superior propuesto por la ANUIES para 2012 (gasto equivalente al uno por ciento del PIB), el proyecto presentado por el Ejecutivo ahondaba la brecha existente, al pasar del 0.66 por ciento alcanzado en 2007 al 0.61 por ciento, con referencia al Sistema de Cuentas Nacionales de México base 1993.
3. Los criterios de la SHCP difieren de los seguidos en la Cámara de Diputados a la hora de determinar los montos a destinar en las partidas del subsidio federal ordinario a las UPE (irreductible). Para las autoridades hacendarias las asignaciones adicionales que se aprueben en el órgano legislativo no deben repercutir en el subsidio ordinario de las universidades del siguiente ejercicio fiscal, mientras que para los legisladores los recursos ejercidos en aquellos fondos que impactan el funcionamiento de las instituciones deben regularizarse (es el caso de los fondos de reconocimiento de plantilla, de consolidación y de crecimiento de matrícula). Esto muestra una tensión que se tiene que resolver de manera política cada año.
4. Las ampliaciones obtenidas para educación en general y educación superior en particular fueron resultado de la presión ejercida hasta el último momento por el presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos y por el coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, así como de la postura negociadora mostrada por las autoridades de la SHCP a fin de lograr una aprobación del PEF con el consenso de todos los grupos parlamentarios.
5. Si bien las ampliaciones aprobadas para educación superior estuvieron por debajo de las solicitadas por la ANUIES y por la propia Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados en su propuesta formal presentada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con ellas se logró mantener el mismo porcentaje del PIB alcanzado en 2007: 0.66 por ciento con el Sistema de Cuentas Nacionales de México base 1993, y 0.61 por ciento con la actualización del INEGI. Se esperaría que al final del año el porcentaje aumente una vez que se consideren los presupuestos ajustados y, en su caso, algunas ampliaciones presupuestales que se destinen a las IPES, sobre todo cuando en la contabilidad gubernamental se refleje la no aplicación de las reducciones a las IPES originalmente publicadas por la misma SHCP.
6. A diferencia de otros años, en la aprobación de ampliaciones presupuestales para las instituciones no se hicieron asignaciones presupuestales a las UPE como resultado de presiones políticas ejercidas por diputados con poder de decisión en las diversas instancias de negociación.
7. Las IPES federales mejoraron su presupuesto de manera variable respecto al aprobado en 2007. No obstante, las ampliaciones que se aprueban para cada una de ellas no está exenta de presiones de tipo político en la Cámara de Diputados. Sin lugar a dudas la UNAM continúa siendo la institución que tiene mayor capacidad de negociación en el Congreso y con la SHCP.
8. El proceso de negociación y aprobación del presupuesto federal para las IPES en este año no dejó de ser un ejercicio con bases endeble de sustentación, al no contar en el país con una política para el desarrollo de la educación superior y su financiamiento con visión de largo plazo. Se esperaba que en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 –dado a conocer con posterioridad a la aprobación del PEF– se establecerían directrices que apuntaran a la construcción de una política de financiamiento de la educación superior. Si bien en el Pro-

grama se retoman diversas propuestas formuladas por la ANUIES en *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México*, se eluden compromisos en la materia y no se establece ninguna meta. Por el contrario, se hace explícita la ausencia de compromiso de las autoridades federales en materia de financiamiento educativo al señalar que “la estimación de los recursos para la ejecución del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la Secretaría de Educación Pública y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos” (SEP, 2008: 12). Nada se dice del mandato establecido en la Ley General de Educación de alcanzar una inversión pública en educación superior, equivalente cuando menos al ocho por ciento del PIB, lo que ahora requeriría de un incremento de recursos mucho mayor al estimado anteriormente. En el PEF para 2009 se reflejará la voluntad política del gobierno federal para el apoyo a las instituciones públicas de educación superior del país.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007a), Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/index.html>

_____ (2007b), Comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 16 de septiembre de 2007, *Aprobación por el H. Congreso de la Unión del paquete de la Reforma Hacendaria por los que menos tienen*.

_____ (2007c), Comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 12 de noviembre de 2007. *Aprobación del Programa Económico 2008*.

_____ (2007d), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/index.html>

Bibliografía

ANUIES (2006), *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México: elementos de diagnóstico y propuestas*, México, ANUIES.

_____ (2007), *Solicitudes de ampliación al proyecto de presupuesto 2008 para las Instituciones de Educación Superior*, Presentación a la Cámara de Diputados el 10 de octubre.

Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la LX Legislatura Federal de la H. Cámara de Diputados 2008, *Acuerdo respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008*.

GALAVIZ EFRÉN, Elías (2006), *El cabildeo legislativo y su regulación*, Serie Estudios Jurídicos núm. 101, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Global University Network for Innovation (2005), *La educación superior en el mundo. La financiación de las universidades*, Madrid, Barcelona, México, Mundi-Prensa.

Ley General de Educación.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

MENDOZA ROJAS, Javier (2007), *Cabildeo legislativo para el Presupuesto Federal de Educación Superior. Papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*, México, HSUE-ANUIES.

Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.