

Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?

JAVIER MENDOZA ROJAS*

El artículo analiza el comportamiento del gasto federal destinado a la educación superior durante la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto en el contexto de las políticas de financiamiento establecidas por el Estado desde los años noventa del siglo XX, tomando como referente el Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Se revisan las negociaciones para la aprobación del presupuesto y se examina la evolución del gasto en las funciones y subfunciones presupuestales, en el gasto total de las instituciones públicas de educación superior, en el subsidio ordinario de las universidades públicas estatales y en los fondos de financiamiento extraordinario. En el artículo se muestra la reducción del ritmo de crecimiento del gasto ejercido en el periodo, así como el impacto de los recortes a diversos programas presupuestarios en el contexto de la baja de los precios internacionales del petróleo y sus repercusiones en las finanzas públicas.

This paper analyzes the behavior of federal expenditure on higher education in the first half of the Enrique Peña Nieto administration in the context of the funding policies established by the state since the 1990s, taking the Education Program 2013-2018 as a frame of reference. The negotiations to approve the budget are examined, together with the evolution of expenditure on budgetary functions and sub-functions, on the total expenditure of public higher education institutions, on the regular subsidy to public universities and on extraordinary funds. The paper reveals the decline in the growth rate of the expenditure over the period, as well as the impact of the cuts to different budgetary programs in the context of the fall in international oil prices and the repercussions for public finances.

Palabras clave

Gasto educativo
Financiamiento de la educación
Financiamiento de la universidad
Educación superior pública
Política gubernamental
Política universitaria

Keywords

Educational expenditure
Financing of education
University financing
Public higher education
Government policy
University policy

Recepción: 8 de junio de 2016 | Aceptación: 18 de noviembre de 2016

* Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Línea de investigación: políticas y financiamiento de la educación superior. Publicaciones recientes: (2013), "¿Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto federal de educación superior? Actores y resultados para el ejercicio fiscal 2013", *Revista de la Educación Superior*, vol. XLII (3 y 4), núms. 167-168, pp. 99-144; (2011), *Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000-2011*, Cuaderno de Trabajo No. 6, México, UNAM-Dirección General de Evaluación Institucional. CE: javier_mendoza@anuies.mx

INTRODUCCIÓN

Los rectores y directores de las instituciones públicas de educación superior (IPES) han identificado dos de los principales problemas en materia de financiamiento: la insuficiencia para atender de manera adecuada las necesidades de expansión y consolidación académica de sus casas de estudio, y la falta de certeza en los presupuestos que les son asignados en los órdenes federal y estatal.

Desde hace tres décadas, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha formulado diversas propuestas de política pública para el fortalecimiento del financiamiento de este tipo educativo en el país; en los tres últimos periodos de transición del gobierno federal (2000, 2006 y 2012) expuso a los distintos candidatos a la Presidencia de la República su diagnóstico sobre la educación superior y presentó las estrategias de acción que se consideraban deseables para resolver añejos problemas y enfrentar los nuevos retos de una sociedad en continuo proceso de transformación.

Los programas educativos de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón retomaron propuestas de la ANUIES: el primero (Programa Nacional de Educación 2001-2006) al plantear la meta de alcanzar en 2006 un gasto en educación superior equivalente a 1 por ciento del PIB, incrementar los recursos de los programas de financiamiento adicional al subsidio federal ordinario y operar un nuevo modelo de financiamiento; el segundo (Programa Sectorial de Educación 2007-2012) al considerar, entre sus estrategias y líneas de acción, la conformación de un nuevo modelo de financiamiento con esquemas de asignación objetivos y transparentes, y proponerse “transitar hacia un esquema de financiamiento multianual que dé certidumbre a las instituciones de educación superior y aliente la planeación de largo plazo” (SEP, 2007: 55), retomando una demanda añeja de los rectores de las universidades públicas.

Al margen de que algunas de las metas de financiamiento establecidas en esos programas no se hayan alcanzado, su incorporación en los programas de gobierno representó un avance en la dirección de transitar hacia nuevos esquemas de financiamiento.

La transición gubernamental de 2012 despertó nuevas expectativas para el fortalecimiento de las universidades. Los rectores insistían en la necesidad de acordar nuevos criterios y esquemas para la asignación presupuestal en los órdenes federal y estatal; la ANUIES había presentado a la SEP y a la Cámara de Diputados propuestas de reformas jurídicas para posibilitar el establecimiento de presupuestos plurianuales y se confiaba en que los candidatos a la Presidencia de la República establecerían compromisos puntuales. Las universidades habían identificado diversos criterios para la conformación de una política de financiamiento con visión de Estado: suficiencia, certeza, equidad, transparencia y reconocimiento al desempeño institucional.

En el marco de la campaña electoral, la ANUIES recibió en sus instalaciones de la ciudad de México a los cuatro candidatos presidenciales, quienes se pronunciaron por apoyar a la educación superior, a la ciencia y a la tecnología, con discursos que enfatizaban el papel estratégico que desempeñan en el desarrollo del país y en el bienestar de la población. En esa reunión, las universidades presentaron sus propuestas de política contenidas en el documento *Inclusión con responsabilidad social* (ANUIES, 2012), al igual que lo harían con posterioridad otros actores e instituciones (Narro, 2012; Tamez y Martínez, 2012).

En un escenario político altamente competitivo, Enrique Peña Nieto triunfó en la contienda electoral, con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República luego de dos sexenios con presidentes provenientes del Partido Acción Nacional. Esta segunda transición partidista abrió nuevas expectativas sobre el devenir de la educación superior. En materia de finan-

ciamiento, la plataforma electoral del PRI presentaba enunciados de orden general, como la necesidad de definir una política de Estado que asegurara la asignación de mayores recursos a la educación “bajo rigurosos criterios de racionalidad y eficiencia”, con dos compromisos para la educación superior: apoyar los planes de mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura de las instituciones de educación superior, “mediante la asignación de mayores recursos”, y alcanzar la meta de 1 por ciento anual en el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental como porcentaje del PIB “en un plazo menor a diez años” (PRI, 2012: 79, 82). Además, entre los compromisos presidenciales del candidato Peña Nieto se proponía alcanzar al menos el 45 por ciento la cobertura en educación superior.

Con estos antecedentes, que revelan la importancia que ha adquirido el tema del financiamiento, en el artículo se analiza —en el contexto de las políticas de financiamiento establecidas por el Estado desde los años noventa del siglo XX, y a partir de las metas, estrategias y líneas de acción establecidas en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018— el comportamiento del gasto federal destinado a la educación superior durante la primera mitad del sexenio, con las cifras del gasto ejercido en cuatro formas de clasificación: gasto por subfunciones presupuestales; gasto total de las instituciones públicas de educación superior (IPES); subsidio ordinario de las universidades públicas estatales; y fondos de financiamiento extraordinario. Además, se revisa el impacto de los ajustes presupuestales realizados en 2015 sobre diversos fondos de financiamiento extraordinario como resultado de las políticas de ajuste preventivo determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La revisión de la evolución del presupuesto federal es de carácter documental; toma como eje los montos asignados a educación superior en sus distintas clasificaciones con base en distintas fuentes de información: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Proyecto de

Presupuesto de Egresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación [PEF] y Cuenta de la Hacienda Pública Federal); Secretaría de Educación Pública (Programa Sectorial de Educación 2013-2018, informes de labores y datos sobre el presupuesto a las universidades públicas estatales de la Dirección General de Educación Superior Universitaria); Presidencia de la República (Informes de Gobierno 2013, 2014 y 2015) y Cámara de Diputados (dictámenes con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015).

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En el ámbito internacional, el debate sobre el financiamiento de la educación superior ha adquirido gran relieve en las últimas tres décadas y ha girado en torno a una pregunta clave: ¿a quién corresponde financiar este nivel educativo? Siguiendo a López (1996), la interrogante tiene múltiples respuestas, pues cada país ha enfrentado las necesidades de financiamiento en función de sus particularidades históricas, políticas y económicas, así como de sus planes y programas de desarrollo.

Se pueden identificar algunos patrones en las formas de financiamiento que rebasan las fronteras nacionales. Johnstone (2004) identifica cuatro fuentes de financiamiento que en cada país tienen una combinación propia: recursos gubernamentales provenientes de la captación fiscal; gasto de las familias para el pago de las matrículas escolares; crédito a los estudiantes; y donaciones institucionales. Como lo hace ver la literatura generada en el periodo, el principal debate giró en torno a la responsabilidad que corresponde al Estado y los costos que deben ser asumidos por los estudiantes y las familias.

A partir de las reformas estructurales impulsadas desde la década de los ochenta del siglo pasado que sustituyeron el modelo de “Estado de bienestar” por un modelo de

mercado, en muchos países los gobiernos limitaron sus responsabilidades en el financiamiento a sus sistemas de educación superior. En el contexto de la crisis económica de esos años, la transición del modelo de desarrollo se vio apuntalada por las políticas fiscales de contención del déficit del gasto público y de control de las variables macroeconómicas para el saneamiento de las finanzas públicas.

Las medidas instrumentadas comprendieron nuevas políticas de financiamiento para atender la creciente demanda social por educación superior. Una ideología común fue permeando las diversas acciones realizadas: ante la limitación de recursos públicos y la expansión acelerada de la demanda, el gasto debía focalizarse en educación básica, que atiende a toda la población, mientras los costos de educación superior debían ser trasladados a los estudiantes que pertenecen a los segmentos de mayores ingresos monetarios. Con sustento en estudios realizados desde la perspectiva de la economía de la educación y con el método de tasas internas de rendimiento económico (Márquez, 2009), esta posición fue impulsada en diversos documentos de política elaborados por agencias internacionales como el Banco Mundial (1995), el Banco Interamericano de Desarrollo (1997) y la OCDE (1997). Cabe señalar que, a diferencia del énfasis puesto en los beneficios privados de la educación superior y las tendencias de privatización y mercantilización, la UNESCO sostuvo la postura del bien público de este nivel educativo, al señalar que la transición hacia mecanismos de mercado no debiera significar la renuncia del papel del Estado como principal financiador de la educación superior.¹ En el marco de este debate, como

señalan Sanyal y Martin (2006), el Estado y el mercado pasaron a ser las fuerzas dominantes en la toma de decisiones económicas. Para finales de siglo ya se habían transformado los mecanismos de coordinación descritos por Burton Clark (1983).

En el caso de México, el debate sobre el financiamiento ha tenido como referentes los cambios del entorno internacional, el marco constitucional y legal, los planes de desarrollo de los gobiernos y los posicionamientos de los diversos actores sociales y políticos. Ante el drástico estancamiento del financiamiento público de 1983 a 1989, el segmento privado amplió su participación en la atención a la demanda de educación superior, pero sería hasta la siguiente década cuando se daría la máxima expansión de las instituciones particulares: en 1980 atendían a 17 por ciento de la matrícula; en 1990 a 20 por ciento, y para fin de siglo a 32 por ciento. En el periodo se había pasado de 146 establecimientos privados a alrededor de mil, incremento que fue acompañado de una creciente inversión de recursos que complementó la realizada por el Estado. Al inicio del nuevo siglo se recuperaría el crecimiento del segmento público, mientras que el privado reduciría sensiblemente su expansión y se mantuvo estable la proporción en la atención a la demanda de educación superior.

Adicional a la expansión del gasto público destinado a educación superior, la transición iniciada en los años noventa estuvo acompañada de nuevas políticas de financiamiento del gobierno federal que hicieron uso de mecanismos de mercado. De las políticas de asignación de subsidios públicos de carácter inercial, y sin la exigencia de rendición de cuentas,

¹ Esta postura se sostuvo en documentos desde la década de los años noventa hasta la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de 2008, en la que se señaló como primer acuerdo que “la educación superior, en tanto que bien público, es responsabilidad de todas las partes interesadas, en particular de los gobiernos” (UNESCO, 2009). En un documento previo la UNESCO asentaba lo siguiente: “Existe el peligro de que una política radical de separación entre el Estado y la educación superior en materia de financiación aplicada en función de un concepto demasiado estrecho del ‘valor social’ de un determinado nivel de educación suscite excesivas presiones tendientes a la ‘recuperación de costos’ y la búsqueda de ‘financiación sustitutiva’ y de ‘economías por rendimiento interno’ en la enseñanza, la investigación y la administración. Igualmente peligrosa es la demanda excesiva de ‘comercialización’ de las actividades de los centros de educación superior” (UNESCO, 1995: 34).

se fue dando forma a un esquema que combinaba el subsidio ordinario para el pago del personal de las universidades y los gastos básicos de operación, con fondos de financiamiento extraordinarios con un destino específico, sometidos a concurso y sujetos a reglas de operación para su ejercicio. Estos fondos, de carácter competitivo, no tendrían un carácter regularizable y se fueron convirtiendo, para las universidades públicas, en la principal vía de financiamiento para su desarrollo y consolidación. La lógica de deshomologación en el trato a las instituciones y a los académicos permeó en las formas de gestión y gobernanza de la educación superior en el país. Para el inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, los instrumentos de financiamiento público a las universidades constituían, junto con la evaluación de la calidad, uno de los pilares de las políticas del gobierno federal.

En el caso de México el debate sobre el rol del Estado en el financiamiento de la educación superior no condujo al predominio del sector privado, como sucedió en otros países, pues alrededor de dos terceras partes de financiamiento seguía siendo proporcionada por el Estado. En los dos sexenios anteriores, principalmente en el de Felipe Calderón, el presupuesto federal destinado a educación superior había observado una evolución favorable, si bien aún no estaban resueltos muchos de los problemas del esquema de financiamiento. El carácter público de la educación superior había sido defendido por diversos actores, entre ellos las universidades, cuyos planteamientos coincidían con las declaraciones de la UNESCO en el sentido de que el Estado era el responsable principal en el impulso y sostenimiento de la educación superior. En el caso de México, el creciente financiamiento otorgado por el gobierno federal a este nivel educativo se había sustentado en las políticas expansivas del gasto público de las distintas administraciones: de 1996 a 2012 la tasa media de crecimiento anual del gasto programable fue de 5.6 por ciento, expansión posibilitada por los

altos precios del petróleo. En este contexto dio inicio la administración 2012-2018.

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018

El 1 de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto tomó posesión como presidente de la República luego de un proceso electoral altamente competido. Al día siguiente de su investidura, suscribió el “Pacto por México” con los dirigentes de los principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD, lo que marcaría una nueva dinámica de negociación entre las fuerzas políticas en el primer tramo del sexenio y daría sustento político a la realización de la reforma educativa. Uno de los acuerdos establecidos en el pacto estuvo relacionado con el financiamiento (compromiso 14): “Asegurar los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura en al menos al 80 por ciento en educación media superior y en al menos 40 por ciento en educación superior”.

Durante el primer año del gobierno, la agenda de la SEP estuvo centrada en la realización de las reformas constitucionales y legales que afectaron a la educación básica, media superior y normal con la creación de tres sistemas: el Servicio Profesional Docente, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Sistema de Gestión e Información Educativa. La educación superior, salvo en su componente de educación normal, no estuvo considerada en el ámbito de las reformas.

En mayo se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y en diciembre el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE). Para entonces ya estaban aprobadas las tres leyes secundarias de la reforma constitucional (Ley General del Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y modificaciones a la Ley General de Educación) que daban sustento a la que fue considerada la principal reforma estructural del gobierno.

El PSE se derivó de una de las cinco metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018: “México con educación de calidad”.² En una de sus estrategias, el PND hacía una sola referencia a montos de financiamiento: “Contribuir a que la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel de 1 por ciento del PIB”, para lo cual se planteaba incrementar el gasto público en ciencia, tecnología e innovación (CTI), promover la inversión que realizan las instituciones públicas de educación superior en CTI e incentivar la inversión del sector productivo. Para la función de educación no se planteaban estrategias referidas a montos de financiamiento; tan solo se establecían líneas de acción genéricas: asegurar “suficiencia financiera de los programas destinados al mejoramiento de la calidad e incremento de la cobertura, con especial énfasis en las regiones con mayor rezago educativo” (PND, 2013: 125).

El formato del PSE fue similar al del gobierno de Felipe Calderón, pero con mayor precisión técnica en la medición de los indicadores. Su contenido se estructuró en cuatro capítulos: 1) diagnóstico; 2) alineación a las metas nacionales; 3) objetivos, estrategias y líneas de acción; y 4) indicadores.

En el diagnóstico, más que dar a conocer la situación que guardaba el sistema educativo nacional, se adelantaron las principales líneas de acción que el gobierno federal consideraba necesario impulsar en cada uno de los niveles educativos. A la educación superior tan sólo se le dedicaron ocho párrafos, en los que se perfilaron las principales acciones a realizar.

Con relación al financiamiento de este nivel educativo, solamente se hizo alusión a los fondos de financiamiento extraordinario:

“[Estos fondos...] han probado ser un valioso mecanismo para formar y mejorar al profesorado, corregir problemas estructurales de las universidades, apoyar el desarrollo institucional, fortalecer el trabajo académico y favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional” (SEP, 2013: 28). A diferencia de ello, en el diagnóstico de ciencia y tecnología y su relación con la educación se reconoció la insuficiencia de la inversión: “México tiene rezagos muy importantes en cuanto a su capacidad de generar y aplicar el conocimiento. Esto en buena medida se debe a la baja inversión, tanto pública como privada, que se destina al sector ciencia, tecnología e innovación, pero también a un sistema educativo rígido, que no promueve la innovación, e insuficientemente vinculado con el ámbito productivo” (SEP, 2013: 32).

Con estos elementos de diagnóstico, las estrategias y líneas de acción del PSE relacionadas con el financiamiento se pueden agrupar en cinco ámbitos:

Infraestructura. Impulsar la construcción, ampliación y rehabilitación de la infraestructura física de las escuelas de educación media superior y superior para aumentar la cobertura, con dos prioridades: ampliar la infraestructura física en las escuelas que tengan espacio y su modelo educativo lo permita, y atender a planteles que presenten riesgos en materia de protección civil. Además de lo anterior, se propone desarrollar nuevos modelos de financiamiento para alentar la inversión privada en la infraestructura física escolar.³

Impulso a la ciencia, la tecnología y la innovación. Renovar la infraestructura para la

² Las cinco metas nacionales del PND son: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global.

³ Como una nueva modalidad de financiamiento para infraestructura educativa, en el último tramo de la primera mitad del sexenio (octubre de 2015), se firmó un convenio de coordinación y colaboración entre la federación y los gobernadores de las 32 entidades federativas para la potenciación de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples a través del Programa Escuelas al CIEEN (Certificados de Infraestructura Educativa Nacional), certificados o bonos que son bursatilizados para captar inversión de los particulares.

investigación científica y tecnológica de las IES y centros públicos de investigación; incrementar los recursos del Fondo Sectorial SEP-CONACyT, particularmente los dedicados a la investigación científica básica, y fortalecer la eficiencia del gasto en programas de fomento a CTI mediante la colaboración público-privada.

Programa de becas. Fortalecer las modalidades de becas y otros estímulos dirigidos a favorecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono escolar, e impulsar programas de becas que favorezcan la transición al primer empleo de egresados de educación media superior y superior.

Programas presupuestarios. Revisar la estructura de los fondos de financiamiento extraordinario para la educación superior a fin de asegurar que sean instrumentos para su fortalecimiento.

Gestión. Reorganizar los instrumentos y procesos de planeación, programación y presupuesto en los ámbitos federal y estatal, para lo cual tendrá que mejorar la gestión y ministración de recursos y simplificar los procesos de entrega de subsidios.

En el PSE se establecieron cinco indicadores relacionados con la educación superior, en cada uno de los cuales el valor de 2012 (línea base) constituyó el punto de partida para el establecimiento de metas a 2018. A tres años de gobierno se contó con información para evaluar su avance en algunos de ellos:

Objetivo 2: fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y

formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.

Indicador: porcentaje de estudiantes inscritos en programas de licenciatura reconocidos por su calidad. 2012: 61.7 por ciento; 2015: 56 por ciento. Meta a 2018: 72 por ciento.⁴

Indicador: porcentaje de programas de doctorado escolarizados en áreas de ciencia y tecnología registrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). 2012: 63.5 por ciento. Meta a 2018: 71.6 por ciento.

Objetivo 3: asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

Indicador: tasa bruta de escolarización de educación superior. 2012: 32.1 por ciento (32.7 por ciento hombres, 31.6 por ciento mujeres). 2015: 35.8 por ciento (36.2 por ciento hombres 35.4 por ciento mujeres). Meta a 2018: 40 por ciento (40 por ciento hombres, 40 por ciento mujeres).

Indicador: tasa bruta de escolarización de educación superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita. 2012: 14.7 por ciento. 2015: 17.5 por ciento.⁵ Meta a 2018: 17 por ciento.

Objetivo 6: impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

⁴ La SEP justificó la fluctuación negativa del indicador en 2015 por tres razones: 1) el recorte de 69 por ciento al Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las Instituciones Educativas de ese año habría provocado que las universidades no priorizaran la acreditación y/o evaluación de sus programas educativos; 2) la pérdida de vigencia de las acreditaciones afectó a la baja el indicador; y 3) las actualizaciones a las normas y procesos internos de los comités interinstitucionales de evaluación de la educación (CIEES) y del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) incidieron en una baja de productividad en el proceso de evaluación y acreditación (SHCP, 2015).

⁵ Dato tomado del Tercer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, con información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares correspondiente a 2014.

Indicador: gasto en investigación científica y desarrollo experimental (GIDE) ejecutado por las instituciones de educación superior (IES) respecto al producto interno bruto (PIB). 2012: 0.12 por ciento. 2015: 0.14 por ciento.⁶ Meta a 2018: 0.25 por ciento.

A diferencia de los programas sectoriales de los dos gobiernos anteriores, que en un caso planteó metas para el financiamiento educativo (PRONAE 2001-2006) y en otro presentó estrategias para la conformación de un nuevo modelo de asignación presupuestal (PSE 2007-2012), en el PSE 2013-2018 fueron pocos los compromisos asumidos. Con excepción de la meta relativa al GIDE —que representa una proporción muy baja del financiamiento de las instituciones públicas de educación superior— no se fijaron metas relacionadas con los recursos económicos a destinar a la educación, no se precisaron modalidades para respaldar en términos financieros la vida regular de las instituciones (Casanova, 2014), ni se planteó la revisión del modelo de financiamiento vigente para educación superior.⁷

Con estas omisiones, a continuación se revisa el comportamiento del gasto federal en educación superior a lo largo del periodo.

AMPLIACIONES PRESUPUESTALES

En los tres primeros años de gobierno se modificó la dinámica de negociación que se había venido dando entre las fuerzas políticas en el Ejecutivo y en el Legislativo para la aprobación del PEF. En otro artículo (Mendoza, 2013) se revisa la estrategia para el establecimiento

de acuerdos a partir de la firma del “Pacto por México” y sus repercusiones en el presupuesto de educación superior correspondiente a 2013.

A diferencia de los arreglos interparlamentarios establecidos en la Cámara de Diputados, y entre el Ejecutivo y el Congreso a partir de la alternancia política, el nuevo gobierno impulsó nuevos acuerdos políticos luego del competido proceso electoral. Las negociaciones presupuestales de 2007 a 2012 correspondieron a las LX y LXI legislaturas: en la primera se habían obtenido ampliaciones presupuestales por 22 mil millones de pesos,⁸ y en la segunda por cerca de 17 mil millones de pesos. A diferencia de ello, en los presupuestos correspondientes a los tres ejercicios fiscales del gobierno de Enrique Peña Nieto —correspondientes a la LXII Legislatura— las ampliaciones fueron de 3.3 miles de millones de pesos: las menores de las últimas cuatro legislaturas (Tabla 1).

Tabla 1. Ampliaciones presupuestales en educación superior determinadas por la Cámara de Diputados, 2001-2015 (millones de pesos)

Legislatura	Ampliaciones
LVIII - 2000-2003	7,780
LIX - 2003-2006	16,615
LX - 2006-2009	22,031
LXI - 2009-2012	17,315
LXII - 2012-2015	3,273

Fuente: elaboración propia con datos de los dictámenes del PEF aprobados por la Cámara de Diputados, años 2001 a 2015.

6 En el anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno (p. 269) se presentan cifras estimadas de este gasto para 2015, con las cuales se calcula el valor del indicador.

7 El PSE no retomó propuestas de la ANUIES para el cambio de políticas, tal como se señala en el documento *Inclusión con responsabilidad social* presentado a los candidatos a la presidencia en mayo de 2012: “No es aventurado sostener que el actual ciclo de políticas enfrenta rendimientos decrecientes, como sucede con las políticas aplicadas en el ámbito de la evaluación y el reconocimiento de la calidad de los programas educativos, los estímulos al desempeño docente, el crecimiento desarticulado de las IES (públicas y particulares) y las acciones seguidas en materia de financiamiento por medio de programas y fondos extraordinarios que no tienen asegurada su continuidad y que han llevado a una excesiva burocratización del quehacer académico y de la gestión institucional” (ANUIES, 2012: 37).

8 Las ampliaciones presupuestales son las que determina la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que le presenta el Ejecutivo para su discusión, y eventual modificación y aprobación.

Para el ejercicio fiscal 2013 no se aprobaron ampliaciones para educación superior. Después de 12 años de negociaciones con resultados que mejoraron el presupuesto de este nivel educativo, los principales actores se disciplinaron a la nueva directriz política señalada por el Ejecutivo, en el sentido de que correspondería a la SHCP modular el proceso de negociación presupuestal, junto con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y las coordinaciones de los principales grupos parlamentarios.

Para los siguientes dos ejercicios presupuestales se acordaron ampliaciones en educación superior por un monto muy inferior al de las pasadas legislaturas: 2.5 mil millones de pesos para 2014 y 750 millones de pesos para 2015. Las instituciones y programas beneficiados con estas ampliaciones fueron los siguientes:

- IPN: 300 millones de pesos (2014).
- UAM: 350 millones de pesos (2015).
- Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior (PROEXOES): mil millones de pesos (2014).
- Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las Instituciones Educativas (PROFOCIE): 717.8 millones de pesos (2014).
- Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP): 322.7 millones de pesos (2014).
- Apoyo a centros y organizaciones de educación: 173.3 millones de pesos (2014).
- PROFOCIE (Apoyo para Escuelas Normales Rurales): 400 millones de pesos (2015).

Estas ampliaciones fueron resultado de tres vías de negociación: las realizadas por

la ANUIES con la SHCP y acordadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados; las realizadas directamente por los titulares del IPN y de la UAM con la SHCP y en la Cámara de Diputados y, en el caso del PROFOCIE para 2015, por decisión del gobierno federal de otorgar recursos adicionales a las escuelas normales rurales tras los acontecimientos de Iguala en los que desaparecieron 43 estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa.

En los dos años en que se dieron ampliaciones, éstas no se dejaron al juego político de las fuerzas parlamentarias, sino que estuvieron acordadas por la mancuerna SHCP-Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.⁹ De este modo, si bien la atribución de modificación del proyecto de presupuesto radica en la Cámara de Diputados, los arreglos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo, a partir de diciembre de 2012, condujeron a un estrechamiento del margen de actuación de los diputados en lo individual, e incluso de las comisiones ordinarias, cuyas opiniones y solicitudes de reasignación presupuestal rebasaron con mucho la disponibilidad presupuestal en los tres paquetes económicos del periodo.

Este nuevo marco constituyó el referente político para la aprobación del presupuesto en educación.

GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN Y EN EDUCACIÓN SUPERIOR

En la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto el gasto federal en educación¹⁰ representó, en promedio, 4.2 por ciento del PIB, con un aumento de una décima de punto porcentual respecto al final de la administración anterior, resultado del mayor crecimiento anual del gasto educativo en términos reales (3.3 por ciento) que el observado en el PIB (2.0

⁹ A diferencia de ello, en el presupuesto para infraestructura cultural y deportiva se continuó con gran opacidad y con amplios márgenes de discrecionalidad en las asignaciones para obras etiquetadas a los municipios a través del Ramo 23.

¹⁰ El gasto federal en educación que se reporta en los informes de gobierno incluye el gasto educativo de siete ramos presupuestales: SEP, SAGARPA, SEDENA, SEMAR, INEE, Ramo 25 (previsiones y aportaciones para los sistemas de

por ciento).

Tabla 2. Gasto federal en educación como porcentaje del PIB, 2012-2015

Año	Gasto en educación (millones de pesos)	PIB (millones de pesos)	Gasto en educación / PIB (%)	Variación % real*	
				Gasto en educación (%)	PIB (%)
2012	640,418	15,626,907	4.1		
2013	670,634	16,118,031	4.2	2.9	1.4
2014	731,252	17,256,000	4.2	4.1	2.2
2015	779,508	18,127,178	4.3	2.8	2.5

* Se aplican las variaciones de los precios implícitos del PIB publicadas por el INEGI.

Fuente: los datos del gasto en educación se toman del Cuarto Informe de Gobierno, septiembre de 2016; los datos del PIB se toman de INEGI, Banco de Información Económica.

El comportamiento del gasto federal educativo se ha mantenido con pocas variaciones desde el año 2000 respecto al anterior indicador, si bien ha tenido una gradual desaceleración: en el sexenio de Vicente Fox la tasa media de crecimiento anual fue de 3.7 por ciento, en el sexenio de Felipe Calderón de 3.5 por ciento, y en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto de 3.3 por ciento.

Si a los recursos económicos aportados por la federación se suma el destinado por los estados y por los particulares, en 2015 el gasto nacional alcanzó 6.8 por ciento del PIB, ligeramente por encima del 6.6 por ciento de 2012. Sin embargo, la participación del gasto público en educación fue de 5.4 por ciento del PIB, muy por debajo del 8 por ciento establecido en el artículo 25 de la Ley General de Educación.

El gasto destinado a educación superior, incluyendo ciencia y tecnología (CyT), representó en promedio 23 por ciento del gasto educativo federal, dos puntos porcentuales más que en el sexenio de Felipe Calderón y cuatro más que en el de Vicente Fox. Este aumento fue resultado

del mayor gasto destinado a CyT, congruente con la meta establecida en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013-2018 de alcanzar un gasto nacional en investigación y desarrollo experimental (GIDE) equivalente a 1 por ciento del PIB en 2018.¹¹

Si solamente se considera el gasto de educación superior (subfunciones de educación superior y posgrado, de acuerdo con la clasificación del PEF), en los tres años de gobierno se le destinaron 17.3 pesos de cada 100 gastados por la SEP, algo más que en los dos sexenios anteriores (16.6 con Calderón y 14.9 con Fox). Este ligero aumento es resultado de la mayor expansión de matrícula en educación superior que en educación básica.

En cuanto a la variación del monto de los recursos, el financiamiento asignado cada año a educación superior y CyT no observó un ritmo constante: en 2012 fue de 6.7 por ciento; el siguiente año disminuyó a 4.6 por ciento; para 2014 aumentó a 8.9 por ciento, y en 2015 nuevamente cayó a 2.3 por ciento. La tasa media de crecimiento anual en los tres

educación básica, normal, tecnológica y de adultos) y fondos educativos del Ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios). También se considera el gasto federal en la función de ciencia y tecnología (CyT), destinado a las IES, al CONACyT y a otras secretarías de Estado, el cual se considera como parte del gasto de educación superior.

11 El GIDE incluye el gasto público y el que realizan las empresas privadas. En 2012 equivalió a 0.43 por ciento del PIB, y con las cifras estimadas en el Tercer Informe de Gobierno alcanzó 0.54 por ciento, aún muy lejos de la meta establecida para 2018. Por su parte, el gasto federal ejercido en CyT en el mismo periodo pasó de 0.40 a 0.48 por ciento del PIB.

años fue de 5.2 por ciento. Sin considerar los recursos destinados a CyT, la variación del financiamiento asignado a educación superior fue más errática: en los tres años el promedio de variación anual fue de 2.9 por ciento,
menos de la mitad de lo observado en el gobierno de Felipe Calderón; solamente en 2014 se dio un crecimiento significativo de 7 por ciento, a diferencia de 2013 (1.4 por ciento) y de 2015 (0.4 por ciento) (Tabla 3).

Tabla 3. Gasto federal en educación superior, 2012-2015

Año	Gasto federal (millones de pesos)		Gasto E.S - CyT / Gasto federal en educación (%)	Gasto E.S. / gasto SEP (%)	Variación % real***	
	E.S.- CyT*	E.S.**			Gasto E.S. – CyT (%)	Gasto E.S. (%)
2012	139,507.9	102,500.7	21.8	16.9	6.7	4.7
2013	148,451.2	105,715.9	22.1	16.8	4.6	1.4
2014	169,184.5	118,389.6	23.1	17.5	8.9	7
2015	177,420.3	121,811.5	23	17.4	2.3	0.4

* Cifra reportada en informes de gobierno como gasto federal en educación superior incluyendo el gasto en ciencia y tecnología.

** Gasto reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en las subfunciones de educación superior y posgrado.

*** Se aplican las variaciones de los precios implícitos del PIB publicadas por el INEGI.

Fuente: elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2016 y SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2015.

El indicador subsidio por alumno pondera la evolución del presupuesto asignado en educación superior y posgrado respecto al crecimiento de la matrícula pública.¹² Los datos del sexenio 2012-2018 muestran una disminución en el financiamiento unitario, pues mientras la matrícula creció cada año en 4.9 por ciento, el presupuesto federal lo hizo en 2.9 por ciento, lo que contrasta con el saldo favorable al financiamiento en el gobierno de Felipe Calderón (6.3 por ciento de crecimiento anual del presupuesto contra 4.8 por ciento de la matrícula). Al inicio de la administración de Peña Nieto el subsidio por alumno, a pesos de 2015, fue de 54 mil 392 pesos, y tres años después disminuyó a 51 mil 227 pesos (Gráfica 1).

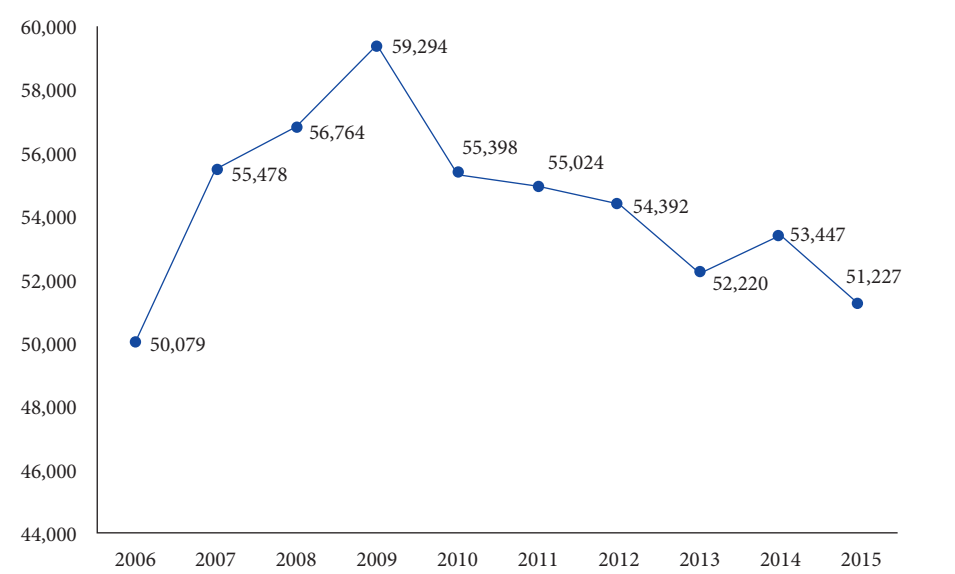
El gasto federal por alumno no ha mantenido una tendencia constante de crecimiento en la última década. Al finalizar la primera mitad de la administración de Calderón, en 2009, se alcanzó el mayor valor, para de ahí

declinar. Fue en la primera mitad de aquel gobierno cuando se sostuvo un esfuerzo financiero creciente, mismo que decayó en su segundo tramo. Cabe señalar que estos dos periodos correspondieron a dos legislaturas de la Cámara de Diputados que incidieron de manera distinta en los procesos anuales de discusión y aprobación del PEF.

Las diferencias anotadas en la evolución del gasto de educación superior se reflejaron en el mejoramiento del indicador del gasto como porcentaje del PIB, pero sólo si se considera la inversión en CyT: en los tres años se pasó de 0.70 a 0.98 por ciento. En cambio, el gasto en las subfunciones de educación superior y posgrado tuvo variaciones marginales, para alcanzar 0.67 por ciento en 2015. El estancamiento en el valor de este indicador desde 2010 (Gráfica 2) es contrario a las reiteradas propuestas de las universidades para dar certeza y suficiencia presupuestaria con visión de largo plazo.

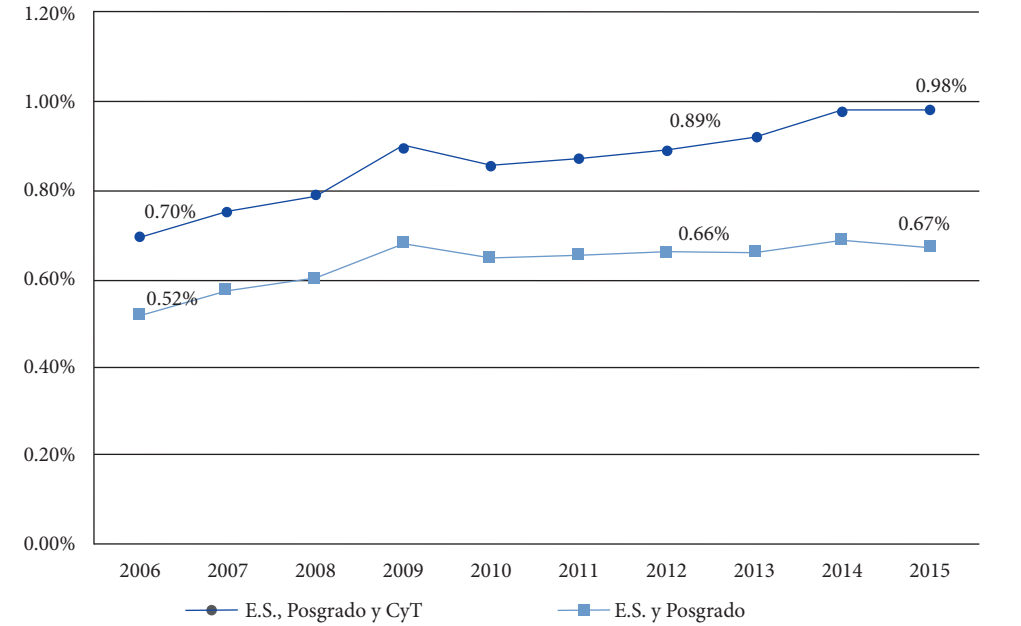
12 Para el cálculo del subsidio por alumno se considera el gasto ejercido en las subfunciones de educación superior y posgrado y la matrícula pública escolarizada reportada en los informes de gobierno, sin considerar la matrícula de educación normal, por no ser financiada con estos recursos.

Gráfica 1. Subsidio federal por alumno de educación superior (pesos de 2015)



Nota: considera la matrícula de educación superior escolarizada sin considerar educación normal.
Fuente: elaboración propia con datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2015, y SEP, Formatos 911.

Gráfica 2. Gasto federal en educación superior como porcentaje del PIB, 2006-2015



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2015, e INEGI, Banco de Información Económica.

GASTO FEDERAL EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El financiamiento federal a las instituciones públicas de educación superior (IPES) se destina en diferentes funciones y subfunciones presupuestales: gobierno, cultura, CyT, educación media superior, educación superior y posgrado.¹³ En el periodo 2012-2015, el presupuesto ejercido tuvo un incremento real de 8.4 por ciento, con una tasa media de crecimiento anual de 2.7 por ciento.

El comportamiento del presupuesto de las IPES federales fue distinto: el IPN, la UAM y el COLMEX tuvieron los mayores crecimientos anuales (4.0, 3.8 y 3.4 por ciento); la UNAM observó una variación anual menor (2.1 por ciento), si bien por la magnitud de su presupuesto el aumento ascendió a 4 mil 800 millones de pesos, mayor al otorgado al IPN. El Tecnológico Nacional de México y la Universidad Autónoma Chapingo variaron de manera semejante a la UNAM, mientras que la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro no tuvo variación (Tabla 4).

Tabla 4. Evolución del presupuesto federal ejercido por las instituciones públicas de educación superior, unidades responsables de SEP y ramos generales, 2012-2015 (millones de pesos)

RAMO	2012	2013	2014	2015	Variación % real*	TMCA
Ramo II (SEP)						
Universidad Nacional Autónoma de México	29,104.8	30,145.3	32,006.8	33,872.1	6.5	2.1
Universidad Autónoma Metropolitana	5,414.1	5,496	5,906.6	6,618	11.9	3.8
Universidad Pedagógica Nacional	736.3	713.4	723.7	812.8	1.1	0.3
Instituto Politécnico Nacional	12,823	12,781.2	13,708	15,765.8	12.6	4
Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN	247.4	266.6	231.3	275.6	2	0.7
Patronato de Obras e Instalaciones del IPN	348.9	194.5	36.3	217.1	-43	-17.1
El Colegio de México	544	530	585.5	657.6	10.7	3.4
Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN	2,153	2,198.6	2,042.8	2,259.4	-3.9	-1.3
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	903.6	926.9	846.2	987.5	0	0
Centro de Enseñanza Técnica Industrial	288.4	302.2	250.9	282.0	-10.5	-3.6
Universidad Abierta y a Distancia de México	279.6	245.5	244	300.2	-1.7	-0.6
Tecnológico Nacional de México	14,490	14,972.8	16,083.3	16,785.6	6.1	2

13 En este agrupamiento se considera: a) el presupuesto total ejercido por 16 instituciones u organismos federales sectorizados en SEP, SAGARPA y SEDENA; b) el presupuesto de educación media superior, educación superior, posgrado y ciencia y tecnología de cinco dependencias de la SEP: Subsecretaría de Educación Superior, Dirección General de Educación Superior Universitaria, Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, y Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe; y c) el presupuesto de educación superior de dos ramos generales: ramo 25 (educación normal en el D.F.) y ramo 33 (Fondo de Aportaciones Múltiples).

Tabla 4. Evolución del presupuesto federal ejercido por las instituciones públicas de educación superior, unidades responsables de SEP y ramos generales, 2012-2015 (millones de pesos) (continuación)

RAMO	2012	2013	2014	2015	Variación % real*	TMCA
Instituto Nacional de Antropología e Historia				7.5	n.a	n.a.
Subsecretaría de Educación Superior	4,015.7	3,544.8	4,630.4	3,733	-14.9	-5.2
Dir. Gral. de Educación Superior Universitaria	48,343.3	50,755.5	56,317.6	60,148.5	13.9	4.4
Coord. Gral. de U. Tecnológicas y Politécnicas	3,849.6	4,005.4	4,404.2	4,308.4	2.5	0.8
Dir. Gral. de Ed. Sup. para Profesionales de la Educación	1,246	555.7	410.5	537.3	-60.5	-26.6
Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe	7.8	10	10.4	0	-100	-100
Ramo 08 (SAGARPA)						
Universidad Autónoma Chapingo	2,096	2,190.1	2,338.1	2,422.3	5.8	1.9
Colegio de Posgraduados	922.5	1,082.8	1,279.5	1,230.4	22.1	6.9
Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	63.6	73.2	69.3	86.1	24	7.4
Ramo 07 (SEDENA)						
Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea	1,415.8	1,853.3	1,633.3	1,926.6	24.6	7.6
Ramo 25						
Educación Normal D.F.	943.1	988.2	1,111.9	1,334.3	29.6	9
Ramo 33						
Fondo de Aportaciones Múltiples	2,932.8	2,930.4	3,148.5	3,180.5	-0.7	-0.2
Total	133,169.3	136,762.7	148,019.2	157,748.6	8.4	2.7

* Se aplican las variaciones de los precios implícitos del PIB publicadas por el INEGI.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2015.

En cuanto a las dependencias de la SEP, el presupuesto para becas coordinado por la Subsecretaría de Educación Superior disminuyó, en promedio anual, 5 por ciento; los recursos asignados a la Dirección General de Educación Superior Universitaria para el subsidio ordinario y extraordinario de las universidades públicas estatales (UPES) y las universidades públicas estatales con apoyo solidario (UPEAS) crecieron 4.4 por ciento, por encima de la media nacional, mientras que las universidades tecnológicas y politécnicas lo hicieron en menos de 1 por ciento. Llama

la atención que los recursos asignados a las escuelas normales para la expansión de oferta y el mejoramiento de su calidad hayan disminuido de manera significativa (-60 por ciento en el periodo), pese a la prioridad discursiva que se les otorgó en el marco de la reforma educativa.

SUBSIDIO FEDERAL ORDINARIO A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

El subsidio federal ordinario asignado a las UPES y UPEAS mantuvo un crecimiento real

en el periodo; sin embargo, sus ritmos fueron distintos cada año, tanto en el presupuesto aprobado como en el ejercido.

Dada la opacidad en la determinación del presupuesto ordinario que se asigna a cada una de las universidades, en los tres años la SEP y la SHCP acordaron apoyos presupuestales diferenciales a las UPES, en función de las necesidades financieras de cada una de ellas y de las negociaciones realizadas. Para 2013 —de acuerdo con los deflatores del PIB estimados en los Criterios Generales de Política Económica del paquete económico de ese año— el proyecto del subsidio ordinario (Programa Presupuestario U006 “Subsidios federales para organismos descentralizados estatales”), implicaba una variación real de 2 por ciento; sin embargo, mientras a las universidades ubicadas en 23 entidades federativas se les asignaba el mismo monto de recursos reales del año anterior, seis de ellas tenían crecimientos significativos. Desde la fase de formulación del proyecto de presupuesto por parte de la SHCP, la ANUIES y la propia SEP alertaron sobre la insuficiencia del subsidio ordinario para cubrir el incremento salarial previsto para el año. La ANUIES presentó a las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, una solicitud de ampliación por dos mil millones de pesos al subsidio ordinario, misma que no fue considerada en la determinación de las ampliaciones al PEF.

Sin embargo, esta omisión fue subsanada a lo largo del año con ampliaciones líquidas a las UPES por alrededor de 1 mil 200 millones de pesos; adicionalmente, se otorgaron otros apoyos no regularizables a diez universidades por un monto superior a los mil millones de pesos. De este modo, en 2013 el subsidio federal ordinario creció en 3.9 por ciento respecto al ejercido de 2012, frente a una variación de 4.0 por ciento de la matrícula atendida,

manteniéndose prácticamente sin variación el subsidio por alumno.

Para el segundo año de gobierno, el Ejecutivo presentó un proyecto para el subsidio ordinario que crecía en 6 por ciento respecto del ejercido en 2013, incluyendo las ampliaciones líquidas otorgadas ese año para cubrir el incremento salarial. El presupuesto de cada universidad creció de manera desigual, pero ninguna institución dejó de contar con recursos adicionales. Por otra parte, nueve universidades recibieron apoyos adicionales al irreductible y a los fondos extraordinarios por un monto cercano a los mil millones de pesos. El subsidio ordinario ejercido creció en 7.1 por ciento, el doble del crecimiento de la matrícula atendida.

Para 2015 el proyecto de PEF consideró un crecimiento del subsidio ordinario similar al de 2014, pero el criterio utilizado por la SEP fue aplicar la misma variación porcentual a todas las universidades. El subsidio ejercido creció en 7.1 por ciento el cual, al igual que el año previo, duplicó al crecimiento de la matrícula (3.5 por ciento).

Con esta evolución anual, el saldo neto en la primera mitad de la administración fue favorable para el subsidio ordinario de las UPES (Tabla 5); sin embargo, este crecimiento fue inferior al verificado en el sexenio de Felipe Calderón, que tuvo una tasa media anual de 8.0 por ciento. Por otra parte, continuaron observándose problemas de concurrencia del gobierno federal y de los gobiernos estatales para la asignación del subsidio ordinario a las instituciones, las cuales realizaron negociaciones con sus gobernadores y con la SEP para la ministración oportuna y completa de los recursos aprobados. En el caso de la Universidad Veracruzana, que había dejado de recibir recursos comprometidos por el gobierno estatal, a finales de 2015 se desató la movilización de los universitarios para demandar al gobierno el cumplimiento de sus obligaciones.

Tabla 5. Subsidio federal asignado a UPES y UPEAS (millones de pesos)

PP U006 ejercido*	2012	2013	2014	2015
Subsidio ordinario	40,182	42,474	47,612.8	52,304.6
Variación % real	9.2	3.9	7.1	7.1
Otros apoyos**	1,652.6	1,116.9	1,013.9	1,441.4
Total	41,834.6	43,590.9	48,626.7	53,746.1
Variación % real	10	2.4	6.5	7.8

* PP U006: subsidios para organismos descentralizados estatales. Las cifras difieren ligeramente de las reportadas por la SHCP en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al presupuesto ejercido anualmente en el programa U006 de la UR 511.

** Apoyos adicionales al irreductible y a los fondos de financiamiento extraordinario.

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, SEP.

FONDOS DE FINANCIAMIENTO EXTRAORDINARIO

Los fondos de financiamiento extraordinario dirigidos a las IES públicas, principalmente a las UPES, continuaron siendo uno de los principales instrumentos de política de la SEP. Las estrategias iniciadas en los años noventa del siglo pasado habían redefinido las relaciones entre el Estado y las universidades: el gobierno federal había dejado de ser un simple proveedor de recursos financieros, y había asumido un papel más activo en la regulación y orientación del sistema (Rubio, 2006; Tuirán, 2010); con los fondos extraordinarios se había posibilitado el monitoreo de las instituciones por parte de la SEP.

Desde la formulación del PSE se perfilaba la continuidad de las políticas de financiamiento a través de los fondos extraordinarios, instrumentos que habrían mostrado, desde la perspectiva de las autoridades educativas, un impacto favorable para la consolidación académica de las universidades.¹⁴ En el PSE 2013-2018 también se había propuesto su revisión, por lo que en 2014 se modificó la estructura programática de algunos de ellos, sin que se hicieran modificaciones sustantivas a sus reglas o lineamientos de operación:

1. El Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior (PROEXOES) agrupó a cuatro programas preexistentes: Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior; Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos; Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales; y Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos.
2. El Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) agrupó a cinco programas preexistentes: Programa Integral de Fortalecimiento Institucional; Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas; Fondo para la Consolidación de las Universidades Interculturales; Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas; y Fortalecimiento de la Calidad en Escuelas Normales.
3. El Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) agrupó al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y al Programa del Sistema Nacional de Formación

¹⁴ Diversos estudios han dado cuenta, desde diversas perspectivas analíticas, de los procesos de evaluación y del impacto de los programas de financiamiento extraordinario en las universidades (Rubio, 2006a y 2006b; Díaz-Barriga, 2008; Tuirán, 2010 y 2012; Moreno, 2012; Mendoza, 2015 y Mungaray *et al.*, 2016).

Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

4. El Programa Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES agrupó a dos programas: Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por abajo de la media nacional en subsidio por alumno; y Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPES.

Otros dos programas continuaron sin cambio: Carrera Docente para las UPES y Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES), también dirigido a las UPES, que distribuye los recursos de acuerdo con la “Fórmula CUPIA” acordada por la ANUIES en 2003.

En cuanto a los montos aprobados y ejercidos en los diversos fondos extraordinarios, no se observó una política sólida por parte del gobierno federal. Los proyectos presupuestales presentados cada año por el Ejecutivo adolecieron de inconsistencias que en algunos años fueron subsanadas en la fase de negociación del PEF en la Cámara de Diputados. En el proyecto presupuestal para el primer año de gobierno, los fondos en su conjunto se incrementaron en alrededor de 10 por ciento, por lo cual no se presentaron solicitudes de ampliaciones presupuestales adicionales; para 2014, el proyecto de PEF —con la nueva estructura programática— implicó severas disminuciones en tres de ellos: el PROEXOES destinado a las UPES disminuía en más del 80 por ciento; el PROFOCIE lo hacía en más de la tercera parte y el PRODEP se reducía en 40 por ciento. Para compensar estas disminuciones, la ANUIES presentó a la Cámara de Diputados una solicitud de ampliación presupuestal por 2 mil 223 millones de pesos (monto que implicaba que los fondos mantuvieran su valor en términos reales), la cual fue atendida en su totalidad.

Para 2015 el proyecto de presupuesto no presentó disminuciones en estos fondos, si bien fueron afectados por el ajuste presupuestal practicado a lo largo del año.

AJUSTES PRESUPUESTALES

En enero de 2015, a menos de tres meses de haber sido aprobado el paquete económico para ese año, la SHCP dio a conocer las “medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”, derivadas de la caída del precio del petróleo y de la desaceleración de la economía mundial: en la Ley de Ingresos de la Federación 2015, el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo se había estimado en 81 dólares por barril, en tanto para finales de enero de 2015 había bajado a 39 dólares.¹⁵ El gobierno federal decidió enfrentar esta disminución de los ingresos con un ajuste al gasto público por 124 mil millones de pesos, monto equivalente a 0.7 por ciento del PIB; a las dependencias y entidades del gobierno correspondían 52 mil millones de pesos de esa disminución. El ajuste implicó diversas medidas de austeridad y disciplina presupuestaria: reducción de 10 por ciento en la partida de sueldos y salarios para mandos medios y superiores; disminución de 10 por ciento del gasto en plazas eventuales y por honorarios; restricción en la creación de plazas y reducción de 10 por ciento en el gasto destinado a comunicación social (SHCP, 2015). Con ello se planteó un ajuste al gasto público de una magnitud no vista desde la crisis de los años ochenta del siglo pasado y se anunció una nueva metodología para la integración del PEF para 2016, a partir de una reingeniería de la administración pública federal y de la aplicación de la metodología de “presupuesto base cero”; esto con el propósito de eliminar duplicidades de programas en las dependencias públicas y racionalizar el gasto.

En este marco de ajuste, a la SEP le correspondieron 7 mil 800 millones de pesos, con el

¹⁵ Los ingresos petroleros representaban alrededor de la tercera parte de los ingresos de la Federación.

anuncio de las autoridades de la SHCP y de la SEP de que no se vería afectado el presupuesto de las universidades públicas federales y estatales.¹⁶ Contrario a esta declaración, los recursos de dos programas extraordinarios sufrieron un recorte de 1 mil 860 millones de pesos: el FECES se redujo en cerca de 300 millones de pesos (una tercera parte de los recursos aprobados) y el PROFOCIE en 1 mil 564 millones de pesos (dos terceras partes).¹⁷ En el caso de este último programa, los ajustes se hicieron pese a que la SEP y las universidades habían formalizado los correspondientes convenios de apoyo financiero con los recursos originalmente aprobados, situación que llevó a diversas expresiones de rechazo por

parte de las universidades.¹⁸ Cabe señalar que los ajustes también afectaron al Programa Nacional de Becas, cuyos recursos aprobados para educación superior se recortaron en la tercera parte.

Resultado de lo anterior, en la primera mitad del sexenio la tendencia en el presupuesto de los fondos de financiamiento extraordinario fue negativa. Considerando los recursos de los seis programas, la variación real fue de -4.7 por ciento; los más afectados fueron el PROFOCIE (-29 por ciento) y el FECES (-12 por ciento). Con ello se vislumbraba el fin de la fase de expansión presupuestal iniciada después de la recuperación de la crisis de los años ochenta del siglo pasado (Tabla 6 y Gráfica 3).

Tabla 6. Evolución de los fondos extraordinarios de apoyo a la educación superior, 2012-2015 (millones de pesos)

Programa	2012		2013		2014		2015		TMCA Ejercido %
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	
S245 PROFOCIE/PIFI	2,349.4	2,788	2,272	1,995.4	2,236.9	2,060.3	2,656	1,092.6	-28.9
S247 PRODEP	747.4	716.7	747.4	733.3	775.8	684.6	801.8	781.9	0
U067 FECES	950	950	1,000	995.7	1,038	1,019.3	1,013.8	718.5	-11.5
U040 Carrera Docente	350	350	362.3	362.3	385.1	384.8	398.2	398.1	1.4
U079 PROEXOES	1,310.6	1,419.5	1,950	1,899.5	2,297	2,324.5	2,524.3	2,477.7	16.9
U081 Apoyos para saneamiento financiero	1,700	1,699.2	2,000	1,900.7	2,075.9	2,042.1	2,146.5	2,018.4	2.8
Suma	7,407.4	7,923.4	8,331.6	7,887.0	8,808.6	8,515.6	9,540.5	7,487.2	-4.7

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2015.

CONCLUSIONES

Las estrategias y líneas de acción del PSE relacionadas con el financiamiento de la educación superior no estuvieron dirigidas a ajustar

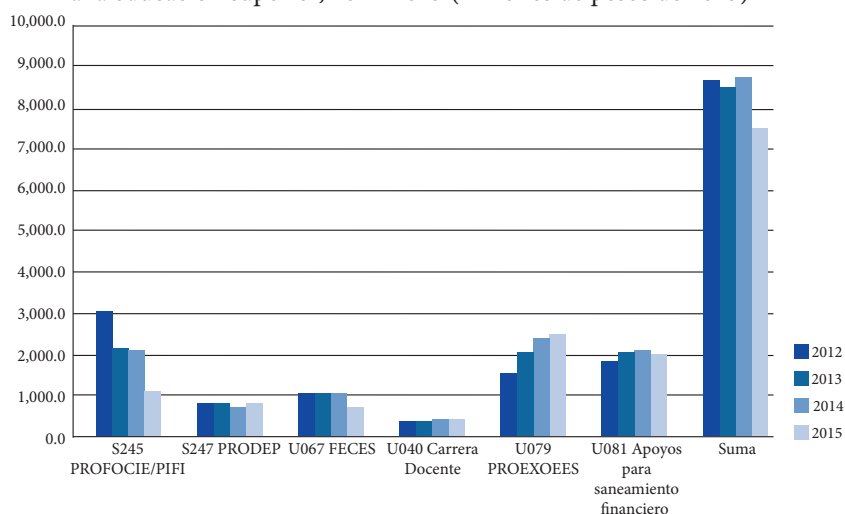
el modelo de asignación presupuestal a las IPES, ya que no se reconocieron los problemas ampliamente documentados en diversos estudios e incluso en programas de gobiernos anteriores. El programa se limitó a la revisión

16 En el mes de octubre, el secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, señaló a los rectores de universidades asociadas a la ANUIES que el ajuste en el PEF no impactaría en recortes a los programas dirigidos a la educación superior (ANUIES, 2015).

17 En febrero de 2016 la SHCP anunciaría otro ajuste “preventivo” al PEF 2016, por un monto de 132.3 mil millones de pesos, de los cuales 29 mil millones de pesos corresponderían a las dependencias de la administración pública federal y 3,660 millones de pesos a la SEP. A diferencia de lo anunciado en el comunicado de 2015, el nuevo ajuste afectaría a la educación superior en dos programas: PROEXOES y PRODEP.

18 Dos consejos regionales de la ANUIES (noroeste y centro sur) publicaron desplegados manifestando su rechazo a la reducción de los fondos de financiamiento federales para educación superior y solicitaron la restitución de los recursos.

Gráfica 3. Evolución de los fondos extraordinarios de apoyo a la educación superior, 2012-2015 (millones de pesos de 2015)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2015.

de la estructura de los fondos de financiamiento extraordinario, lo cual se tradujo en una reestructuración programática que no modificó su conceptualización ni su forma de operación. No fueron atendidas las propuestas presentadas por la ANUIES y por las universidades para reestructurar integralmente el modelo de asignación presupuestal con el propósito de dar certeza y suficiencia financiera a las universidades con visión de largo plazo (presupuestos plurianuales).

En la primera mitad del gobierno de Peña Nieto, las políticas de financiamiento aplicadas dieron continuidad a las establecidas por la SEP desde 1989, sin que se diseñaran instrumentos de nueva generación. Los fondos de financiamiento extraordinario siguieron constituyendo el principal instrumento de la SEP para monitorear el desarrollo de las universidades, no obstante el agotamiento de las políticas que ya se advertía desde distintos espacios de las comunidades institucionales.

Con relación a los montos del presupuesto federal, se desaceleró su tendencia de expansión: la tasa media de crecimiento anual del presupuesto ejercido en las subfunciones de educación superior y de posgrado en el periodo 2012 a 2015 (2.9 por ciento) resultó ser la más baja

desde el sexenio de Salinas de Gortari y se situó muy por debajo de la alcanzada en el de Felipe Calderón (6.3 por ciento). Ello afectó el funcionamiento de un sistema público de educación superior en constante expansión y diversificación, pues en los tres años la matrícula atendida creció más que el presupuesto asignado.

La baja de los precios del petróleo en 2015 y los impactos de la crisis económica internacional llevaron a las autoridades hacendarias a tomar medidas de carácter preventivo para proteger las finanzas públicas del país. Este fue el detonante de las políticas de ajuste que continuaría en los siguientes dos años, con afectaciones aún más severas al presupuesto destinado a las universidades públicas. Lo anterior marcó una inflexión que podría significar el fin de una época de expansión sostenida del presupuesto público destinado a las universidades públicas y el inicio de una nueva etapa de contracción del gasto, con repercusiones negativas para su expansión y consolidación académica, así como para el cumplimiento de las metas establecidas en el Programa Sectorial de Educación, principalmente las relacionadas con la cobertura.

Como era de esperarse, los primeros programas presupuestarios a ser ajustados fueron

los extraordinarios, considerados como fondos sometidos a concurso de carácter no regularizable, pese a que en los hechos formaban parte de la operación ordinaria de las universidades al estar destinados, en una buena medida, al desarrollo de los proyectos sustantivos de sus diversas unidades académicas. Es el caso de los proyectos financiados por los dos fondos que sufrieron ajustes en 2015 (FECES y PROFOCIE) que están dirigidos al desarrollo de los programas integrales de fortalecimiento institucional; a lo largo de 15 años estos programas han constituido el principal instrumento para el mejoramiento de los indicadores de calidad con que se evalúa el desempeño institucional (capacidad y competitividad académica).

La evolución desfavorable del gasto frente a la expansión de la matrícula fue más una consecuencia del nuevo panorama de las finanzas públicas que de decisiones expresas de política hacia la educación superior. Sin embargo, desde algunas instancias de la propia SEP comenzó a difundirse la idea de que las universidades públicas gastaban mucho y mal, además de que no rendían cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos asignados sin reconocer que, desde hace más de una década, estas instituciones son objeto de evaluaciones externas y de auditorías por múltiples organismos e instancias de

fiscalización, como es la Auditoría Superior de la Federación.

Cabe advertir que la desaceleración presupuestal en educación superior se dio pese a que el conjunto del gasto programable creció en 2015 en 4.1 por ciento; sin embargo, la fase de expansión del gasto llegaba a su fin ante la profundización de la crisis de las finanzas públicas: los bajos precios del petróleo, la volatilidad económica mundial y los resultados del proceso electoral de Estados Unidos en noviembre de 2016 que dieron el triunfo a Donald Trump, llevaron a nuevos ajustes al presupuesto en la segunda mitad de la administración de Enrique Peña Nieto. Algunas preguntas flotan en el ambiente: ¿se seguirá manteniendo el esquema vigente de asignación presupuestal? ¿Se transitará hacia nuevos acuerdos para el financiamiento concurrente entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y las universidades? ¿El Estado modificará sus políticas de apoyo a la educación superior pública? ¿Cuáles serán los efectos de los ajustes presupuestales en las metas de cobertura y en la reconfiguración público-privado del sistema de educación superior? Ante un escenario financiero restrictivo, las universidades públicas tendrán que encarar sus desafíos con una mirada distinta a la del periodo de expansión del financiamiento público.

REFERENCIAS

- ANUIES (2012), *Inclusión con responsabilidad social. Elementos de diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior*, México, ANUIES.
- ANUIES (2015), "En educación superior no habrá recortes presupuestales: Aurelio Nuño Mayer", *Comunicado de Prensa*, 19 de octubre de 2015, en: http://www.anui.es.mx/secretaria-general/recortes_presupuestales (consulta: 6 de junio de 2016).
- Banco Mundial (1995), *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CASANOVA C., Hugo (2014), "Políticas y planeación de la educación superior en México: el proyecto 2013-2018", en Humberto Muñoz García (coord.), *La universidad pública en México*, México, Seminario de Educación Superior UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- CLARK, Burton (1983), *The Higher Education System: Academic organization in cross-national perspective*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press.
- DÍAZ-BARRIGA, Ángel (coord.) (2008), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*, México, UNAM/ANUIES/Plaza y Valdés.

- Gobierno de México-Presidencia de la República (2013), *Tercer informe de gobierno*, en: <http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme> (consulta: 10 de febrero de 2016).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001), *Programa nacional de educación 2001-2006*, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2007), *Programa sectorial de educación 2007-2012*, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013), *Primer informe de labores*, en: <http://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx> (consulta: 12 de mayo de 2016).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013), *Programa sectorial de educación 2013-2018*, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2014), *Segundo informe de labores*, en: <http://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx> (consulta: 12 de mayo de 2016).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2015), *Tercer informe de labores*, en: <http://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx> (consulta: 12 de mayo de 2016).
- Gobierno de México-Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2015), “La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”, Comunicado 007/2015, 30 de enero de 2015, en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/Infografia/comunicado.pdf> (consulta: 6 de junio de 2016).
- Gobierno de México-Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016), “Cuenta de la hacienda pública federal, años 2012 a 2015”, en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica (consulta: 4 de mayo de 2016).
- Gobierno de México-Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016), “Paquete económico y presupuesto, años 2012-2015”, en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto (consulta: 30 de marzo de 2016).
- JOHNSTONE, D. Bruce (2004), “The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative perspectives”, *Economics of Education Review*, vol. 23, núm. 4, pp. 403-410, en: [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272-7757\(03\)00117-1](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272-7757(03)00117-1) (consulta: 14 de noviembre de 2016).
- LÓPEZ Z., Romualdo (1996), *El financiamiento a la educación superior 1982-1994*, México, ANUIES, Biblioteca de la Educación Superior.
- MÁRQUEZ J., Alejandro (2009), “Los beneficios públicos y privados de la educación y sus implicaciones en las políticas para la educación superior”, en Humberto Muñoz (coord.), *La universidad pública en México*, México, Seminario de Educación Superior, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- MENDOZA R., Javier (2015), *Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales*, Cuaderno de trabajo No. 13, México, UNAM-Dirección General de Evaluación Institucional.
- MENDOZA R., Javier (2013), “¿Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto federal de educación superior? Actores y resultados para el ejercicio fiscal 2013”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XLII (3 y 4), núms. 167-168, pp. 99-144.
- MORENO, Carlos Iván (2012), *Políticas, incentivos y cambio organizacional en la educación superior en México*, México, Universidad de Guadalajara.
- MUNGARAY, Alejandro, Marco Tulio Ocegueda, Patricia Moctezuma y Juan Manuel Ocegueda (2016), “La calidad de las universidades públicas estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XLV (1), núm. 177, enero-marzo, pp. 67-93.
- NARRO Robles, José, Jaime Martuscelli Quintana y Eduardo Bárzana García (coords.), (2012), *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*, México, UNAM-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, en: <http://www.planeducativonacional.unam.mx> (consulta: 15 de enero de 2016).
- OCDE (1997), *Examen de las políticas nacionales de educación. México: educación superior*, París, OCDE.
- Pacto por México, Acuerdos (2012), en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consulta: 1 de junio de 2016).
- Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma electoral federal y programa de gobierno 2012-2018*, en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2012/Plataforma_PRI.pdf (consulta: 1 de junio de 2016).
- RUBIO O., Julio (2006a), *La política educativa y la educación superior en México: 1995-2006*, México, SEP-Fondo de Cultura Económica.
- RUBIO O., Julio (coord.) (2006b), *La mejora de la calidad en las universidades públicas en el periodo 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los programas integrales de fortalecimiento institucional: un primer recuento de sus impactos*, México, SEP-SES.
- TAMEZ G., Reyes S. y Felipe Martínez R. (coords.) (2012), *Las reformas que necesita la educación mexicana. Propuesta en busca de consensos*, México, Edición no venal, en: http://www.fmrizo.net/fmrizo_pdfs/libros/L%2053%202012%20Las%20reformas%20que%20necesita%20la%20educacion%20mexicana.pdf (consulta: 20 de febrero de 2016).

- TUIRÁN, Rodolfo (2010), “La política de educación superior. Trayectoria reciente y escenarios futuros”, en Silvia Giorguli y Alberto Arnaut (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. VII: *Educación*, México, El Colegio de México, pp. 359-390.
- TUIRÁN, Rodolfo (2012), “La educación superior en México: avances y desafíos”, en Carlos Pallán y Roberto Rodríguez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México, FCE, pp. 367-407.
- UNESCO (1995), *Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, París, UNESCO.
- UNESCO (2009), *Conferencia mundial sobre la educación superior: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*, París, UNESCO.