

PRESUPUESTO FEDERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA 2011. ACTORES, PROCESOS Y RESULTADOS

Javier Mendoza Rojas*

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ISSN: 0185-2760

Vol. XL (3), No. 159

Julio - Septiembre de 2011, pp. 111 - 151

* Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación y Asesor de la ANUIES.
Correo e: javier_mendoza@anuies.mx

Ingreso: 16/02/11 • Aprobado: 04/09/11

Resumen

Se presenta un análisis del proceso que siguió la Cámara de Diputados durante la discusión, modificación y aprobación del presupuesto de educación superior contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y los resultados obtenidos. Se revisa la composición de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la LXI Legislatura, el proyecto presupuestal enviado por el Ejecutivo, las características que adquirió la dinámica legislativa, las solicitudes de ampliación presupuestal presentadas por la ANUIES, las negociaciones realizadas entre los distintos grupos parlamentarios, y el presupuesto aprobado para los subsistemas de educación superior y para los fondos de financiamiento extraordinario.

Palabras clave:

- Presupuesto egresos
- Educación superior
- Proyecto presupuestal

Abstract

This paper presents an analysis of the process carried out by the Mexican Congress to discuss, modify and approve the higher education budget contained in the Federal Expenditure Budget for Fiscal year 2011 as well as the results obtained. It reviews the composition of the Commission on Public Education and Education Services of the 61st Legislature, the budget proposal submitted by the Executive Branch, the legislative characteristics of dynamics shown, the requests for budget extensions submitted by ANUIES, the negotiations across various parliamentary groups, and the approved budget for higher education subsystems, as well as the special funds.

Key words:

- Budget expenditures
- Higher Education
- Budget proposals

Antecedentes

La LXI Legislatura de la Cámara de Diputados se instaló el 1 de septiembre de 2009, y el día ocho de ese mes recibió por parte del Poder Ejecutivo el Paquete Económico compuesto por la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Como ocurre con cada nueva legislatura, el análisis, discusión, modificación y aprobación del paquete económico constituye el tema central de la agenda legislativa del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Por tratarse de una legislatura que se instala a la mitad del periodo presidencial, los diputados –que duran en su encargo tres años– participaban por primera vez en esta tarea, salvo aquellos que, en legislaturas anteriores a la LX, hubieran fungido como representantes populares y contaran con alguna experiencia en la materia. Esto a diferencia de los senadores de la República, que desde el año 2006 iniciaron sus funciones legislativas.

Dado que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados (a diferencia de la Ley de Ingresos que es aprobada por ambas cámaras), la integración de una nueva legislatura representa una nueva correlación política en su interior, de acuerdo con el número de legisladores que tiene cada uno de los grupos parlamentarios. El pleno de la LXI Legislatura tuvo una composición muy distinta a su antecesora, misma composición que tienen todas las comisiones ordinarias, como es el caso de la de Educación Pública y Servicios Educativos (CEPYSE). En el cuadro 1 se observa el cambio en los porcentajes de cada bancada. Destaca el fortalecimiento del Grupo Parlamentario del PRI, que pasó del 21% en la LX Legislatura al 47% en la LXI. De 106 diputados alcanzó 237, conformando así la primera minoría. A diferencia de ello, los grupos del PAN y del PRD tuvieron una severa disminución proporcional. El primero, de haber conformado la primera minoría con el 41% en la LX Legislatura (206 diputados), redujo su participación al 28% (142 diputados), mientras que el PRD redujo casi a la mitad el número de diputados (de 127 a 69), representando el 14%. Los restantes cuatro grupos parlamentarios: Partido Verde, Partido del Trabajo, Convergencia y Partido Nueva Alianza, mantuvieron en conjunto el 10 y 11% en ambas Legislaturas.

El PRI estuvo muy cerca de alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con catorce diputados más lo hubiera logrado, tal como ocurriera hasta 1997. Sin embargo, aún sin mayoría absoluta, en la nueva legislatura constituyó la mayor fuerza política con la que el Ejecutivo tendría que negociar sus iniciativas legislativas. A esto se aunó la creciente presencia política de los gobernadores de la misma extracción partidaria.

Cuadro 1
Integrantes de las LX y LXI Legislaturas de la Cámara de Diputados

Grupo Parlamentario	LX Legislatura (2006-2009)		LXI Legislatura (2009-2012)	
	Número	%	Número	%
PRI	106	21	237	47
PAN	206	41	142	28
PRD	127	25	69	14
PVEM	17	3	21	4
PT	12	2	13	3
CONV	17	3	9	2
NA	9	2	8	2
Alternativa	5	1	1	0
Sin Partido	1	0		
TOTAL	500	100	500	100

Fuente: Cámara de Diputados, LX y LXI Legislaturas.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, las comisiones ordinarias deben guardar la misma proporcionalidad del pleno. En la CEPYSE variaron en el mismo sentido las fuerzas partidarias: los diputados del Grupo Parlamentario del PRI pasaron de seis a catorce diputados; los del PAN disminuyeron de doce a ocho; los del PRD de ocho a cuatro, y los de los grupos parlamentarios minoritarios solamente alcanzaron un diputado por partido al interior de la Comisión (cuadro 2).

Cuadro 2
Integrantes de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, LX y LXI Legislaturas

Grupo Parlamentario	LX Legislatura (2006-2009)		LXI Legislatura (2009-2012)	
	Total de integrantes	Porcentaje	Total de integrantes	Porcentaje
PRI	6	20	14	47
PAN	12	40	8	27
PRD	8	27	4	13
PVEM	1	3	1	3
PT	1	3	1	3
NA	1	3	2	7
CONV	1	3	0	0
TOTAL	30	100	30	100

Fuente: Cámara de Diputados, LX y LXI Legislaturas.

La Comisión en la LXI Legislatura está presidida por José Trinidad Padilla López, diputado del PRI y ex Rector General de la Universidad de Guadalajara, de la misma procedencia universitaria de quien presidió esta Comisión en la LX Legislatura, Tonatiúh Bravo Padilla, el que antes de ocupar su curul se desempeñaba como Vicerrector General de la misma Universidad. Sin embargo, la diferencia es partidaria, pues el ex diputado Bravo Padilla formó parte del Grupo Parlamentario del PRD, no obstante que ambos universitarios pertenecen al mismo grupo político de la Universidad.

Cabe señalar que de acuerdo con lo trascendido en los medios de comunicación al inicio de la LXI Legislatura, la presidencia de la CEPYSE estuvo fuertemente disputada al interior del Grupo Parlamentario del PRI. El diputado Rubén Moreira buscó presidir la Comisión, cosa que no logró, posteriormente solicitó licencia para contender por la gubernatura de Coahuila, cuyas elecciones se celebrarían en julio de 2011, luego de que su hermano Humberto Moreira la dejara para ocupar la presidencia del Comité Ejecutivo del PRI, como candidato único. Es conocida la cercanía de los Moreira con la dirigente “moral” del SNTE, Elba Esther Gordillo. Desde la LIX Legislatura han sido universitarios quienes presiden la Comisión, rompiendo con la tradición de que ésta era un lugar natural para el sindicato magisterial.

Por tanto, desde la aprobación del PEF correspondiente a 2010, los diputados de la bancada del PRI en la CEPYSE tuvieron una actuación determinante; sin embargo, se observaron divisiones en su seno, sobre todo por la procedencia de los legisladores y los intereses que representan. De acuerdo con el currículum de los diputados publicado en la página de la Cámara de Diputados, ocho de los 30 integrantes de la CEPYSE son miembros del SNTE, de los cuales cinco forman parte de la Mesa Directiva de la Comisión que está integrada por el Presidente y doce secretarios. Al ser esta instancia donde se toman los acuerdos políticos para presentarlos al pleno de la misma, resalta el peso político de los diputados integrantes del SNTE. De éstos, dos pertenecen al Grupo Parlamentario del PRI y los otros tres a los partidos Nueva Alianza, del Trabajo y de la Revolución Democrática. Los restantes tres integrantes de la Comisión miembros del SNTE pertenecen dos al PRI y uno al PAN.

En la Comisión también se tienen tres diputados que fueron secretarios de educación de sus respectivos estados, uno de ellos también perteneciente al SNTE; otros más provienen del ámbito empresarial o de la educación particular. De acuerdo con los datos biográficos publicados en la página de la Cámara de Diputados, solamente dos miembros de la Comisión provienen del ámbito de la educación superior: su presidente y un diputado por el PRI que desempeñó funciones en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

En las negociaciones presupuestales para 2010 un grupo de diputados integrantes de la CEPYSE, principalmente los pertenecientes al SNTE, manifestaron a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPYCP) su inconformidad ante el dictamen con opinión fundada sobre el PPEF en el sector educativo, argumentando que no se encontraban las peticiones de ampliación de recursos que habían formulado en el seno de la Comisión, dándose una situación de fricción entre la presidencia de la Comisión y los diputados in-

conformes, con independencia de que la mayoría de los quejosos perteneciera al Grupo Parlamentario del PRI, al igual que su presidente, Jesús Alfonso Navarrete Prida. Esta situación se repetiría un año después con motivo de la aprobación del PEF para 2011 como más adelante veremos.

Este es el antecedente inmediato en la discusión y aprobación del PEF para 2011. Para ubicar mejor las negociaciones que se dieron en torno al presupuesto en educación superior, es importante señalar que el proyecto de PEF 2010 para este nivel educativo, que se presentó en septiembre de 2009 recién instalada la nueva Legislatura, disminuía en -6.7% en términos reales respecto del presupuesto aprobado para 2009, misma disminución que contenía el proyecto total para el Ramo 11 (SEP). La CEPYSE solicitó ampliaciones por \$21,441 millones, de los cuales \$12,939 correspondían a educación superior (subfunciones de educación superior y de posgrado). El dictamen del PEF aprobado por la Cámara de Diputados amplió el proyecto en educación por un monto de \$14,136 millones, correspondiéndole a educación superior \$9,401 millones. Sin embargo, la SHCP, al publicar en enero de 2010 las cifras definitivas del presupuesto, una vez aplicadas las ampliaciones y las reducciones a la SEP aprobadas en el dictamen, las ampliaciones netas a educación superior se redujeron a \$7,712 millones.

Con estos antecedentes, en los siguientes apartados se analiza el proceso de negociación y aprobación del presupuesto para la educación superior en el marco del PEF para 2011.

Proyecto de presupuesto 2011 para educación superior

El proyecto de PEF (PPEF) para 2011 fue recibido por los diputados el 8 de septiembre de 2010 como parte del paquete económico que envía el Ejecutivo, siendo el segundo que se envía a la LXI Legislatura. Los recursos que se destinan a educación representan la quinta parte del gasto programable.¹

En el PPEF para 2011, los recursos que se asignaron a educación en su clasificación administrativa (ramos 11, 25 y Fondos Educativos del Ramo 33),² ascendieron a \$524 mil millones, presentando una variación real del 0.6% respecto al presupuesto aprobado para 2010 (cuadro 3).³ Sin embargo, el

¹ El gasto se divide en programable y no programable. El primero es el que se destina a los programas presupuestarios destinados a la prestación de servicios a la población y la operación de las dependencias y entidades del gobierno federal, por los ramos autónomos (Poderes legislativo y Judicial, IFE y CNDH) y por las entidades sujetas a control presupuestal directo (IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE). El presupuesto no programable está integrado por la deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios, erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca y costo financiero para erogaciones de la CFE y de PEMEX. El gasto programable representa las dos terceras partes del gasto neto total.

² Ramo 11: Secretaría de Educación Pública; Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

³ Las variaciones reales se calculan aplicando la variación del índice de precios implícitos del PIB de 4.0% presentado en los Criterios Generales de Política Económica de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2011.

Ramo 11 (SEP) disminuyó en términos reales -0.4% y en la clasificación funcional lo hizo en -1.2%.⁴ Si bien nominalmente, a pesos corrientes, la SEP aumentaba \$7,640 millones, a pesos de 2011 disminuía \$808 millones, bajando una décima de punto en su participación en el gasto programable de los ramos administrativos, al pasar de 8.7% a 8.6%.

Con el proyecto del Ejecutivo, los indicadores de financiamiento a educación se veían afectados a la baja: el gasto educativo con respecto al gasto neto total pasaba del 15.8% al 15.5% y referente al gasto programable del 20.7% al 20.5%. A su vez, con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se retrocedía una décima de punto al pasar del 3.8% al 3.7%, lo cual contravenía lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación de alcanzar un gasto público en educación y servicios educativos (Federación, estados y municipios) equivalente al ocho por ciento del PIB. Este retroceso afectaría de manera severa la atención a las necesidades de expansión y mejoramiento de la calidad del sistema educativo nacional, particularmente para los niveles de educación media superior y superior, que son los que enfrentan la mayor demanda de ingreso de los jóvenes mexicanos.

Cuadro 3
PIB, Gasto Federal y Gasto en Educación 2010- 2011
en clasificación administrativa
(Millones de pesos)

Ramo	2010 a	2011 p	Variación	
			Nominal	Real ¹
PIB ²	13'132,511	14'140,600	1'008,089	3.5%
Gasto neto total	3'176,332	3'378,345	202,013	2.3%
Gasto programable	2'425,553	2'551,312	125,759	1.1%
Ramo 11 (SEP)	211,186	218,826	7,640	-0.4%
Ramo 25	43,844	43,984	140	-3.5%
Fondos educativos Ramo 33	246,164	261,308	15,144	2.1%
Total educación	501,194	524,117	22,923	0.6%

a - aprobado

p - proyecto

¹ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4.0%, 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 2011.

² El valor del PIB para 2010 y 2011 es el estimado el 8 de septiembre en los Criterios Generales de Política Económica del Paquete Económico para 2011.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

⁴ La clasificación funcional del gasto considera los recursos destinados a la función 0 "Educación" del Grupo Funcional 2 "Desarrollo social", es decir, considera los recursos para la prestación del servicio educativo.

La reducción real en educación contrastaba con el crecimiento del 1.1% en el gasto programable total, así como con lo propuesto para otras secretarías relacionadas con la seguridad, las cuales tenían incrementos importantes, como era el caso de la Secretaría de Gobernación que aumentaba en 78%, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina con aumentos del 10% cada una, y la Secretaría de Seguridad Pública con variación de 6%.

Estas fueron las variaciones que enmarcaron al proyecto de presupuesto para educación superior. Tal como se ha venido practicando el análisis en años anteriores en el gasto federal en este nivel educativo, las cifras que lo integran son las presentadas en las subfunciones presupuestales 03 (educación superior) y 04 (posgrado), de los cinco ramos presupuestales en que se presta educación superior. Tres de ellos son ramos administrativos: Ramo 11 (SEP), que concentra la gran mayoría de los recursos; Ramo 07 (SEDENA), cuyos recursos se destinan a la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, y Ramo 08 (SAGARPA), que cuenta con tres instituciones educativas (Universidad Autónoma Chapingo, Colegio de Postgraduados y Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero). Los otros dos ramos son generales: Ramo 25, en el cual se consideran los recursos para educación normal en el Distrito Federal, Ramo 33, con el Fondo de Aportaciones Múltiples destinado a infraestructura de las universidades públicas de los estados.

El proyecto para 2011 en ambas subfunciones presentaba una variación negativa de -0.7%. Por ramos, solamente el 33 (FAM) y el 07 (SEDENA) incrementaban sus recursos, mientras que el Ramo 08 (SAGARPA) presentaba una severa disminución de -16.5%, al igual que el Ramo 25 (normal D.F.) con -10.1% y el ramo 11 (SEP) con -0.5%. Si bien nominalmente, a pesos corrientes, el presupuesto de ambas subfunciones aumentaba en \$2,785 millones, a pesos de 2011 la disminución ascendía a \$601 millones. Cualquier análisis que se hiciera identificaba que la iniciativa del Ejecutivo afectaba el desarrollo de la educación superior.

Cabe observar que si bien el PPEF para educación superior no presentaba la magnitud de la variación negativa del proyecto de presupuesto para 2010, que fue del -6.7%, se seguía observando un retroceso en los indicadores de financiamiento. También que las variaciones señaladas eran similares a las presentadas en el proyecto presupuestal para 2009, que contenía una variación negativa del -0.8%. Es de señalar que en 2009 la Cámara de Diputados aprobó ampliaciones en educación superior por \$7,087 millones de pesos y para 2010 por \$9,401 millones, lo que impactó favorablemente en la ampliación de la oferta en educación superior y el fortalecimiento de la calidad de instituciones de los distintos subsistemas.

Con los valores estimados del PIB en los Criterios Generales de Política Económica para 2010 y 2011, los montos que se proponían en educación superior y posgrado como porcentaje del PIB retrocedían tres centésimas de punto, al pasar del 0.65% a 0.62%. Además, con la estimación de la matrícula pública de educación universitaria y tecnológica para el ciclo escolar 2010-2011 presentada en el Cuarto Informe de Gobierno, el gasto federal por alumno de educación superior pública, a pesos de 2011, disminuía de \$47,939 a \$45,227.

Al igual que el comportamiento del gasto educativo con relación al PIB, que tendría un retroceso para 2011, el destinado a la educación superior y a la investigación también sería contrario a lo establecido en la Ley General de Educación y en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012. Tal como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) lo había venido proponiendo desde el año 2000, con el PPEF para 2011 la meta de lograr una inversión federal en educación superior equivalente al uno por ciento del PIB estaría más distante, y aún más la meta establecida en la Ley General de Educación de destinar una inversión pública en investigación en las instituciones públicas de educación superior en ese mismo porcentaje. Si bien el gobierno federal presentó para 2011 un proyecto para educación superior con menores afectaciones que el propuesto para 2010, el proyecto fue considerado por los rectores de las universidades como totalmente insuficiente para apoyar el desarrollo de la educación superior.

Las asignaciones específicas para las instituciones y para los fondos de financiamiento contravenían las líneas de acción del PSE: “Incrementar el financiamiento federal a las instituciones de educación superior públicas..., con miras a aumentar la cobertura con equidad y mejorar la calidad”, así como “Avanzar hacia la formulación e instrumentación de una política de Estado para el financiamiento de la educación superior que dé certeza al quehacer de esas instituciones públicas y reconozca su diversidad y heterogeneidad” (SEP, 2007: 55)

A continuación se presenta el detalle del PPEF para las instituciones federales, para los subsistemas de educación superior y para los fondos de financiamiento.

Instituciones federales y Universidad Autónoma de la Ciudad de México

El presupuesto de las instituciones federales sectorizadas en la SEP presentaban diversos comportamientos: dos con incrementos reales, cuatro sin variaciones y dos con disminuciones. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue la institución con el mayor incremento: 5.4%, seguida por El Colegio de México (COLMEX), con 2.4%. La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV) y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) mantenían el mismo presupuesto a valores reales o bien presentaban ligeras variaciones. El Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI) disminuían en -0.6 y -3.6% respectivamente. La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), que ha recibido un apoyo federal desde 2007, disminuía su aportación en -3.8% al mantener la misma asignación que en años anteriores.

Por su parte, las tres instituciones federales sectorizadas en SAGARPA: la Universidad Autónoma Chapingo, el Colegio de Postgraduados y el Colegio

Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, disminuían su presupuesto en términos reales. Por su magnitud e importancia en la formación en el área agrícola, la primera resultaba ser la más afectada, pues se planteaba una reducción de más de \$200 millones de pesos corrientes, lo que implicaba una variación negativa de -16.1%, mientras que la segunda institución, importante centro público de investigación y formación de recursos humanos de alto nivel para el campo, disminuía en 5.2%.

Instituciones estatales y e institutos tecnológicos

El subsidio federal ordinario para las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (UPES y UPEAS), recursos considerados en el Programa Presupuestario U006 de la Unidad Responsable 511 (Dirección General de Educación Superior Universitaria) pasaba de \$31,923 millones aprobados en 2010 a \$32,897 millones, lo que representaba una disminución real del -0.9%. De acuerdo con información proporcionada por la SEP, en el proyecto no estaba considerada la política salarial y las nuevas necesidades para 2011 (nivelación salarial de carrera docente, costo de la actualización de plantilla, promociones académicas, etc), lo que representaría severos problemas de viabilidad financiera para la operación de las universidades.

Los recursos considerados para la operación regular de los institutos tecnológicos federales y descentralizados pasaban de \$10,304 millones a \$10,821 millones, con un 1.0% de aumento real, que resultaba del todo insuficiente para un subsistema que arrastra un déficit histórico en infraestructura y equipamiento.

El subsidio ordinario destinado a las universidades tecnológicas crecía de manera significativa (46%) con lo que se podrían subsanar los rezagos de este tipo de instituciones que han mantenido estancado su presupuesto en distintos rubros. Además, hay que considerar que en este programa presupuestario está considerado el subsidio que la Federación otorga a las universidades politécnicas.

Fondos de Financiamiento

Ocho de los fondos existentes hasta 2010 destinados para las UPES y UPEAS se fusionaron en cuatro fondos: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Fondo de Inversión para Universidades con Evaluación de ANUIES (FIUPEA) se agruparon en el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*; los fondos para Incremento de Matrícula en Educación Superior de las UPES y UPEAS y para Ampliación de la Oferta Educativa en Educación Superior se agruparon en el *Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior*; el Fondo para la Consolidación de las UPES y UPEAS y el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (Fórmula CUPA) se fusionaron en el *Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior*, y los fondos de Apoyo para Reformas Estructurales

y de Reconocimiento de Plantilla de las UPES se integraron en el *Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPES*. Por su parte, en el proyecto para 2011 continuaron el *Programa de Mejoramiento del Profesorado* (PROMEP) y el *Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero de las UPES por Debajo de la Media nacional en Subsidio por Alumno*, además del *Programa Nacional de Becas para Educación Superior* (PRONABES), fondo dirigido a los estudiantes que no se otorga a las instituciones. De la comparación de los recursos propuestos para los fondos de 2011 con los aprobados el año anterior, se tenía una disminución nominal de \$1,694 millones a pesos corrientes, y de \$2,000 millones a pesos de 2011. La variación resultaba negativa en -25% y aún mayor si se comparaba con los recursos otorgados en 2009, pues en 2010 se les aplicó un recorte desde la iniciativa del Ejecutivo.

Por su parte, los siete fondos de financiamiento destinados a universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades interculturales e instituciones de educación normal, se reducían en -7.0%; el Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED) no contaba con recursos, y el Programa de Carrera Docente, que otorga estímulos a los profesores de carrera de las UPES, no consideraba las ampliaciones que en años anteriores había aprobado la Cámara de Diputados.

En conjunto, considerando los recursos propuestos para las instituciones y para los programas y fondos de financiamiento, el proyecto de PEF incrementaba los recursos en \$3,328 millones a pesos corrientes, pero los reducía en -\$466 millones a pesos de 2011, esto es, existía una variación real negativa de -0.5% (cuadro 4).

Cuadro 4
Proyecto de Presupuesto 2011 para Instituciones de Educación Superior y Fondos de Financiamiento (Ramo 11)
(Millones de pesos)

Objeto de Gasto	2010 a	2011 p	Variación	
			Nominal	%
Instituciones de Educación Superior	85,427	90,658	5,231	2.0%
Programas y Fondos de Financiamiento	9,428	7,525	-1,903	-23.3%
TOTAL	94,855	98,184	3,328	-0.5%

a - aprobado
p - proyecto

¹ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4%, 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 2011.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Proceso legislativo

De acuerdo con las disposiciones que norman el funcionamiento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPYCP) es la comisión ordinaria que tiene bajo su responsabilidad la presentación al pleno cameral del dictamen con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Asimismo, esta comisión es la que establece las reglas y los tiempos para la participación del resto de las comisiones ordinarias en el análisis del proyecto de PEF.

El análisis del proyecto de PEF para 2011, su modificación y aprobación, correspondió al segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura. A diferencia del proceso seguido en su primer año, y de los verificados en legislaturas anteriores, la CPYCP estableció un nuevo formato de opinión de las comisiones ordinarias con relación al proyecto de PEF, con el propósito de uniformar, hasta donde fuera posible, los diversos documentos que entregaran a la CPYCP,⁵ y estableciera mayor orden y racionalidad al proceso legislativo.

En el acuerdo de la CPYCP se estableció como fecha límite de entrega de la opinión de las comisiones ordinarias el 29 de octubre. La opinión de las comisiones, para ser tomada en consideración por la CPYCP en la elaboración del dictamen, debería contar con la aprobación de la mayoría de sus integrantes. Se explicitó que sería esta misma Comisión la única que decidiría, “con base en la disponibilidad de recursos, en cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sobre la inclusión en el dictamen que al efecto elabore, de las propuestas de modificaciones por sector enviadas por las comisiones ordinarias” (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 2010: 2). La clarificación de esta disposición dejaba en claro que las comisiones ordinarias “opinaban”, mas no “decidían” en materia presupuestal de su sector correspondiente, protegiéndose de este modo de impugnaciones posteriores que pudieran surgir por parte de algunas comisiones, tal como se había dado en los años previos.

Se fijó un periodo para las reuniones entre las comisiones ordinarias, la CPYCP y representantes de la SHCP y/o de las áreas correspondientes de la Administración Pública Federal (del 6 al 20 de octubre), con un calendario de sesiones previamente definido. El Acuerdo incluso fijó la duración máxima de las reuniones (60 minutos) y el formato de las mismas (duración de los posicionamientos de la Comisión, de la exposición en su caso de las autoridades gubernamentales invitadas, ronda de participaciones, cuestionamientos respuestas, etc.).

⁵ El formato establece los siguientes apartados: antecedentes, descripción de la iniciativa, consideraciones de la comisión respectiva, incorporando las propuestas de ampliaciones y/o reducciones al proyecto del sector y las propuestas de modificaciones al proyecto de Decreto del Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2011. En formatos presentados por la CPYCP, además, las comisiones deberían considerar un apartado de análisis sobre los programas presupuestarios correspondientes al sector; un apartado de propuestas para proyectos de inversión no incluidos en el proyecto de PEF y un apartado de propuestas sobre modificaciones al proyecto de Decreto del PEF (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 2010).

De manera similar se expidió otro acuerdo para regular las reuniones de la CPYCP con organismos autónomos, el poder judicial, las entidades federativas y los municipios, mismas que se hicieron extensivas a Asociaciones Civiles. Igualmente se precisó el formato de las reuniones, el periodo de reuniones, su duración (45 minutos) y los formatos para entrega de las solicitudes.

Solicitudes de ampliaciones presupuestales presentadas por la ANUIES

La ANUIES, en su carácter de Asociación Civil, solicitó una reunión con la CPYCP en los términos del acuerdo emitido y dentro del periodo fijado (30 de septiembre al 15 de octubre). El 5 de octubre se realizó la reunión entre la ANUIES, integrantes de la CPYCP encabezados por su presidente, el diputado mexiquense por el PRI, y diputados de la CEPYSE, con la asistencia de su presidente, el diputado por Jalisco José Trinidad Padilla López.

En la reunión, a la que asistieron rectores y representantes de las universidades públicas del país, se presentó el análisis que la ANUIES hizo del proyecto de presupuesto para educación superior y se entregaron las solicitudes de ampliación presupuestal en el ramo presupuestal correspondiente a la SEP. Los diputados ahí presentes de las dos comisiones señaladas, al igual que lo hicieron en las múltiples reuniones celebradas con diversos actores políticos y sociales, expresaron el mismo argumento: los legisladores reconocen la pertinencia de las solicitudes de ampliación presentadas, pero el monto del presupuesto total disponible resulta ser muy limitado, por más modificaciones que se realicen a la Iniciativa de Ley de Ingresos, en proceso de análisis y elaboración del dictamen por parte de la Comisión de Hacienda. En materia de educación superior, los diputados de los diferentes grupos parlamentarios expresaron que harían lo posible por incrementar el proyecto presentado por el Ejecutivo, pero que el margen de maniobra era muy limitado ante las necesidades de los diversos sectores y el alto porcentaje comprometido del Gasto Programable del PEF en materia de remuneraciones personales.

Como en años anteriores, con esta reunión se cubrió la formalidad establecida en el proceso legislativo, la cual tan solo era una fase en el cabildeo colectivo de la ANUIES y en las negociaciones que cada rector realizaba para obtener mayores recursos para su universidad.

La solicitud presentada por la ANUIES a la CPYCP fue entregada paralelamente a los coordinadores de los seis grupos parlamentarios, a las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, de Agricultura (para el caso de las IES sectorizadas en la SAGARPA) y de Ciencia y Tecnología (para los Centros Públicos de Investigación del CONACYT). Las solicitudes también se enviaron a los presidentes de los partidos políticos, y se sostuvo una reunión con el presidente del PRD.

A continuación se presenta un resumen de las solicitudes de ampliación presupuestal presentadas por la ANUIES, luego de considerar que los recursos previstos en el PPEF 2011 para este nivel educativo resultaban insu-

ficientes para la realización de las tareas académicas de las instituciones de educación superior de los distintos subsistemas, con excepción de la UNAM, institución que en esta ocasión contaba con un proyecto presupuestal adecuado para la realización de sus programas y proyectos considerados en su Plan de Desarrollo. La ANUIES consideró que los montos propuestos para el resto de las instituciones deberían incrementarse, y los recursos destinados a los fondos de financiamiento, bajo una nueva integración presupuestaria, no deberían verse afectados, sino observar un crecimiento real a fin de atender adecuadamente la ampliación de la cobertura, la elevación de la calidad y la atención a problemas estructurales.

El criterio utilizado por la Asociación para las solicitudes de ampliación presentadas a la Cámara de Diputados fue otorgar a las instituciones federales y a los institutos tecnológicos ampliaciones en los subsidios y transferencias ordinarios, para que tuvieran un crecimiento real del 5.4% para 2011 respecto al presupuesto aprobado para 2010, que era el porcentaje de crecimiento real que tendría la UNAM. También se consideró necesario ampliar el presupuesto para las universidades tecnológicas, pese a los incrementos contenidos en el proyecto. Para las UPES y UPEAS, se propusieron ampliaciones que las harían crecer en 5.1%, crecimiento menor que se compensaría con las ampliaciones en los fondos de financiamiento. Para estos últimos se solicitaron incrementos en distintas proporciones de acuerdo con las necesidades a atender por cada uno de ellos.

Con base en el análisis de los montos propuestos para las instituciones y para distintos programas y fondos de financiamiento, la ANUIES solicitó una ampliación presupuestal al Ramo 11 por la cantidad de \$6,500 millones, desglosadas como se indica en el cuadro 5.

La ANUIES sostuvo que con las ampliaciones solicitadas⁶ el gasto federal en las subfunciones de educación superior (03) y de posgrado (04) pasaría del 0.65% al 0.66% del PIB, tan sólo una centésima porcentual de punto más, pero sería en sentido positivo. La variación del presupuesto sería de 6.7%, al pasar de \$84,670 millones nominales (\$88,057 millones a pesos de 2011) que fueron aprobados para 2010, a \$93,955 millones en 2011. Por su parte, el gasto por alumno pasaría de \$47,939 a \$48,588, con una variación real de 1.4%. Con las ampliaciones solicitadas se tendría un mejoramiento de los indicadores de financiamiento y se evitaría un retroceso que pondría en serio riesgo los avances académicos obtenidos por las instituciones públicas de educación superior en los últimos años

⁶ Incremento bajo el supuesto de que las ampliaciones se otorguen en las subfunciones 03 y 04.

Cuadro 5
Solicitudes de la ANUIES para ampliación al proyecto de presupuesto
en Educación Superior del Ramo 11 (SEP), contenido en el Proyecto
de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011
(Millones de pesos)

Institución / Fondo	Monto
Universidad Autónoma Metropolitana	235
Universidad Pedagógica Nacional	36
Instituto Politécnico Nacional	625
El Colegio de México	14
Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	97
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	38
Centro de Enseñanza Técnica Industrial	22
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	10
Subsidio Ordinario a Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (UPES y UPEAS)	2,000
Institutos Tecnológicos	470
Universidades Tecnológicas (recategorización y estímulo al desempeño)	100
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	63
Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior	1,000
Fondo para elevar la calidad de la Educación Superior	867
Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES	400
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (Federales y Descentralizados)	110
Fondo de Apoyo para la Calidad de Universidades Tecnológicas	13
Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales existentes	40
Fondo de Consolidación de las Universidades Interculturales (irreductible)	40
Sistema Nacional de Educación a Distancia (ANUIES)	70
Programa de Carrera Docente (UPES)	250
Total	6,500

Fuente: ANUIES, 2010.

Adicionalmente, la ANUIES solicitó ampliaciones por \$479 millones para las tres IES sectorizadas en la SAGARPA con el mismo criterio utilizado para las IES federales sectorizadas en la SEP: obtener el 5.4% de incremento real respecto al presupuesto aprobado para 2010. Para los Centros CONACYT, cuyo presupuesto corresponde a la función de Ciencia y Tecnología, se solicitó una ampliación por \$500 millones para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento.

Negociaciones en la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos

Como en años anteriores el proceso de cabildeo presupuestal de cada una de las IES caminó en paralelo: Los rectores y directores de las IES públicas, tanto federales como estatales, se sumaron a las peticiones y formulaciones de la ANUIES, y al mismo tiempo estuvieron presentes en reuniones con sus gobernadores y diputados estatales con las comisiones de Educación Pública y de Presupuesto y Cuenta Pública, entre múltiples acciones de cabildeo, para lograr ampliaciones en el presupuesto de sus instituciones, que en todos los casos excedía la solicitud general presentada por la ANUIES.

Sin embargo, fueron pocas las universidades que sostuvieron reuniones con la CEPYSE. En el documento elaborado por ésta con la opinión respecto al proyecto de PEF 2011 y las solicitudes de reasignación presupuestal en el sector educativo, dieron a conocer las peticiones recibidas y las reuniones realizadas con diversos actores sociales y políticos, entre ellos la comparecencia con el secretario de Educación Pública y reuniones con los subsecretarios de la SEP y con secretarios de educación de los estados, gobernadores de diversos estados, directores y rectores de instituciones educativas y representantes sindicales, entre ellos por supuesto, del SNTE. Para el nivel de educación superior, el documento de la Comisión reportó haberse entrevistado con la ANUIES, la Asociación Nacional de Universidades Tecnológicas (ANUT) y nueve instituciones de educación superior: Instituto Politécnico Nacional y Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Popular de la Chontalpa y las UPES de los estados de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Morelos y Jalisco (udeg). Con la parte sindical, se tuvo una reunión con la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU). Sin embargo, la Comisión refirió haber recibido este año alrededor de trescientas solicitudes de ampliaciones presupuestales para los diversos niveles educativos.

A diferencia de años anteriores, sólo hubo dos proposiciones en el Pleno de la Cámara de Diputados con punto de acuerdo sobre temas presupuestales del sector educativo: uno a fin de que se consideraran mayores recursos para la Universidad de Guadalajara, presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PAN, y la segunda el acuerdo aprobado por el Congreso del estado de Sinaloa en el que exhortó a la Cámara de Diputados para incrementar el presupuesto educativo para cumplir con la Ley General de Educación.

Respecto al proyecto de PEF en educación, la CEPYSE lo consideró insuficiente:

“Los secretarios e integrantes de la Comisión de Educación consideran que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2011, en los ramos educativos, no contribuye al alcance de los objetivos propuestos para la transformación de la educación. Asimismo los diputados opinan que los recursos que otorgan son menores en términos reales que

el anterior ejercicio fiscal. Por lo tanto, no conlleva a la consolidación de la educación como eje clave para el desarrollo del país” (Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 2010: 6)

La solicitud de ampliación presentada por la Comisión ascendió a \$21,675 millones, monto casi igual al solicitado el año anterior. En el cuadro 6 se presenta la distribución de estos recursos, que provendrían de las modificaciones de la Ley de Ingresos. De acuerdo con la Comisión, con esta ampliación se alcanzaría una participación educativa del 16% con respecto al PEF y el 3.9% con relación al PIB, con lo cual se tendría un avance en el cumplimiento de los principios establecidos en la Ley General de Educación (financiamiento público en educación equivalente al 8% del PIB) y de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Para educación superior la Comisión solicitó ampliaciones por \$7,053 millones. Como en años anteriores, se retomaron las solicitudes de ampliación para IES y Fondos presentada por la ANUIES, agregando \$500 millones más para el subsidio ordinario de las UPES, y \$50 millones para el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas, para becas Fullbright y para normar los servicios educativos.

Cuadro 6
Propuesta de Ajuste en Educación realizada por los legisladores de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 2011

	Monto Ampliación
RAMO 11: EDUCACIÓN PÚBLICA	21,674'750,000
EDUCACIÓN BÁSICA	7,519'000,000
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	3,954'750,000
EDUCACIÓN SUPERIOR	7,053'000,000
DEPORTE	30'000,000
EDUCACIÓN PARA LOS ESTADOS	3,118'000,000

Fuente: Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 2010:19

Sin embargo, al igual que sucediera durante la discusión sobre el presupuesto para 2010, el acuerdo obtenido al interior de la comisión no resultó nada fácil. Dada su composición partidaria y el peso de los diputados pertenecientes al SNTE, el debate se centró en dos puntos: el apoyo presupuestal adicional que se solicitaría para los diferentes niveles educativos y programas presupuestarios, y la etiquetación de recursos a instituciones y programas específicos en cada una de las entidades federativas.

Respecto a lo primero, en las reuniones de la mesa directiva de la Comisión se marcó la pauta de que en la solicitud de ampliaciones presupuestales no se otorgara mayor prioridad a los niveles de educación media superior y

superior que al nivel de educación básica –como se apuntaba en los primeros análisis presentados por la presidencia de la Comisión y su equipo técnico–, con independencia de que este último nivel no presentara las presiones demográficas y por tanto la necesidad de recursos de los otros niveles. Fueron los secretarios de la mesa directiva pertenecientes al SNTE quienes desde el inicio de las discusiones abogaron por ampliar los recursos para educación básica, nivel en el que el Sindicato tiene su actuación mayoritaria. De manera particular, como año con año lo hacen, enfocaron sus baterías en los programas y partidas relacionados con el incremento salarial del magisterio. Ello apuntaba hacia un difícil proceso de negociación y acuerdo al interior de la propia Comisión.

Con relación a la etiquetación de recursos, la mayoría de los secretarios e integrantes de la Comisión se pronunciaron por etiquetar los recursos que serían solicitados como ampliación a instituciones y programas en las entidades federativas. Ello obedece a la práctica parlamentaria en materia presupuestal en México: los diputados, en su carácter de representantes populares, sea por la vía uninominal (diputado de mayoría) o la plurinominal (diputado de representación proporcional), privilegian su función de gestores de recursos para su distrito electoral y para su estado. Ello lleva a que cada año se establezca una dinámica de negociación con fuertes tensiones entre la actuación de los legisladores y la normatividad existente en materia presupuestal (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley de Coordinación Fiscal, entre otras). La ley otorga facultades al Ejecutivo para la elaboración del proyecto de PEF en atención a los recursos disponibles, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y gradualmente, a partir de 2008, de los resultados de evaluación externa de los programas presupuestarios de acuerdo con las reformas legales establecidas en la materia que llevan a transitar de un presupuesto tradicional hacia uno basado en resultados y el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño.

Al igual que ocurriera durante la discusión del PEF para 2010, la CEPYSE sostuvo al interior un fuerte debate con relación a la factibilidad de etiquetar recursos a las entidades federativas. Si bien su presidente, amparado en la normatividad en materia presupuestaria, explicó ampliamente la no procedencia de la postura de la mayoría de los secretarios e integrantes de la Comisión en el sentido de la etiquetación de recursos para las entidades federativas, éstos insistieron que en su calidad de representantes populares tenían el derecho de asignar las ampliaciones a los proyectos de sus respectivos estados, lo cual estaba –a su entender– por encima de cualquier normatividad interna del Congreso o de las disposiciones emitidas por la CPYCP. Era el segundo año de la LXI Legislatura en que miembros de la CEPYSE no acataban las disposiciones transmitidas por la presidencia de la Comisión. La mayor parte de quienes mantuvieron esta postura fueron legisladores pertenecientes al SNTE, principalmente del Grupo Parlamentario del PRI.

Ello llevó a que más de una reunión de la Comisión fuera suspendida y a que incluso el acuerdo logrado que se reflejó en el documento de opinión

entregado a la CPYCP, rebasara el tiempo límite de entrega marcado por ésta, situación que al parecer no fue exclusiva de la Comisión de Educación, pues en otras el debate interno fue similar.

El acuerdo tomado en la última reunión plenaria de la Comisión para la elaboración del documento, que destrabó el debate, consistió en destinar, del monto total de las ampliaciones solicitadas, poco más de tres mil millones de pesos para proyectos educativos etiquetados a las entidades federativas. Para determinar la distribución de estos recursos, se tomó como criterio la proporción que tiene en el país la población de cada estado.

Para educación superior se propusieron recursos destinados a las siguientes instituciones y proyectos: para construcción de unidades interdisciplinarias del Instituto Politécnico Nacional en los estados de Baja California Sur; Veracruz y Zacatecas; construcción de la Ciudad Universitaria de la Universidad Autónoma de Chiapas; construcción y equipamiento de los edificios de Ciencias de la Comunicación y Diseño y el edificio multifuncional de la unidad Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana; recursos extraordinarios para la Universidad de Guanajuato; infraestructura física del nivel medio superior de la Universidad Autónoma de Guerrero; Fideicomiso del Centro Cultural Universitario, Conjunto de Artes Escénicas en Jalisco; cuatro Unidades de Estudios Superiores de la Universidad Mexiquense del Bicentenario y recursos para el Programa de fortalecimiento a educación superior en el Estado de México; consolidación de educación media superior y superior en el estado de Morelos; Instituto Tecnológico de Sonora en Nayarit (*sic*); Parque Metropolitano Escobedo de la Universidad Autónoma de Nuevo León; Infraestructura del Campus Aeropuerto de la Universidad Autónoma de Querétaro; Infraestructura educativa superior en San Luis Potosí; Unidades de Mocorito y Badiraguato de la Universidad Autónoma de Sinaloa e infraestructura de la Universidad Autónoma de Sinaloa; creación de la Unidad Académica de Ciencias de la Salud, Campus Cajeme de la Universidad de Sonora, y Unidad Integral de Transferencias de Tecnología en Alimentos y Biotecnología del Instituto Tecnológico de Sonora. El total de recursos solicitados para estos proyectos fue de \$1,602 millones, la mitad de las solicitudes etiquetadas a proyectos para los 31 estados y el Distrito Federal.

Negociaciones entre los grupos parlamentarios

En el proceso de análisis y discusión sobre el PEF para 2011 tres fueron los sectores que empantanaron por algunos días los acuerdos al seno de la Junta de Coordinación Política,⁷ con la CPYCP y con la SHCP: el primero de ellos, y el más álgido, y que llevó a la posibilidad inminente de rupturas al interior del Grupo Parlamentario del PRI, fue el sector del campo; el segundo la disputa de los recursos para infraestructura carretera en las entidades federativas, y el tercero el de educación encabezado por el SNTE.

⁷ La Junta de Coordinación Política está compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Con relación al tema del campo, el presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería era quien en ese momento dirigía la Central Nacional Campesina (CNC) del PRI, el diputado Cruz López Aguilar. Dado que el proyecto de PEF para el campo contenía disminuciones por más de ocho mil millones de pesos para el sector, esta Comisión solicitó ampliaciones por más de cuarenta mil millones de pesos. En negociaciones con la CPYCP, se habría acordado asignar 33 mil millones de pesos adicionales al campo, pero lo que molestó al dirigente campesino y a la Comisión de Agricultura y Ganadería fue la decisión de destinar de este monto 4,400 millones de pesos para la construcción de caminos rurales, lo que disminuyó las ampliaciones que se destinarían al programa rural concurrente. El diferendo al interior del Grupo Parlamentario del PRI fue tal que Cruz López anunció su renuncia a la presidencia de la Comisión e incluso amenazó con separarse del Grupo Parlamentario del PRI, lo que también harían los diputados priistas del sector campesino.⁸

El segundo tema que empantanó las negociaciones, y que históricamente ha sido de los más peleados por los diputados al traducirse en obras que benefician a sus gobernadores, fue el relacionado con la infraestructura carretera. Los grupos parlamentarios del PAN y del PRD se retiraron de las negociaciones del presupuesto carretero, justamente el jueves 11 de noviembre. Diputados de ambos grupos parlamentarios arguyeron que los legisladores priistas, en beneficio de sus intereses partidistas, no habían respetado los acuerdos iniciales y habían presentado nuevos proyectos que no reflejaban la composición del resto de los grupos parlamentarios, y que incluso iban en contra de las prioridades de los estados. De acuerdo con las declaraciones emitidas por quienes se levantaron de la mesa de negociación, el PRI quería definir la totalidad de los recursos de cada una de las entidades federativas, desplazando la participación de los demás grupos parlamentarios. El diputado Ríos Peter, del Grupo Parlamentario del PRD señaló que “gran parte del avance del Presupuesto dependía de que se avanzara en carreteras, por lo que condenamos y hacemos un claro y rotundo extrañamiento a esta posición del PRI, que en una firme posición de ‘agandalle’ quiere jalar recursos en lugar de tener una visión mucho más articulada y armónica”.⁹ Por su parte, el PRI negó las acusaciones y señaló que sólo faltaba decidir las asignaciones en tres entidades federativas. El Estado de México y Jalisco fueron las entidades federativas más beneficiadas con las ampliaciones de recursos a carreteras.

En este contexto de desacuerdos entre bancadas partidistas y las disputas al interior del PRI por los recursos destinados al campo, vino a sumarse el tercer diferendo de última hora, protagonizado por el SNTE. El motivo fueron los montos propuestos para educación básica y para el incremento salarial del magisterio. De acuerdo con los líderes del Sindicato, la propuesta del

⁸ Si bien se anunció públicamente la renuncia de Cruz López a la presidencia de la Comisión de Agricultura y Ganadería, en el portal de la Cámara de Diputados para principios de enero seguía fungiendo este legislador como presidente de la Comisión. Su renuncia al PRI no se concretó y dejó la dirigencia de la CNC al haberse nombrado un nuevo secretario en enero de 2011.

⁹ Isabel Mayoral Jiménez, CNN Expansión.com, 11 de noviembre de 2010, 16:18 hrs.

Ejecutivo disminuía los recursos respecto al año anterior, en claro diferendo con el análisis que había realizado el equipo técnico de la CEPYSE, el cual reconocía que los recursos considerados en el proyecto de PEF para educación básica, en su clasificación funcional, aumentaba en 0.55% en términos reales (cerca de 15 mil millones de pesos), no obstante que el Ramo 11 (SEP) mostraba una disminución en este nivel educativo del -1.7%. La propia Comisión había identificado que varios de los programas presupuestarios de este ramo presentaban disminuciones severas y algunos programas desaparecían. El SNTE sostuvo que esta disminución imposibilitaría la creación de plazas para docentes en el nivel de educación básica.

En el documento de reasignaciones presupuestales de la CEPYSE que fue entregado a la CPYCP, para educación básica se solicitaba una ampliación por poco más de \$5,000 millones, de los cuales \$1,000 millones serían para creación de plazas en el Ramo 25. En el PEF aprobado solamente se autorizaron ampliaciones por \$450 millones, lo que mostró que pese a las presiones del Sindicato magisterial, no se obtuvieron los recursos que en años anteriores se habían logrado.

Estas disputas, que se dieron entre el jueves 11 y el lunes 15 de noviembre, impidieron elaborar el decreto de PEF y subirlo al pleno. La cúpula parlamentaria tenía previsto que la sesión se realizara, de ser posible, el jueves 11, día de sesión ordinaria, a fin de evitar mayores presiones políticas de sectores y actores políticos. Sin embargo, los desacuerdos en relación con las ampliaciones al campo y a las carreteras impidieron realizar la sesión como se anunciaba en los corrillos de San Lázaro. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Jorge Carlos Ramírez Marín, ya con el tiempo encima y sin acuerdos en estos temas, abrió la sesión el lunes 15 al medio día, si bien la sesión estaba programada para las 10:00 hrs. Como se había dado en otros años, inmediatamente instalada la sesión se decretó un receso que fue prolongándose en varias ocasiones, toda vez que no se lograban desterrar los temas en conflicto. En un primer momento se citó para las 15:00 hrs, posteriormente se dio aviso de que la sesión se reanudaría para la noche del día 15. No quedó, pues, otra opción que detener el reloj parlamentario para prolongar la sesión instalada el último día que marca la Ley. El pleno aprobó el decreto de PEF en lo general a las 22:45 hrs del día 15 –dentro del límite constitucional–, y fue hasta la mañana del martes 16 cuando se concluyó con la aprobación del decreto en lo particular, luego de diez horas de debate y 81 reservas.¹⁰ El decreto fue aprobado con los votos de la mayoría de los diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD, PVEM, Nueva Alianza y Convergencia, en tanto los diputados del Partido del Trabajo dividieron su votación: seis a favor y siete en contra (cuadro 7).

¹⁰ La mayoría de los temas inscritos a discusión, como ha ocurrido en años anteriores, fueron desechados por el pleno en sesión maratónica que cubre la formalidad parlamentaria, pero que difícilmente modifica los acuerdos políticos alcanzados. De las reservas presentadas, los grupos parlamentarios del PRI, PRD y PT solamente consiguieron que se incluyeran a última hora recursos para las prestaciones de trabajadores de la Cámara de Diputados y se aumentaran las partidas para pagos a exbraceros. Los diputados priistas de la CNC tampoco lograron restituir los \$4,500 millones que les habrían sido recortados para las ampliaciones al programa del campo. Los artículos particulares reservados se aprobaron por 337 votos a favor, 58 en contra y dos abstenciones (Arvizu, Juan *et al.*, 2010).

Cuadro 7
Votación por Grupo Parlamentario del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	CONV	SP
Favor	454	224	133	56	21	6	6	7	1
Contra	13	2		4		7			
Abstención	4	3	1						
Quórum **	1			1					
Ausente	28	11	8	7			1	1	
Total	500	240	142	68	21	13	7	8	1

* Votación en lo general y en lo particular los artículos no reservados con la fe de erratas aceptada por la Asamblea.

** Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó.

Fuente, Cámara de Diputados, 2010.

Resultados del presupuesto para educación superior

Reasignaciones en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

El resultado del presupuesto para educación superior, las ampliaciones y reasignaciones resultantes de las negociaciones realizadas entre los diferentes actores en la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, tal como se plasmaron en el Dictamen con Proyecto de PEF, no se entienden sin hacer referencia a las “presiones de gasto” –como se denomina en la jerga presupuestal– que diversos actores hicieron a lo largo del proceso de análisis y discusión del Proyecto de PEF. En el apartado cinco del Dictamen de la CPYCP, “Proceso de Dictamen”, se hace un recuento de las diferentes peticiones de recursos presentadas a la Comisión. Entre ellas sobresalen: la recepción de cerca de 22 mil peticiones de recursos federales por un monto de \$731,336 millones, que de acuerdo con el análisis de las mismas por parte de la Comisión, solamente 318 constituían proyectos con el registro vigente en la cartera de la SHCP, es decir, la gran mayoría se consideraron improcedentes por no cumplir con los requisitos normativos. Se destaca que la demanda principal de recursos federales para las entidades federativas –que fueron presentadas por sus gobernadores en la “pasarela” que es ya común año con año– fue para inversión en comunicaciones y transportes, recursos hidráulicos, educación y pavimentación, habiéndose entregado más de 12 mil proyectos por un total de \$425 mil millones; por su parte los municipios, con más de seis mil peticiones, solicitaron \$200 mil millones adicionales. La CPYCP concentró también más de dos mil peticiones que los propios legisladores presentaron por un total de \$50,000 millones.

Además, los grupos parlamentarios presentaron 326 proyectos por cerca de \$12,000 millones. También se hizo constar que las instituciones y asociaciones civiles, entre las cuales se encontraron las universidades y la ANUIES, entregaron 211 solicitudes para ampliaciones cercanas a los \$14,000 millones.

Varias de las anteriores solicitudes fueron presentadas también a las comisiones legislativas, hayan sido o no consideradas para la elaboración del documento de opinión que entregaran a la CPYCP. Para el caso de educación hubo peticiones que si bien formalmente se enviaron a la Comisión de Presupuesto, también se entregaron formalmente a la de Educación Pública, como fue el caso de la ANUIES y de diversas universidades, esto bajo el supuesto, no siempre confirmado, de que mientras más puertas se toquen, mayores son las probabilidades de conseguir apoyos. Las comisiones legislativas ordinarias remitieron por su parte 34 opiniones, con un total de ampliaciones por más de \$264 mil millones.

Del recuento que hace la CPYCP se desprende que la mitad de los requerimientos de recursos solicitados se concentraron en tres sectores: comunicaciones y transportes: 33%; recursos hidráulicos: 13% y educación: 7%. Es por ello que el tema de las carreteras fue uno de los más disputados entre los legisladores para fortalecer a sus entidades federativas y, con ello, a su gobernador. Por el contrario, llama la atención que las peticiones para agricultura y ganadería solamente hubieran representado el 3%, cuando este sector fue el que llevó a una fuerte disputa al interior del PRI.

Es en este contexto que la solicitud de ampliación presentada por la ANUIES por un monto de \$6,500 millones representó un porcentaje mínimo (0.9%) del total de peticiones formuladas en todos los sectores, pero comparado con la bolsa de recursos adicionales que aportó la Ley de Ingresos (\$60,550 millones), el porcentaje subió a cerca de 11%. Resultaba obvio que considerando solamente el crecimiento del Gasto Programable potencial (sin reasignaciones), las ampliaciones que se otorgaran a los sectores estarían fuertemente disputadas, pues las solicitudes rebasaban doce veces el crecimiento de la bolsa. Las reasignaciones que se aprobaran (disminuir los recursos de determinados programas presupuestarios para canalizar los recursos a aquellos que se consideraran más importantes o fueran objeto de mayores presiones políticas), hizo crecer la bolsa de ampliaciones a \$96,866 millones de pesos.¹¹

Tan solo cinco ramos presupuestales recibieron el 89% de las reasignaciones aprobadas para los ramos administrativos (cuadro 8). La que mayores recursos adicionales recibió fue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con el 28%; le siguió la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con el 20%; la Secretaría de Educación Pública ocupó el tercer sitio con el 17%, seguida por las secretarías de Salud y del Medio Ambiente y Recursos Naturales con el 12% cada una. El restante 11%

¹¹ En el decreto de PEF aprobado las ampliaciones sumaron \$96,866.2 millones; las reducciones \$36,316.0 millones y la reasignación neta fue de \$60,550.2 millones, monto adicional obtenido con los cambios realizados a la iniciativa de Ley de Ingresos.

de las reasignaciones de los ramos administrativos se repartió entre las otras 18 secretarías y dependencias administrativas, de las cuales la Procuraduría General de la República y las secretarías de Seguridad Pública y de Trabajo y Previsión Social tuvieron recortes netos al proyecto enviado por el Ejecutivo, por cerca de \$326 millones (-0.5% de las reasignaciones).

Cuadro 8
Reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados

RAMOS ADMINISTRATIVOS	Monto (Pesos)	Porcentaje
Total	69,935'368,559	100.0%
Presidencia de la República	-29'755,915	0.0%
Gobernación	882'727,612	1.3%
Relaciones Exteriores	-76'483,810	-0.1%
Hacienda y Crédito Público	3,684'586,195	5.3%
Defensa Nacional	0	0.0%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	14,292'263,749	20.4%
Comunicaciones y Transportes	19,328'370,379	27.6%
Economía	567'370,237	0.8%
Educación Pública	11,858'649,325	17.0%
Salud	8,505'190,907	12.2%
Marina	0	0.0%
Trabajo y Previsión Social	-40'000,000	-0.1%
Reforma Agraria	783'962,026	1.1%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	8,494'158,979	12.1%
Procuraduría General de la República	-72'285,992	-0.1%
Energía	100'000,000	0.1%
Desarrollo Social	778'146,530	1.1%
Turismo	652'474,828	0.9%
Función Pública	55'000,000	0.1%
Tribunales Agrarios	45'000,000	0.1%
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0	0.0%
Seguridad Pública	-213'447,336	-0.3%
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0	0.0%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	339'440,845	0.5%

Fuente: Elaboración propia con cifras del Anexo 23 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, Diario Oficial de la Federación, 2010.

Ampliaciones en educación

En el marco general del PEF antes descrito, a la SEP (Ramo 11) se le ampliaron \$12,767 millones y se le redujeron \$909 millones, por lo que la variación neta (reasignaciones) fue de \$11,859 millones para quedar en un presupuesto aprobado de \$230,685 millones. Si a la SEP se suma el presupuesto del ramo 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos” y de los fondos educativos del Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, se tiene un total de \$536,468 millones, 2.9% más que el presupuesto aprobado para 2010 (cuadro 9).

Cuadro 9
PIB, Gasto Federal y Gasto en Educación 2010- 2011
en clasificación administrativa
(Millones de pesos)

Ramo	2010 a	2011 p	2011 a	Variación Nominal		Variación % Real ^{1/}	
				2011 a - 2010 a	2011 a - 2011 p	2011 a / 2010 a	2011 a / 2011 p
PIB ^{2/}	13'132,511	14'140,600	14'190,467	1'057,955.6	49,867	3.9%	0.1%
Gasto neto total	3'176,332	3'378,345	3'438,896	262,563.5	60,550	4.1%	1.8%
Gasto programable	2'425,553	2'551,312	2'622,528	196,975.2	71,216	4.0%	2.8%
Ramo 11 (SEP)	211,186	218,826	230,685	19,498.4	11,859	5.0%	5.4%
Ramo 25	43,844	43,984	44,434	589.7	450	-2.6%	1.0%
Fondos educativos Ramo 33	246,164	261,308	261,349	15,185.2	42	2.1%	0.0%
Total educación	501,194	524,117	536,468	35,273	12,350	2.9%	2.4%

a - aprobado
p - proyecto
^{1/} Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4.0%, 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 2011.
^{2/} El PIB para 2010 y 2011 resulta del ajuste de crecimiento real aprobado en el Dictamen del PEF: 4.8% y 3.9% respectivamente. Los valores del PIB del Proyecto de PEF se estimaron en \$13.094 billones y 14.141 billones para cada año.
Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

De acuerdo con las estimaciones del PIB para 2010 y 2011 ajustadas al momento de aprobar el presupuesto, el gasto federal educativo como porcentaje del PIB disminuiría cuatro centésimas de punto, al pasar del 3.82% al 3.78%, alejándose aún más de la meta establecida en la Ley General de Educación (Gasto en Educación a cargo del Estado –Federación, Estados y Municipios– del 8% del PIB).

Por subfunciones, al interior de la SEP la educación superior fue la que tuvo mayor crecimiento nominal respecto al PEF aprobado para 2010 y respecto al proyecto de PEF para 2011, siguiéndole educación media superior y educación básica. A diferencia de ello, en el Posgrado, Función Pública y Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes, se tuvo un decrecimiento nominal,

el primero respecto a 2010 y los restantes en ambas comparaciones. Sin embargo, si se revisan las variaciones porcentuales reales –medida que hace ver el avance o retroceso interanual– las subfunciones más beneficiadas fueron Deporte y Otros Servicios Educativos, con el 35.7% y el 19.8% respectivamente, mientras que la educación superior creció en 4.5% y el posgrado observó una variación negativa del -12.5% (cuadro 10). Sumados los recursos de estas dos últimas subfunciones, la variación fue del 3.6%, es decir, que considerando solamente el ramo presupuestal correspondiente a la SEP, la variación real del presupuesto integrado para educación superior fue menor que la de los niveles de educación básica y de media superior. Comparativamente se puede concluir que para 2011 la educación superior sectorizada en la SEP no fue el nivel más apoyado en el proceso presupuestal, a diferencia de lo acontecido en años anteriores. Más adelante haremos referencia a las disminuciones en diversos fondos de financiamiento.

Cuadro 10
Presupuesto 2011 por subfunciones en el Ramo 11 (SEP)
(Millones de pesos)

Subfunción	2010 a	2011 p	2011 a	Variación Nominal		Variación % Real ^{1/}	
				2011 a - 2010 a	2011 a - 2011 p	2011 a / 2010 a	2011 a / 2011 p
Función Pública	423.7	363.3	362.1	-61.6	-1.2	-17.8%	-0.3%
Básica	36,323.6	37,119.3	39,225.0	2,901.4	2,105.7	3.8%	5.7%
Media Superior	54,690.9	57,825.6	59,310.1	4,619.2	1,484.5	4.3%	2.6%
Superior	74,388.4	77,520.6	80,860.9	6,472.6	3,340.3	4.5%	4.3%
Posgrado	4,179.7	3,792.8	3,801.6	-378.1	8.8	-12.5%	0.2%
Educación para Adultos	4,876.4	5,204.7	5,202.6	326.2	-2.1	2.6%	0.0%
Cultura	13,094.1	10,991.5	14,166.9	1,072.9	3,175.4	4.0%	28.9%
Deporte	3,869.5	4,009.8	5,461.8	1,592.3	1,451.9	35.7%	36.2%
Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes	1,500.2	1,260.1	1,242.9	-257.3	-17.2	-20.3%	-1.4%
Otros Servicios Educativos	10,220.0	12,561.2	12,729.4	2,509.4	168.2	19.8%	1.3%
Ciencia y Tecnología	7,619.8	8,177.0	8,321.2	701.4	144.2	5.0%	1.8%
TOTAL	211,186.2	218,825.9	230,684.6	19,498.4	11,858.6	5.0%	5.4%
Subfunciones de educación superior y de posgrado	78,568.1	81,313.4	84,662.5	6,094.4	3,349.1	3.6%	4.1%

a - aprobado

p - proyecto

^{1/} Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4.0%, 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 2011.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Ampliaciones en educación superior

De los más de \$21,000 millones para ampliaciones en educación solicitados por la CEPYSE, solamente se aprobaron \$8,576 millones, cuya distribución se encuentra en el anexo 29 del Decreto de PEF 2011. De estos recursos, \$ 3,256 millones fueron para Educación Básica, \$1,535.3 millones para Educación Media Superior y \$3,784.8 millones para educación superior. Sin embargo, la SHCP solamente consideró \$3,349.1 millones en las subfunciones de educación superior y de posgrado del Ramo 11.

Por su parte, a las IES sectorizadas en SAGARPA (Universidad Autónoma Chapingo, Colegio de Postgraduados y Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero), se les ampliaron \$678 millones, y las ampliaciones para el Ramo 33 fueron del orden de \$15 millones, con lo que el total de ampliaciones para educación superior ascendió a poco más de \$4,042 millones de pesos. El monto total aprobado en el PEF 2011 para las subfunciones de educación superior y de posgrado fue de \$91,497 millones, con una variación real de 3.9% respecto al presupuesto aprobado para 2010 (cuadro 11). Si bien las ampliaciones aprobadas por los diputados solamente representaron el 58% de las peticiones de la ANUIES y el 54% de lo solicitado por la CEPYSE, al compararse las variaciones reales del presupuesto aprobado para los años 2010 y 2011, se observa que para este último año la variación fue del doble, pues mientras que para 2010 fue del 1.9%, para 2011 llegó al 3.9%. Esta comparación se hace con respecto a los correspondientes presupuestos aprobados del año previo, pues si se compara el PEF de 2010 aprobado contra el presupuesto ejercido en 2009, la variación es negativa: -2.6%. Esto se debe a que el proyecto enviado por el Ejecutivo en 2010 fue mejor que el de 2009: mientras este último presentaba una disminución del -7.2% en términos reales respecto del presupuesto aprobado para 2009, el proyecto para 2011 solamente disminuía en -0.7%. Por ello se explica que pese a que para 2011 las ampliaciones para 2011 fueron menores a las aprobadas para 2010 (mismas que alcanzaron \$9,401 millones), se hayan tenido las variaciones reales arriba indicadas para cada año.

Cuadro 11
Presupuesto 2011 para las subfunciones de Educación Superior y de Posgrado
(Millones de pesos)

Ramo	2010 a	2011 p	2011 a	Variación Nominal		Variación % Real ¹	
				2011 a - 2010 a	2011 a - 2011 p	2011 a / 2010 a	2011 a / 2011 p
Ramo 11 (SEP)	78,568	81,313	84,663	6,094	3,349	3.6%	4.1%
Ramo 33	2,639	2,947	2,962	323	15	7.9%	0.5%
Ramo 25	789	738	738	-52	0	-10.1%	0.0%
Ramo 08 (SAGARPA)	2,016	1,751	2,428	412	678	15.8%	38.7%
Ramo 07 (SEDENA)	658	706	706	48	0	3.2%	0.0%
TOTAL	84,670	87,455	91,497	6,827	4,042	3.9%	4.6%

a - aprobado

p - proyecto

¹ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4.0%, 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 2011.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Los programas presupuestarios en los que se aprobaron ampliaciones correspondieron a los siguientes tipos de instituciones: IES federales (con excepción de la UNAM por contar con el proyecto presupuestal que tenía el mayor crecimiento), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (UPES y UPEAS), Institutos tecnológicos Estatales, Universidades Tecnológicas y Universidades Politécnicas. Para programas y fondos se ampliaron recursos para el Sistema Nacional de Educación a Distancia coordinado por la ANUIES, para Becas Fullbright, el Programa Educativo Rural de los Institutos Tecnológicos e infraestructura para la DGESU.

Como en años anteriores, se asignaron recursos etiquetados que se especificaron en el anexo 29 del PEF, para tres universidades: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (\$120 millones); Universidad Autónoma de Chiapas (\$20 millones) y Universidad Autónoma de Guerrero (\$60 millones), así como para cuatro universidades tecnológicas: tres de ellas ubicadas en Hidalgo y una en Colima. Por su parte, en el anexo 29.1, en el que se asignan los montos de subsidio ordinario de las UPES y UPEAS por entidad federativa, se indican ampliaciones etiquetadas a dos universidades: la Universidad Autónoma de Nuevo León (\$40 millones para el Hospital Universitario) y la Universidad Juárez del Estado de Durango (\$70 millones para la construcción de la Ciudad Universitaria). Estas asignaciones fueron resultado del intenso cabildeo realizado en los últimos momentos de la negociación entre los grupos parlamentarios y diputados en lo individual (cuadro 12).

Cuadro 12
Ampliaciones aprobadas en Educación Superior
por la Cámara de Diputados, PEF 2011

IPN ^{1/}	460'000,000
XE-IPN Canal 11	90'000,000
UAM	70'000,000
UPN	20'500,000
COLMEX	3'000,000
CINVESTAV	50'000,000
UAAANARRO	80'000,000
CETI	10'000,000
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	50'000,000
Universidades Tecnológicas y Politécnicas ^{2/}	80'000,000
Institutos Tecnológicos Estatales	120'000,000
Sistema Nacional de Educación a Distancia (ANUIES)	40'000,000
Normar los Servicios Educativos (Desarrollo de infraestructura) ^{3/}	5'000,000
Becas Fullbright García-Robles ^{4/}	16'000,000
Programa Educativo Rural	100'000,000
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales (Anexo 29.1)	2,334'250,000
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional ^{5/}	50'000,000
Programas de Becas ^{6/}	6'000,000
Infraestructura de campus universitarios (Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán)	120'000,000
Universidad Autónoma de Guerrero	60'000,000
Infraestructura en la Universidad Autónoma de Chiapas	20'000,000
Total	3,784'750,000

^{1/} Incluye 80 millones de pesos para la sede en Papanltla, Veracruz; 80 millones de pesos para la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería de la Unidad de Zacatecas; y 60 millones de pesos para el plantel de la escuela de medicina del IPN en Baja California Sur.

^{2/} Incluye 10 millones de pesos para equipamiento tecnológico, talleres y laboratorios de la Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo; 10 millones de pesos para equipamiento tecnológico, talleres y laboratorios de la Universidad Politécnica de Pachuca; 10 millones de pesos para equipamiento tecnológico, talleres y laboratorios de la Universidad Politécnica de Tulancingo; 10 millones de pesos para equipamiento tecnológico, talleres y laboratorios de la Universidad Politécnica de Francisco I. Madero; y 40 millones de pesos para la Universidad Tecnológica de Colima.

^{3/} Incluye 5 millones de pesos para desarrollo de infraestructura.

^{4/} Incluye 10 millones de pesos para la Fundación José Ortega y Gasset.

^{5/} Se considera para su aplicación en la Unidad Responsable 511 "Dirección General de Educación Superior Universitaria" como parte del esquema de Equidad de Género.

^{6/} Se considera para su aplicación en la Unidad Responsable 500 "Subsecretaría de Educación Superior" como parte del esquema de Equidad de Género.

Fuente: elaborado con base en el Anexo 29 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Las variaciones en algunos de los indicadores de gasto federal en educación superior se presentan en el cuadro 13. Cabe hacer las siguientes observaciones:

Cuadro 13
Variación de los indicadores de Gasto Federal
en Educación Superior, 2010 - 2011
(Millones de pesos)

Indicador	2010 a	2011 p	2011 a
PIB ^{1/}	13'132,511	14'190,467	14'190,467
Gasto programable	2'425,553	2'551,312	2'622,528
Gasto Federal en educación (Clasificación administrativa (Ramos 11, 25 y 33))	501,194	524,117	536,468
Matrícula pública en educación superior (sin normal)	1'836,845	1'933,700	1'933,700
Presupuesto subfunciones de educación superior y de posgrado	84,670	87,455	91,497
Presupuesto subfunciones de educación superior y de posgrado como porcentaje del PIB	0.64%	0.62%	0.64%
Variación % real Presupuesto subfunciones educación superior y posgrado ^{2/}	1.9%	-0.7%	3.9%
Gasto federal por alumno en educación superior (pesos de 2011)	47,939	45,227	47,317
Gasto federal en subfunciones de educación superior y de posgrado como porcentaje del gasto en educación	16.9%	16.7%	17.1%
Gasto federal en subfunciones de educación superior y de posgrado como porcentaje del gasto programable	3.5%	3.4%	3.5%

a - aprobado

p - proyecto

^{1/} El PIB para 2010 y 2011 resulta del ajuste de crecimiento real aprobado en el Dictamen del PEF: 4.8% y 3.9% respectivamente. Los valores del PIB del Proyecto de PEF se estimaron en \$13.094 billones y 14.141 billones para cada año.

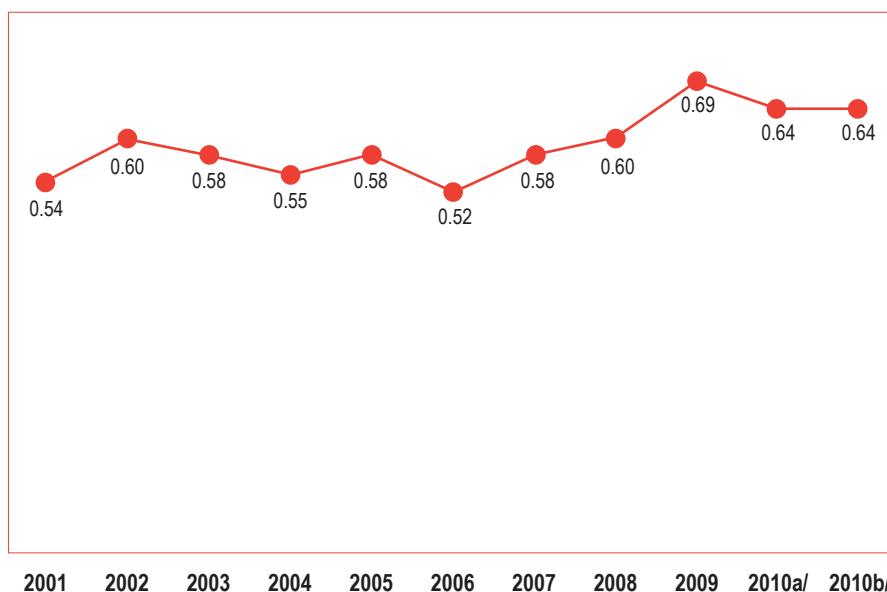
^{2/} Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4.0%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2011.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

- Con respecto al PIB, el gasto federal en educación superior no muestra variación entre 2009 y 2010: se mantiene en el 0.64%. Si se revisa la serie 2001-2011 se observa que 2009 fue el año con el valor del indicador más alto: 0.69%, y 2006 el más bajo con el 0.52%. El promedio de los once años fue de 0.59% (gráfica 1) valor muy lejano de la propuestas impulsadas por la ANUIES desde principios de la década pasada para alcanzar el 1% del PIB.

Gráfica 1

Gasto federal en educación superior* como porcentaje del PIB, 2001-2011



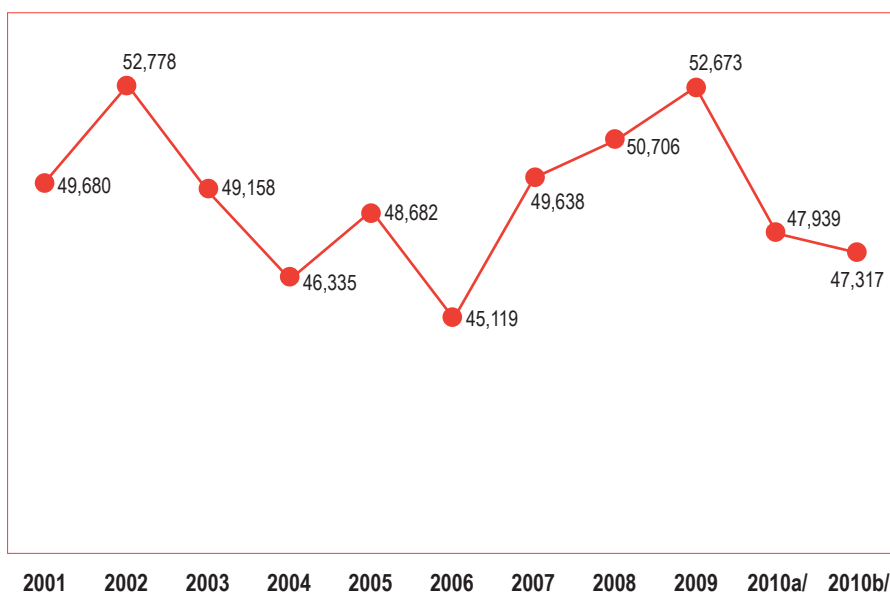
*Subfunciones de educación superior y de posgrado.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2001 a 2009; Presupuesto de Egresos de la Federación años 2010 y 2011, e INEGI, 2011.

- El gasto federal en educación superior con relación al gasto programable no muestra variación respecto a 2010: 3.5%. Prácticamente se ha mantenido en este porcentaje en los últimos once años.
- En comparación con el gasto federal destinado a educación en su clasificación administrativa, se tuvo un aumento de dos décimas al pasar de 16.9% en 2010 a 17.1% en 2011. Sin embargo, esta variación es mínima si se considera la necesidad de brindar mayor apoyo a la educación superior dentro del sector educativo, dada la curva demográfica del país que impacta en una mayor cantidad de jóvenes para cursar estudios de nivel medio superior y superior.
- El gasto federal por alumno en el sistema público de educación superior (sin considerar la matrícula de educación normal, cuyo presupuesto no se contabiliza como gasto en educación básica) es un indicador más preciso para ponderar el esfuerzo que el Ejecutivo federal realiza para apoyar un sistema en continua expansión, pues compara la evolución de la matrícula con la del gasto. Pese al crecimiento real del gasto en 3.9%, la matrícula proyectada por la SEP para el ciclo 2010-2011 crecería 5.3% al pasar de 1'837,000 estudiantes a 1'934,000. Esto hace que el gasto por alumno disminuya de \$47,939 en 2010 a \$47,373 en 2011 (ambas cantidades a pesos de 2011), nuevamente un retroceso. Ello quiere decir que el sistema de educación superior crece a mayor velocidad que el gasto federal. Como se puede ver en la gráfica 2, en los últimos once años el promedio en este indicador fue de \$49,093, con importantes variaciones: 2006 fue el año con menor valor y 2009 el más alto.

Gráfica 2

Gasto Federal por alumno en Educación Superior* (Pesos de 2011)



* Subfunciones de educación superior y de posgrado. Se considera la matrícula pública de educación superior de tsu, Licenciatura y Posgrado; excluye la matrícula de educación normal.

Fuente: Elaboración propia con cifras de matrícula de los anexos educativos del Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, septiembre de 2010, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2001 a 2009, y Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2010 y 2011.

Presupuesto por subsistemas de educación superior y por Fondos de Financiamiento

IES federales (Ramo 11)

En el cuadro 14 se observa el distinto trato que dieron los diputados a cada una de las peticiones de las IES federales. Si bien en el proyecto de PEF la UNAM es la que había recibido el mayor incremento (5.4%), resultó ser la UAAAN la más beneficiada, con una variación del 11.3%. Cuatro IES estuvieron en el rango de crecimiento entre 2.8% y 3.8% (UPN, IPN, COLMEX y CINVESTAV), mientras que la UAM solo creció en 1.6% y el CETI en 0.3%. Durante las negociaciones nunca se establecieron criterios para el otorgamiento de ampliaciones a las IES federales. Si bien algunas de ellas tuvieron presencia en San Lázaro y con las autoridades de la SEP y de la SHCP durante el periodo de análisis del PEF, fue el IPN la institución que sostuvo un cabildeo constante sobre todo para conseguir recursos para los campus foráneos que estaban acordados con los gobiernos de Baja California Sur, Veracruz y Zacatecas, mismos que fueron aprobados.

Cuadro 14
Variación en el Presupuesto 2011 Para las instituciones Federales
de Educación Superior (Ramo 11)
(Millones de pesos)

Institución	2010 a	2011 a	Variación	
			Nominal	Real ^{1/}
UNAM	23,410.7	25,654.2	2,243.5	5.4%
UAM	4,244.1	4,485.9	241.8	1.6%
UPN	654.8	701.7	46.9	3.0%
IPN	10,068.5	10,868.2	799.7	3.8%
COLMEX	447.5	479.5	32.0	3.0%
CINVESTAV	1,773.8	1,896.7	122.9	2.8%
UAAANarro	682.2	790.0	107.8	11.3%
CETI	225.4	235.2	9.8	0.3%

a - aprobado

p - proyecto

^{1/} Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4.0%, 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 2011.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2010 y 2011.

IES del Distrito Federal y estatales

En este conjunto de IES se incluyen la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (UPES y UPEAS), las Universidades Tecnológicas, las Universidades Politécnicas, las Universidades Interculturales y los Institutos Tecnológicos Estatales, que comprende alrededor de 280 instituciones, con la personalidad jurídica de organismos descentralizados estatales que reciben recursos federales.

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

A la UACM se le otorgaron \$150 millones de pesos de ampliación, superiores a los \$100 millones solicitados por la ANUIES, dado que este ha sido el monto anual, decidido por los diputados, que se la ha venido otorgando como aportación federal a partir de 2007. Cabe señalar que como ha sucedido desde 2008, el proyecto del Ejecutivo no ha considerado recursos para esta Universidad, dejando a la Cámara de Diputados la negociación de los montos de ampliación. Ha sido el grupo parlamentario del PRD el que anualmente ha presionado para que se asignen recursos federales a la UACM en complemento a los que otorga el gobierno del Distrito Federal. También hay que hacer notar que en 2010 se dio el cambio en la rectoría de la Universidad, saliendo a la luz pública su déficit financiero y la insuficiencia del subsidio público otorgado por los dos órdenes de gobierno.

Cuadro 15
Presupuesto 2011 para las Instituciones del Distrito Federal
y de las entidades federativas (Ramo 11)
(Millones de pesos)

Institución	2010 a	2011 a	Variación	
			Nominal	Real ¹
U.A. de la Ciudad de México	100.0	150.0	50.0	44.2%
UPES y UPEAS (Subsidio ordinario)	31,922.7	35,431.3	3,508.6	6.7%
Institutos Tecnológicos Federales (Prestación de servicios de educación técnica)	8,422.4	8,816.5	394.2	0.7%
Institutos Tecnológicos Estatales (Subsidio ordinario)	1,881.2	1,964.8	83.6	0.4%
Universidades Tecnológicas y Politécnicas (Subsidio ordinario)	1,593.4	2,502.0	908.6	51.0%

a - aprobado

p - proyecto

¹ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4.0%, 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 2011.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2010 y 2011.

Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario¹²

En el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, para las UPES y UPEAS se consideraron \$32,897 millones al el subsidio ordinario (irreductible), lo que implicaba una variación del -0.9% respecto al subsidio aprobado para 2010. La ANUIES consideró que el subsidio ordinario (Programa Presupuestario U006 de la UR 511-DGESU) debería tener una variación porcentual real de cuando menos el 5.1%, por lo que solicitó una ampliación de \$2,000 millones. Sin embargo, la Cámara de Diputados aprobó una ampliación mayor, por \$2,334.3 millones. Como fue señalado más arriba, adicionalmente se aprobaron \$200 millones en el subsidio ordinario de las universidades Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Autónoma de Chiapas y Autónoma de Guerrero, por lo que el programa presupuestario ascendió a \$35,431 millones, observando una variación real del 6.7% respecto al subsidio aprobado para 2010. Considerando las ampliaciones a estas tres universidades, los porcentajes de variación por estado fueron del 3.4% al 19.5%, lo que muestra una asignación al menos opaca por parte de los diputados, pues no se explicitaron los criterios seguidos para estas ampliaciones por estado e institución, salvo las especificadas para las universidades Autónoma de Nuevo León y Juárez Autónoma de Durango (cuadro 16).

¹² A partir de 2010 el programa presupuestario U006 a cargo de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (UR511) está dirigido a las 34 UPES y a 31 IES con apoyo solidario, incluyendo a las universidades interculturales. Las universidades politécnicas, que anteriormente recibían recursos por este programa presupuestario de la UR 511, se trasladaron a la Coordinación General de Universidades Tecnológicas.

Cuadro 16
Subsidio Ordinario para Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario
(PP U006 UR 511) por entidad federativa

Subsidio Ordinario UPES y UPEAS	2010 a	2011 a	Diferencia 2011 - 2010	Variación % real
	31,922'742,608	35,431'294,141	3,508'551.533	6.7%
4201 Aguascalientes	483'815,288	520'470,416	36'655,128	3.4%
4202 Baja California	974'964,085	1,048'829,946	73'865,861	3.4%
4203 Baja California Sur	230'872,881	248'364,422	17'491,541	3.4%
4204 Campeche	556'147,916	598'283,155	42'135,239	3.4%
4205 Coahuila	782'107,708	841'362,260	59'254,552	3.4%
4206 Colima	874'756,978	941'030,884	66'273,906	3.4%
4207 Chiapas	701'775,347	791'878,362	90'103,015	8.5%
4208 Chihuahua	1,136'371,552	1,258'924,503	122'552,951	6.5%
4210 Durango ^{1/}	564'346,387	677'102,763	112'756,376	15.4%
4211 Guanajuato	840'566,781	904'250,346	63'683,565	3.4%
4212 Guerrero	1,026'745,619	1,229'431,320	202'685,701	15.1%
4213 Hidalgo	686'114,739	774'083,554	87'968,815	8.5%
4214 Jalisco	2,479'041,236	2,764'858,464	285'817,228	7.2%
4215 México	1,012'249,611	1,181'089,522	168'839,911	12.2%
4216 Michoacán	1,081'063,081	1,343'606,581	262'543,500	19.5%
4217 Morelos	582'285,008	626'400,462	44'115,454	3.4%
4218 Nayarit	822'561,875	903'370,552	80'808,677	5.6%
4219 Nuevo León ^{2/}	3,028'066,492	3,327'480,830	299'414,338	5.7%
4220 Oaxaca	654'366,773	751'832,527	97'465,754	10.5%
4221 Puebla	2,299'304,252	2,523'505,633	224'201,381	5.5%
4222 Querétaro	811'213,930	872'673,646	61'459,716	3.4%
4223 Quintana Roo	171'491,392	184'484,033	12'992,641	3.4%
4224 San Luis Potosí	1,136'671,967	1,222'789,246	86'117,279	3.4%
4225 Sinaloa	2,200'074,846	2,418'198,332	218'123,486	5.7%
4226 Sonora	1,015'201,204	1,160'048,683	144'847,479	9.9%
4227 Tabasco	631'770,688	746'425,103	114'654,415	13.6%
4228 Tamaulipas	1,279'146,666	1,376'058,205	96'911,539	3.4%
4229 Tlaxcala	377'656,254	406'268,492	28'612,238	3.4%
4230 Veracruz	1,510'645,806	1,625'096,334	114'450,528	3.4%
4231 Yucatán	1,159'404,538	1,247'244,097	87'839,559	3.4%
4232 Zacatecas	811'941,708	915'851,468	103'909,760	8.5%

^{1/} Para 2011 Incluye 40 millones de pesos para la Ciudad Universitaria de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

^{2/} Para 2011 Incluye 70 millones de pesos para el Hospital Universitario "Dr. José Eleuterio González" de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2010 y 2011.

Veinte estados disminuyeron la participación porcentual que tuvieron en el subsidio federal aprobado para 2010, mientras que once la aumentaron. Además, los rangos de variación fueron distintos: seis estados crecieron por arriba del 10%: Durango, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Tabasco; diez estados entre 5% y 10%, y quince en 3.4%. Si bien no hubo un criterio explícito para las ampliaciones de los diputados, se observa que el crecimiento mayor corresponde a estados que tienen UPES que se encuentran por debajo de la media en subsidio por alumno, lo cual favorece la equidad. Hay que recordar que adicional a este crecimiento tres universidades (Michoacana, de Guerrero y de Chiapas) recibieron ampliaciones adicionales que serán consideradas en su irreductible. Sin embargo, se debería haber transparentado la forma de cálculo que aplicaron quienes determinaron esta distribución.

Institutos tecnológicos

La solicitud de ampliación de recursos para los institutos tecnológicos presentada por la ANUIES a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Educación Pública y Servicios Educativos ascendió a \$470 millones, adicionales a \$110 millones para el Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (Federales y Descentralizados). Sin embargo, sólo se ampliaron \$120 millones para los institutos tecnológicos descentralizados, no así para los federales, además de \$100 para el programa educativo rural. En el financiamiento ordinario, ambos subsistemas tuvieron una variación real positiva mínima, de 0.7% y 0.4% respectivamente, comparado con el presupuesto aprobado para 2010. Cabe señalar que la SHCP, como parte de las reducciones acordadas por los diputados para la SEP, aplicó una disminución por \$160 millones en el programa presupuestario correspondiente a los recursos ordinarios para los institutos tecnológicos federales, recursos que estaban considerados en el proyecto de PEF.

Universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales

Las universidades tecnológicas y las politécnicas (cuyo presupuesto se encuentra en la Coordinación General de Universidades Tecnológicas), en conjunto, contarán con \$908.6 millones más que en 2010, lo que equivale al 51% de variación en términos reales. Sin embargo, los diputados solamente aprobaron ampliaciones para cinco universidades politécnicas, cuatro de ellas ubicadas en el estado de Hidalgo: Metropolitana de Hidalgo, Pachuca, Tulancingo y Francisco I. Madero con \$10 millones a cada una, y para la Universidad Politécnica de Colima con \$40 millones. Estas asignaciones fueron resultado de las negociaciones realizadas por diputados de ambas entidades federativas. En todos los casos se estipula en el anexo correspondiente que los recursos estarán dirigidos para equipamiento tecnológico, talleres y laboratorios. Una vez más se observa la discrecionalidad al momento de asignar recursos, al predominar las presiones políticas de determinados actores al interior de la Cámara de Diputados.

Programas y Fondos de Financiamiento Extraordinario

El 44% de las solicitudes de ampliación presentadas por la ANUIES a la Cámara de Diputados correspondió a programas y fondos de financiamiento extraordinario (\$2,853 millones), habida cuenta que los principales fondos presentaban severas disminuciones en el proyecto de PEF, sobre todo los destinados a las universidades públicas estatales, tras la fusión de los fondos preexistentes dirigidos al mejoramiento de la calidad, a la ampliación de la oferta y al apoyo a problemas estructurales. Sin embargo, este tipo de fondos resultaron ser los más afectados al final del proceso de negociación, pues solamente se ampliaron recursos \$50 millones para el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y \$40 millones para el Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED) coordinado por la ANUIES.

Por primera ocasión en diez años la Cámara de Diputados no aprobó ampliaciones presupuestales para los Fondos de Financiamiento Extraordinario a los distintos subsistemas. Tan sólo cuatro se encontraban protegidos (para saneamiento financiero de las UPES, para ampliación de la oferta de los institutos tecnológicos y los dirigidos a las universidades interculturales). De acuerdo con el resultado de las negociaciones, las decisiones de los legisladores optaron en esta ocasión por fortalecer los recursos ordinarios de las IES, sacrificando los recursos canalizados a través de los fondos de financiamiento extraordinario. Ello, no obstante, representará una seria limitación para el desarrollo de proyectos de las IES dirigidos a la calidad, a la ampliación de oferta y a la resolución de problemas estructurales. El único fondo de financiamiento que mantuvo el mismo monto nominal fue el de apoyo para saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno, cuya distribución entre las 14 universidades beneficiadas, de acuerdo con el anexo publicado, no tuvo variación a la del año previo. En el cuadro 17 se pueden apreciar las variaciones de cada uno de los fondos.

¿Qué se puede destacar de lo anterior? En primer lugar, que de los cuatro nuevos fondos de financiamiento o programas presupuestarios resultantes de la fusión de ocho de los fondos existentes hasta 2010, solamente el PIFI observó una variación positiva, mientras que los tres restantes, que han sido de enorme importancia para el desarrollo de las UPES, por primer año disminuyen drásticamente:

- Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior: -48.5%
- Fondo para elevar la calidad de la educación superior: -43.4%
- Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES: -23.4%

En conjunto, los tres fondos disminuyen \$1,813 millones en comparación con el financiamiento federal otorgado en 2010. Para 2011 el único fondo que tiene un aumento significativo es el Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos, que tiene una variación real del 29%. El aumento de \$120 millones considerado en el Proyecto de PEF

sin duda obedece a la política de priorizar el crecimiento del subsistema de educación superior tecnológica. Sin embargo, al mismo tiempo se reduce en una tercera parte el Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (Federales y Descentralizados), lo que no se compensa con el ligero incremento que se da al programa presupuestario de este fondo dirigido exclusivamente a los institutos tecnológicos descentralizados, que pasa de \$65 a \$70 millones.

Cuadro 17
Presupuesto 2011 para los programas y fondos de educación superior (Ramo 11)
(Millones de pesos)

Institución	2010 a	2011 a	Variación	
			Nominal	Real
PROMEP	698.2	697.5	-0.7	-3.9%
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 2011 / FOMES-FIUPEA 2010	1,432.3	1,601.8	169.5	7.5%
Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior 2011 (UPES- Utec.) / Fondo para incremento de la matrícula en educación superior de las UPES y UPEAS y Fondo para la ampliación de la oferta educativa del nivel superior 2010 (UPES, Utec. e Inst. Tec.)	1,783.7	956.0	-827.7	-48.5%
Fondo para elevar la calidad de la Educación Superior 2011 / Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario y Fondo para la consolidación de las UPES y UPEAS 2010	1,700.0	1,000.0	-700.0	-43.4%
Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES 2011 / Fondo de apoyo para reformas estructurales de las UPES y Fondo para reconocimiento de plantilla de las UPES 2010	1,400.0	1,115.0	-285.0	-23.4%
Fondo de apoyo para el saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno	800.0	800.0	0.0	-3.8%
Ampliación de la oferta educativa de los Institutos Tecnológicos	350.0	470.0	120.0	29.1%
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (Federales y Descentralizados) Equipamiento e infraestructura: talleres y laboratorios	135.0	95.8	-39.2	-31.8%
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (Descentralizados) Equipamiento e infraestructura: talleres y laboratorios	65.0	70.0	5.0	3.6%
Fondo de Apoyo para la Calidad de Universidades Tecnológicas	200.0	210.0	10.0	1.0%
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	281.5	280.0	-1.6	-4.4%
Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales	97.5	95.0	-2.5	-6.3%
Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales existentes (Fondo de concurso. Incluye equipamiento).	100.0	110.0	10.0	5.8%
Fondo de Consolidación de las Universidades Interculturales (irreductible)	50.0	60.0	10.0	15.4%
Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	100.0	105.0	5.0	1.0%
Universidad Virtual	87.3	192.4	105.0	111.8%
Sistema Nacional de Educación a Distancia (ANUIES)	70.0	40.0	-30.0	-45.1%
Ampliación a Programa de Carrera Docente (UPES).	100.0	0.0	-100.0	-100.0%

a - aprobado

p - proyecto

¹⁾ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2011 de 4%, 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 2011.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2010 y 2011.

Otra cosa a destacar es el problema presupuestal que representan los estímulos al personal académico de carrera de las UPES. Luego de tres años de haber apoyado con ampliaciones presupuestales el Programa de Carrera Docente, para 2011 no se contará con ningún recurso adicional al considerado por la SEP en el subsidio ordinario de las universidades. Esta omisión repercutirá negativamente en el otorgamiento de estímulos a un número creciente de profesores que ya cuentan con perfiles académicos para optar por niveles más altos del programa, y que en consecuencia implican mayores montos de recursos. Sin duda, este será uno de los temas que tendrán que resolverse con una política con visión de largo plazo, pues el esquema actual salario-estímulo presenta diversas aristas problemáticas tanto para el personal académico como para las universidades.

Por último, en el presupuesto quedaron aprobados recursos crecientes para la Universidad Virtual a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior, así como para programas de becas de distintas modalidades.

Reflexión final

Si bien el presupuesto aprobado para 2011 tuvo una variación porcentual real mayor que la observada en 2010 (3.9% y 1.9%, respectivamente), no todas las IES públicas se beneficiaron en esta medida. La UNAM y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, como IES federales, podrán fortalecer sus programas académicos, la primera de ellas por el trato favorable que el Ejecutivo le dio desde el proyecto presupuestal. A diferencia de ello, otras instituciones contarán con recursos insuficientes en 2011. En el caso de las UPES, la situación será variable debido a las ampliaciones diferenciales aprobadas por los diputados: alrededor de la mitad –con un incremento real del 3.4%– apenas podrán cumplir con los compromisos laborales establecidos con sus sindicatos, en un escenario de incremento salarial de alrededor del 3.9%, porcentaje otorgado en las revisiones de varias universidades y fijado como “tope salarial” por las autoridades hacendarias para las negociaciones laborales del año.¹³

Por su parte, los recursos destinados a proyectos de ampliación de cobertura, de mejoramiento de la calidad y atención a problemas estructurales serán los más bajos en el gobierno de Felipe Calderón, con las repercusiones negativas que traerán no sólo para las instituciones, sino para atender la creciente demanda de educación superior en diversas regiones del país.

Como en anteriores análisis realizados sobre los procesos de negociación presupuestal para la educación superior en la Cámara de Diputados (Mendoza, 2007; Mendoza, 2009a y Mendoza, 2009b), para el PEF de 2011, en un marco de insuficiencia de recursos frente a las necesidades crecientes de la sociedad en todos los sectores de actividad, la dinámica política fue

¹³ A principios de enero de 2011 hubo reacciones de las universidades. El Consejo Universitario de la Universidad Veracruzana manifestó su rechazo por la insuficiencia del presupuesto aprobado, particularmente para las universidades públicas, que contarán con recursos insuficientes para atender sus necesidades (*Milenio*, 2010).

la que determinó las asignaciones, no así el análisis cuidadoso de las necesidades del desarrollo de este nivel educativo. El presupuesto fue la resultante de las presiones políticas que desplegaron –entre otros actores– los gobernadores, los grupos parlamentarios, los diputados de las distintas entidades federativas y la Secretaría de Hacienda.

Nuevamente se observó una fuerte presencia de los legisladores para que se aprobaran asignaciones de acuerdo con sus prioridades; entre ellos estuvieron miembros del SNTE y diputados con una fuerte presencia política en sus estados. Si bien no se llegó a la rispidez que tuvieron las negociaciones relativas al campo en el interior del propio Grupo Parlamentario del PRI, la postura de la Comisión de Educación resultó de difíciles negociaciones entre sus miembros.

Como en distintas ocasiones ha sido expresado por los titulares de las IES públicas, si bien el cabildeo en el Congreso ha impactado favorablemente en una creciente inversión de recursos federales, los procesos que año con año se realizan desde 2001, han desgastado los procesos de gestión académica y desarrollo de las universidades en sus tareas sustantivas. Los rectores se han visto en la necesidad de dedicar gran parte de su tiempo a la tarea de gestión de recursos en los ámbitos federal y estatal. La anualidad del presupuesto y la carencia de políticas claras y transparentes para el financiamiento de la educación superior, hace necesario buscar nuevas políticas públicas en este campo.

Una lección que se puede sacar de los procesos anuales de negociación presupuestal, como el realizado para 2011, es la necesidad de establecer un gran acuerdo nacional entre los distintos actores políticos, sociales y educativos para el fortalecimiento de la educación superior pública del país con un horizonte de largo plazo. Con ello se logrará superar la dinámica de negociaciones anuales sujetas a coyunturas económicas y políticas. Frente a los grandes desafíos que se plantean a las instituciones públicas de educación superior en materia de cobertura, de reformas académicas de segunda generación y de articulación con los entornos sociales cambiantes (internacional, nacional y local), la certeza en el financiamiento resulta ser pieza clave en el armado de una política con visión de Estado.

Referencias

-
- ANUIES (2010). *Solicitud de ampliaciones presupuestales para las instituciones de educación superior correspondiente al ejercicio fiscal de 2011*, 5 de octubre de 2010.
- Arvizu, Juan; Andrea Merlos y José Manuel Arteaga (2010). “Concluye aprobación de presupuesto 2011 y Diputación campesina del PRI pierde votación”, en *El Universal*, 16 de noviembre.
- Cámara de Diputados (2010). Disponible en www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm.
- Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (2010). *Opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, 29 de octubre.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (2010). *Acuerdo por el que se establece el procedimiento de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*, 23 de agosto.

- Diario Oficial de la Federación (2010). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*, 7 de diciembre.
- INEGI (2011). *Banco de Información Económica*, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieinti.exe/NIVR1500350090#ARBOL>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- 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, IISUE-ANUIES.
- Mendoza Rojas, Javier (2009a). *Financiamiento de la educación superior y crisis económica*, Temas de hoy en la educación superior No. 26. México, ANUIES,
- Mendoza Rojas, Javier (2009b). “Presupuesto federal de educación superior: un nuevo ciclo de negociaciones para 2008”, en Humberto Muñoz García (Coordinador). *La universidad pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Seminario de Educación Superior de la UNAM.
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010a). Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2011, disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010b). Comunicado de prensa 093/2010, 16 de noviembre, disponible en www.hacienda.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010c). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2011/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). Cuenta de la Hacienda Pública Federal, disponible en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx
- Universidad Veracruzana (2010). “La Educación Superior es la vía”, desplegado publicado en el diario *Milenio*, 13 enero, p.13 a.