

Análisis del impacto de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios en el Balance Presupuestario de las Universidades Públicas Estatales de México

Jesús Javier González Alcázar*

Resumen

Este trabajo revisa el impacto de las reglas fiscales (que para el caso de los entes públicos subnacionales de México se establecen con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios) sobre el equilibrio presupuestal de las Universidades Públicas Estatales del país, se trata de buscar evidencia cuantitativa que permita conocer si la ley ha estimulado un mejor desempeño financiero de estas universidades. Utilizando la prueba T de Student se encontró que no ha mejorado, para el periodo 2018 - 2021, el indicador de equilibrio presupuestal en relación con el del periodo 2014 - 2017.

Palabras Clave: Reglas fiscales, Equilibrio presupuestal, Disciplina fiscal

Clasificación JEL: C1, H52, H62, H75

Analysis of the impact of the Financial Discipline Law for Federal Entities and Municipalities on the Budgetary Balance of Mexican State Public Universities.

Abstract

This paper reviews the impact of fiscal rules (which for the case of subnational public entities in Mexico are established with the Financial Discipline Law of the Federal Entities and Municipalities) on the budget balance of the State Public Universities of the country, it seeks to find quantitative evidence that allows to know if the law has stimulated a better financial performance of these universities. Using Student's t-test it was found that it has not improved, for the period 2018 - 2021, the budget balance indicator in relation to that of the period 2014 - 2017.

Keywords: Fiscal rules, Budgetary balance, Financial discipline.

JEL Classification: C1, H52, H62, H75

* Centro de Estudios e Investigaciones Interdisciplinarias Universidad Autónoma de Coahuila
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4445-105X>
jegonzaleza@uadec.edu.mx

I. Introducción

Las reglas fiscales desempeñan un papel crucial en la consecución de la estabilidad de las finanzas públicas y la disciplina financiera. Estas normativas imponen límites a los entes públicos, restringiendo su capacidad para incurrir en déficit presupuestario y endeudamiento excesivo. Además, regulan el gasto público, enfocándolo preferentemente hacia actividades productivas en lugar de gastos corrientes. Asimismo, establecen directrices para el manejo de los ingresos excedentes, contribuyendo así a alcanzar los objetivos de buena gobernanza fiscal. En México, este tipo de reglas se han establecido a nivel nacional con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a nivel estatal y municipal con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) la cual entró en vigor en 2017.

Esta ley es obligatoria no solamente para los estados y municipios, su ámbito de aplicación se extiende también a los organismos públicos autónomos y descentralizados de los gobiernos subnacionales, así como a los poderes Legislativo y Judicial local, por lo que las Universidades Públicas Estatales (UPES) no están exentas de atender las disposiciones de dicha ley, en lo relativo a las reglas fiscales para mejorar su situación financiera, entre las que destaca la necesidad de contar con un ejercicio de ingresos y gastos que contribuya a un balance presupuestario sostenible.

Históricamente las UPES han enfrentado persistentes desafíos en su situación financiera, escenario que se agrava al considerar su vital función social. Estas instituciones desempeñan roles fundamentales en docencia, generación y aplicación del conocimiento, así como en la extensión y difusión de la cultura. No obstante, gran parte de las universidades estatales enfrentan significativos déficits presupuestarios, una problemática que se espera abordar y resolver mediante la implementación de la LDFEFM.

En tal sentido este trabajo trata de conocer si la implementación de la LDFEFM en 2017 está cumpliendo con uno de sus objetivos para las UPES, generar balances presupuestarios sostenibles que contribuyan a finanzas sanas, la metodología utilizada para comprobar si hay diferencias significativas en el equilibrio

presupuestal, es la prueba T de Student para muestras pareadas, se utiliza el promedio de un indicador de equilibrio presupuestal para las universidades estatales, el periodo de estudio es de 2014 a 2021.

Los resultados de la prueba estadística sugieren que la diferencia entre las muestras no es estadísticamente significativa, lo que sugiere que el equilibrio presupuestal de las UPES no ha experimentado cambios significativos antes y después de la implementación de la ley.

El artículo está estructurado en cinco apartados, primero se presenta una revisión de la literatura de las reglas fiscales, de la LDFEFM y de estudios empíricos relacionados con ésta, después se presenta una breve descripción de la situación financiera de las UPES, posteriormente se explica la metodología y los datos utilizados para este trabajo, de inmediato se presentan los resultados y en el último apartado se dan las conclusiones.

II. Revisión de literatura

II.1 Teoría de la Agencia

La escuela de la elección pública ha buscado entender los procesos de decisión presupuestal en contextos políticos, señalando que las decisiones de los actores gubernamentales (políticos y burócratas), suelen ser capturadas por intereses ajenos al bien común afectando la intencionalidad de las políticas públicas (González y Flores, 2022).

Lo anterior se refuerza con el planteamiento del político como maximizador del presupuesto, postura desarrollada por Wiliam Niskanen, economista de la administración Reagan en E.U., que señala que el gasto público esta monopolizado por burócratas que conocen a profundidad las características, demanda, oferta y costos de los bienes y servicios que el Estado provee a la sociedad y aprovechan logrando incrementos de recursos que controlan, sin que necesariamente beneficie a los contribuyentes (Arellano, 2010), lo que se traduce en déficit fiscales, deuda pública y está asociado a un mal manejo de los presupuestos públicos.

El modelo McNollgast¹ se basa en la teoría de la agencia para explicar las relaciones entre funcionarios, políticos, legisladores y contribuyentes bajo el esquema del Agente-Principal, los legisladores fungen como el Principal quienes crean un marco de leyes para institucionalizar las políticas públicas y burocracias que funcionan como el Agente, a las que dotan de facultades y presupuesto para la implementación, operación y ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, el agente desarrolla una agenda propia basada en sus propias preferencias, necesidades y motivaciones, lo que abre una brecha entre los intereses reales de la sociedad y los intereses que las burocracias realmente atienden (González y Flores, 2022).

Por lo que McCubbins y Schwartz (1984) proponen diferentes mecanismos para el control legislativo de las burocracias, los cuales clasifican mediante dos metáforas, las “alarmas contra incendios” (*fire alarms*) y las “patrullas policíacas” (*police patrols*). La primer metáfora se refiere a supervisiones blandas a la burocracia como mecanismos de contraloría social, en cuanto a las patrullas policíacas se enfocan en la capacidad institucional del legislador para crear leyes, normas y reglamentos, determinar y asignar presupuestos y establecer mecanismos de fiscalización del cumplimiento del marco jurídico, de los procedimientos presupuestales, de la gestión financiera, del desempeño en el cumplimiento de objetivos y metas ligados a programas presupuestarios y del registro y confiabilidad de la información contable derivada de la operación financiera de los entes públicos; las reglas fiscales forman parte de este tipo de controles que los legisladores deben imponer a las burocracias para impulsar la responsabilidad en la operación financiera.

II.2 Las Reglas Fiscales

Las reglas fiscales son restricciones legales que se establecen generalmente en el marco constitucional a diferentes variables, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto público o impuestos, este tipo de reglas permiten configurar los presupuestos públicos (Alesina y Perotti, 1996), y las restricciones suelen limitar de

¹ Por McCubbins, Noll y Weingast.

manera permanente o en un horizonte de tiempo generalmente amplio, diferentes variables fiscales estableciendo metas o límites cuantitativos y se diseñan con objetivos, tales como promover la estabilidad macroeconómica, legitimar el compromiso gubernamental con la sostenibilidad financiera, reducir externalidades negativas y fomentar políticas contra cíclicas que suavicen las fluctuaciones económicas y financieras endógenas, así como exógenas (Koptis y Symansky, 1998). De acuerdo con el FMI (2009) los tipos de reglas más utilizados son 1) las reglas de balance o saldo presupuestario, 2) las reglas de balance o saldo primario, 3) las reglas de deuda, 4) las reglas de gasto y 5) las reglas de ingresos:

- Las reglas de balance presupuestario: se refieren al saldo global (ingreso - gasto) y buscan garantizar que la relación de la deuda con respecto a otros indicadores como el PIB se mantenga en niveles aceptables, en el caso de México este tipo de regla se adoptó con la medida de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y busca controlar la trayectoria de la deuda respecto del PIB (Hernández, 2016).
- Las reglas de balance primario se centran en el equilibrio general de los gastos de capital, siendo conocidas como la "regla de oro". Su objetivo principal es dirigir los financiamientos hacia la inversión pública en lugar de destinarse al gasto corriente. Aunque esta regla no guarda una relación directa con la sostenibilidad de la deuda, busca romper con el patrón intergeneracional asociado a la deuda pública, razón por la cual se le denomina la "regla de oro" (FMI, 2009).
- Las reglas de deuda buscan limitar el monto de ésta, estableciendo un nivel objetivo de endeudamiento con respecto a otras variables como el nivel de ingresos o el mismo PIB buscando asegurar la convergencia hacia ese objetivo (Hernández, 2016), el punto más importante aquí es determinar cuál es ese nivel objetivo óptimo, para tener mejores razones de sostenibilidad y menores primas de riesgo sobre las tasas de interés (García Serrador, 2004) .

- Las reglas de gasto tratan de imponer límites al gasto total, al primario o al corriente, estas reglas pueden ser de utilidad para atenuar el impacto de los ciclos económicos, pueden aminorar la tendencia de aumentar el gasto cuando existen expansiones económicas (Hernández, 2016) y ayudan a frenar el déficit ocasionado por un gasto que supere los ingresos (García Serrador, 2004), lo que a la larga se traduce en deuda pública.
- Las reglas de ingreso establecen restricciones imponiendo límites máximos y mínimos a éstos, buscando mejorar la recaudación así como evitar una presión fiscal excesiva (FMI, 2009) además especifican los destinos de gasto para los posibles ingresos excedentes, respecto de los ingresos proyectados o presupuestados, evitando la prociclicidad al impedir que este tipo de ingresos se empleen de manera discrecional y permitiendo dirigirlos a mejorar el déficit, la posición financiera, a generar fondos para atender contingencias futuras y a mejorar el gasto estructural (Hernández, 2016).

Este tipo de reglas son de fundamental importancia para operar las finanzas públicas con apego a principios de disciplina fiscal, Buti et al. (2003), señalan que por mucho tiempo estas reglas se basaban más en buenas prácticas y casos de éxito que en normas establecidas legalmente, era un conjunto de actitudes aceptadas sobre la manera como el sector público, debía llevar a cabo sus finanzas, sin embargo, dados los fuertes déficits que se presentaron en los gobiernos nacionales en los años setentas y ochentas del siglo XX, fue necesario introducir gradualmente en las leyes nacionales de manera explícita las diferentes reglas fiscales.

Ahora bien, este compromiso con la sostenibilidad financiera no debería menoscabar otros objetivos políticos clave. Por lo tanto, las reglas deben ser lo suficientemente flexibles y simples para evitar convertirse en una restricción excesiva para los entes públicos encargados de seguirlas. En este punto, surge un debate interesante, ya que las normas simples y flexibles entran en conflicto con la lógica económica que tiende a tener un margen de flexibilidad reducido. Los límites establecidos en función de esta lógica suelen estar sujetos a una aplicación estricta. Por ende, es imperativo revisar constantemente estas reglas a la luz de la realidad, ajustándolas a ciertos niveles de tolerancia y permitiendo desviaciones razonables (Debrun y Jonung, 2019).

De esta manera, se han ido adoptando reglas enfocadas en procedimientos presupuestales para procurar un comportamiento fiscal responsable y limitaciones o restricciones sobre balance presupuestario, deuda, financiamientos, gasto e ingresos públicos, y esto ha permitido disminuir los sesgos políticos en la administración de las finanzas públicas para lograr una adecuada disciplina presupuestaria y finanzas sanas (Buti et al. 2003).

La adopción de reglas fiscales en el ámbito subnacional en México se debió en primer lugar al sobreendeudamiento de las entidades federativas y municipios, producto de los elevados déficits con que han venido operando los gobiernos subnacionales sus presupuestos, desde el año 2000 hasta el 2008 la deuda pública de estados y municipios pasó de representar un 50 por ciento de las participaciones a más de un 80 por ciento, llegando a ser de más de 530 mil millones de pesos, si bien esto no representó un riesgo sistémico para las finanzas públicas nacionales si comprometió la estabilidad financiera subnacional (CEFP, 2016).

La carencia de un marco legal común y uniforme para regular los presupuestos y la deuda a nivel subnacional ha contribuido en parte a la situación actual. Para abordar esta problemática, se adoptó el modelo de reglas fiscales, ya implementado a nivel nacional mediante la LFPRH. Esta iniciativa condujo a una reforma constitucional en materia de disciplina financiera, dando lugar a la LDFEFM. Esta ley no solo se aplica a los poderes ejecutivos estatales y municipales, sino también a los poderes legislativo y judicial a nivel local, así como a los organismos descentralizados y autónomos de los estados y municipios de México. Entre estos organismos se encuentran las UPES, entidades públicas que gestionan presupuestos y también están sujetas a estas reglas para mejorar su gestión financiera.

II.3 La LDFEFM y la Sostenibilidad de las Finanzas

El 17 de agosto de 2004 se presentó la Declaratoria a la Nación sobre la Primer Convención Nacional Hacendaria, como resultado de los acuerdos de diversos actores políticos de México, federales estatales y municipales, en la mesa de Deuda Pública se propuso impulsar la reconducción presupuestal y la responsabilidad fiscal por medio de reglas preventivas para evitar el sobreendeudamiento (Presidencia de la República, 2004); posteriormente, en diciembre de 2012 con el inicio de la

administración federal de 2012 - 2018 se firmó el llamado Pacto por México, entre las principales fuerzas políticas del país, en donde se reconoce la necesidad de expedir una nueva ley de responsabilidad hacendaria y deuda pública para el orden subnacional (Presidencia de la República, 2012).

Debido a estos antecedentes y por el creciente endeudamiento y deficiente manejo financiero de los gobiernos estatales y municipales, se impulsó una reforma constitucional en materia de disciplina financiera que fue publicada en mayo de 2015 de la que derivó la promulgación en abril de 2016 de una Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual es de observancia obligatoria tanto para los gobiernos estatales como para los municipios y sus respectivos entes públicos, siendo estos últimos definidos en la citada ley como: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos; los municipios y los organismos descentralizados principalmente (Bojórquez et al., 2021); considerando lo anterior, es claro que las universidades públicas estatales forman parte de estos entes públicos.

Esta ley establece una serie de reglas de responsabilidad financiera y hacendaria para el manejo de las finanzas públicas, orientadas entre otros objetivos a promover un balance presupuestario sostenible en armonía con lo señalado en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definiendo que dicho balance requiere que los ingresos de libre disposición, es decir los ingresos propios, las participaciones federales o estatales y cualquier tipo de ingreso que no esté etiquetado, más el financiamiento (ingresos obtenidos por créditos) deberán ser mayores o iguales al gasto no etiquetado más las erogaciones que se realicen por amortizaciones a la deuda de los entes públicos, es decir el pago de intereses, comisiones y principal (CEFP, 2016).

En este contexto, es imperativo que los entes públicos elaboren presupuestos que fomenten la sostenibilidad y responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas. Esto, a su vez, posibilitará la creación de condiciones propicias para la estabilidad y el crecimiento económico a nivel estatal y municipal. Por consiguiente, el principio de un balance sostenible entre los ingresos y los gastos adquiere una importancia fundamental según lo establecido por esta ley. En este sentido, se

prohíbe, salvo en casos excepcionales debidamente justificados, mantener un balance negativo.

Las razones excepcionales que la ley señala expresamente como las únicas válidas para que los entes públicos incurran en un balance negativo son: 1) que se dé una caída del Producto Interno Bruto que a su vez cause una disminución de las participaciones federales, en tal magnitud que no pueda compensarse por los mecanismos de estabilización previstos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 2) que se presenten desastres naturales que generen gastos no previstos en los presupuestos; y por la implementación de nuevas leyes o medidas de política fiscal que contribuyan a mejorar en el futuro el balance presupuestario pero que de momento su implementación genere gastos no previstos (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

La misma ley señala que no obstante que se presenten estas razones, para justificar la existencia de un balance negativo, los entes públicos deberán explicar a las legislaturas cuales fueron específicamente las razones por las que se incurrió en dicho balance negativo, las fuentes de recursos necesarias para cubrir ese balance negativo y el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para lograr restablecer un balance sostenible (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

II.4 Literatura Empírica

Dado que las reglas fiscales en el ámbito subnacional son un tema relativamente reciente en México, siendo la LDFEFM promulgada en 2016 y sus disposiciones entrando en vigor a partir de 2017, hay escasa literatura empírica que examine los primeros impactos de esta ley en los entes públicos locales. En particular, no se ha identificado hasta el momento ninguna investigación previa centrada en el caso de las UPES. Por ende, este trabajo representa uno de los primeros esfuerzos para comprender cómo estas reglas han influido en la situación financiera de las universidades en nuestro país.

Para el caso específico de la LDFEFM se han encontrado tres trabajos que abordan de manera específica el problema de la deuda pública de los estados y municipios y cuál ha sido el comportamiento de esta, tras la entrada en vigor de la ley.

Naranjo et al. (2017) proporcionan un análisis inicial, dada la entrada en vigor de la ley en 2017. Su estudio se centra en un examen histórico de la deuda pública de los estados, abarcando el periodo de 1990 a 2015. Los resultados revelan la ausencia de controles efectivos sobre el presupuesto, con la persistente tendencia a incurrir en déficits presupuestales. Se destaca la práctica constante de mantener niveles elevados de gasto y deuda, sin contar con ingresos suficientes para hacer frente a las obligaciones financieras. Muchos gobiernos estatales han recurrido de manera significativa a la contratación de créditos para financiar el gasto público, sin transparentar ni rendir cuentas sobre el destino de dichos recursos, y sin cumplir con la regla de equilibrio presupuestario.

Torres-Gutiérrez e Hinojosa-Cruz (2023), utilizan la prueba de Wilcoxon para revisar como ha impactado la LDFEFM en el comportamiento de la deuda pública de las entidades federativas en México, para lo cual emplean la variación anual en términos porcentuales de la deuda estatal dividiéndola en dos periodos, cinco años antes de la LDFEFM y cinco años después de la LDFEFM, en este trabajo se encontró evidencia de que el crecimiento de la deuda pública estatal disminuyó tras la entrada en vigor de la ley.

Ayala Gaytán et al. (2023), utilizan una evaluación de impacto con el método de diferencias en diferencias, para lo cual se dividen las unidades de observación (los gobiernos estatales) en un grupo de tratamiento y un contrafactual o grupo de control, separando a los estados que por tener una débil sostenibilidad financiera fueron afectados por la LDFEFM y los que tenían finanzas sanas y por lo tanto, no fueron afectados por la emisión de la ley. El experimento dio como resultado que tras la entrada en vigor de la ley se redujeron para los estados tratados los indicadores de deuda como proporción de los ingresos de libre disposición, como proporción del PIB y en términos per cápita, así como también la prima de riesgo.

III. La Situación Financiera de las Universidades Públicas Estatales

Las Universidades Públicas Estatales son instituciones de Educación Superior, creadas por medio de los legislativos estatales bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados y dotadas de autonomía constitucional (Arechavala y Sánchez, 2017), de acuerdo con la Subsecretaría de Educación Superior de la

Secretaría de Educación Pública, existen 35 UPES en 31 estados del país, una en cada estado, salvo los estados de Campeche, Chihuahua, Sinaloa y Sonora que tienen dos UPES; en el caso de la Ciudad de México cuenta con seis universidades públicas federales, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM) el Colegio de México (COLMEX) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

El modelo presupuestal de las UPES es principalmente a través de subsidios federales y estatales, así mismo tienen facultades para implementar esquemas de recaudación de recursos propios.

El Presupuesto de Egresos Federal contempla una partida denominada subsidio federal ordinario con cargo al “Programa de Subsidios Federales de Organismos Descentralizados Estatales U006”, mismo que cubre el gasto operativo de las UPES, principalmente el clasificado como Capítulo 1000 Servicios Personales, Capítulo 2000 Materiales y Suministros y Capítulo 3000 Servicios Generales (Subsecretaría de Educación Media Superior, 2023).

El presupuesto federal se contempla anualmente con diferentes recursos extraordinarios, los que se componen de diversos fondos y programas, a los que se ha denominado como subsidios extraordinarios, cada uno tiene sus respectivas reglas de operación, y se enfocan en atender demandas particulares de las UPES como lo son el aumento de la matrícula, el mejoramiento de la oferta educativa, así como fortalecimiento y saneamiento financiero; los principales subsidios extraordinarios que han sido recurrentes en los últimos presupuestos son: Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, Programa para el Desarrollo Profesional Docente, Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior, Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y para la Atención a Problemas Estructurales, Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior y Programa de Carrera Docente (Ugalde et al., 2019).

Además de los recursos por subsidios federales ordinarios y extraordinarios, las UPES reciben subsidios de sus respectivos gobiernos estatales y cuentan con facultades recaudatorias y de gestión para generar ingresos propios, principalmente

recaudados por la prestación de servicios académicos e ingresos financieros (Ugalde et al., 2019).

Para analizar la sostenibilidad y solvencia económica de un ente público el Consejo Nacional de Armonización Fiscal (CONAC), propone una serie de indicadores denominados “indicadores de postura fiscal” los cuales parten de los componentes de las finanzas públicas (ingreso, gasto y deuda pública), para conocer el comportamiento de los flujos económicos que afectan la situación financiera de un ente público (INDETEC, 2022).

Dentro de los indicadores de postura fiscal se Encuentra el balance presupuestario que se calcula como la diferencia de los ingresos y los egresos presupuestarios:

$$BP = IP - EP \quad (1)$$

Donde:

BP = Balance presupuestario

IP = Ingresos Presupuestarios: Corresponde a los ingresos presupuestarios totales sin incluir los ingresos por financiamientos.

EP = Egresos Presupuestarios: Corresponde a los egresos presupuestarios totales sin incluir los pagos por amortización de la deuda.

El cálculo debe llevarse a cabo considerando el momento contable del gasto devengado. De acuerdo con el CONAC, la contabilidad gubernamental en México ha adoptado *“un modelo contable promotor de mejores prácticas nacionales e internacionales, para lo cual considera, entre otros elementos, el devengado contable como base para el registro y tratamiento valorativo de los hechos económico-financieros; el reconocimiento de los activos, pasivos, ingresos y gastos públicos; el patrimonio del estado; y la aplicación de postulados básicos de contabilidad gubernamental”* (INDETEC, 2022:21).

Para efectos de este trabajo, se debe realizar una adecuación a la fórmula empleada para medir el balance presupuestario y tener una mayor comparabilidad entre los casos de estudio, la variabilidad de los ingresos y los gastos de las 32 universidades analizadas es muy amplia, mientras que la Universidad de Quintana

Roo tuvo ingresos presupuestarios por 538.4 millones de pesos en 2022, la Universidad de Guadalajara tuvo ingresos por 14,943.9 millones de pesos en ese mismo año.

Por lo anterior el cálculo directo del superávit o déficit presupuestario es inadecuado para efectos comparativos y puede distorsionar los resultados del análisis estadístico dadas las magnitudes de los montos de ingresos y gastos presupuestales, por lo que se propone con el objetivo de corregir este efecto la siguiente fórmula de equilibrio presupuestal.

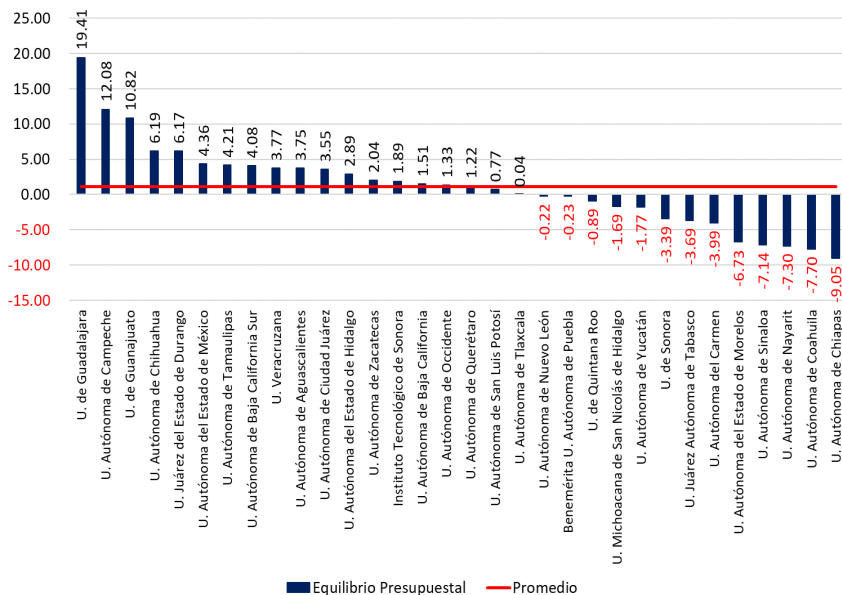
$$EP = (IP - GP / GP) \times 100 \quad (2)$$

De esta manera se obtiene la proporción del balance presupuestario respecto del total de los gastos presupuestarios, expresada en términos porcentuales, y permite medir la magnitud del déficit o superávit de la operación de las UPES en relación con el gasto que estas ejercen anualmente.

Sumando los ejercicios fiscales de 2014 a 2022 se tiene un indicador agregado de equilibrio presupuestario, donde 13 de las 32 UPES analizadas han acumulado un déficit presupuestal en nueve años, las universidades con mayor déficit en ese periodo de tiempo fueron la Universidad Autónoma de Chiapas con un indicador de -9.05 por ciento, la Universidad Autónoma de Coahuila con -7.70 por ciento, la Universidad Autónoma de Nayarit con -7.30 por ciento, la Universidad Autónoma de Sinaloa con -7.14 por ciento y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos con -6.73 por ciento. En promedio las UPES tuvieron en ese periodo un indicador de equilibrio presupuestal positivo pero muy cercano a cero, con un superávit de 1.13 por ciento respecto de los egresos presupuestarios.

En el periodo que va de 2014 a 2022, las universidades públicas estatales que registraron un equilibrio presupuestal negativo han variado en su número de 13 a 10 universidades, sin embargo, en los años de 2016, 2017 y 2018 el número de universidades con resultado negativo fue mucho mayor, 21, 23 y 18 respectivamente para cada año.

Gráfico 1. Equilibrio Presupuestal por UPE Acumulado 2014 - 2022.



Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Públicas de las UPES 2014-2022

Tabla 1. Equilibrio Presupuestal por UPE 2014 - 2022.

Universidad	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
U. Autónoma de Aguascalientes	3.69	1.18	-4.62	-1.05	6.76	4.03	12.58	9.43	0.28
U. Autónoma de Baja California	-1.68	-1.22	-2.95	1.36	-6.25	-12.89	52.20	-5.03	-6.91
U. Autónoma de Baja California Sur	8.99	4.07	10.98	-1.99	-4.56	-12.38	11.92	16.15	5.04
U. Autónoma de Campeche	4.83	4.83	24.90	14.87	15.63	19.07	7.40	4.69	14.66
U. Autónoma del Carmen	-0.11	-7.00	-7.46	-1.59	-5.81	-8.67	-8.73	0.09	2.86
U. Autónoma de Coahuila	-23.55	-23.94	-0.71	-6.16	-1.24	3.54	-1.36	-4.97	-6.75
U. Autónoma de Chiapas	2.81	-6.66	-12.23	-16.56	1.68	-1.39	-2.13	-18.22	-18.22
U. Autónoma de Chihuahua	-7.77	8.32	4.03	63.68	-3.97	-7.30	-2.33	8.54	-5.63
U. Autónoma de Ciudad Juárez	6.11	1.47	-0.77	-3.27	-9.39	6.26	9.32	17.47	6.87
U. Juárez del Estado de Durango	23.60	23.60	4.09	-4.21	-2.02	4.53	0.62	4.74	6.31
U. de Guanajuato	16.88	6.17	-6.33	27.64	18.30	14.37	-0.22	12.00	9.36
U. Autónoma del Estado de Hidalgo	6.39	-1.75	-5.70	-3.60	2.25	-0.86	0.81	5.36	23.18
U. de Guadalajara	20.98	22.13	15.71	9.68	2.83	5.09	5.87	10.98	5.77
U. Autónoma del Estado de México	-9.65	-9.37	9.00	2.44	9.88	17.82	7.70	2.27	14.82
U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	2.57	5.64	-6.98	-9.51	-0.49	-2.01	-3.09	0.93	-1.79
U. Autónoma del Estado de Morelos	-6.92	-5.63	-9.16	-19.38	-0.77	-7.06	-4.10	-1.12	-5.38
U. Autónoma de Nayarit	-5.04	-4.26	-3.53	-10.67	-3.57	-7.76	-19.38	-4.14	-2.94
U. Autónoma de Nuevo León	1.39	-13.68	-10.57	-1.95	-0.06	0.00	4.74	7.12	13.44
Benemérita U. Autónoma de Puebla	6.76	-7.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
U. Autónoma de Querétaro	-1.26	-1.24	-6.20	0.00	13.63	8.99	1.87	-0.88	-2.92
U. de Quintana Roo	6.90	0.25	-4.47	-1.77	-10.51	0.07	2.95	-0.90	1.42
U. Autónoma de San Luis Potosí	-0.24	-0.50	1.73	-1.42	0.29	2.17	4.31	0.24	0.24
U. Autónoma de Sinaloa	-5.77	-16.89	-4.56	-17.54	-4.91	-7.73	-3.07	-4.52	1.58
U. Autónoma de Occidente	7.42	0.46	0.43	2.39	-3.13	2.92	0.46	-0.65	2.67
U. de Sonora	4.26	0.55	-3.48	-4.22	-6.68	-5.68	1.54	-10.99	-2.74
Instituto Tecnológico de Sonora	1.94	14.90	23.44	-21.16	-10.94	-2.59	0.83	5.67	10.57
U. Juárez Autónoma de Tabasco	-3.55	-14.63	-12.42	-6.23	-2.17	0.82	5.33	6.25	-3.96
U. Autónoma de Tamaulipas	13.34	0.99	4.28	-0.72	12.06	1.58	3.63	0.21	3.66
U. Autónoma de Tlaxcala	2.87	-8.07	-1.82	-1.65	2.69	3.30	1.77	-0.08	1.67
U. Veracruzana	6.24	4.77	-0.05	-0.15	3.46	7.43	2.19	9.25	0.06
U. Autónoma de Yucatán	-4.02	0.83	-1.01	-4.68	-4.28	-2.81	0.16	-0.61	0.64
U. Autónoma de Zacatecas	-4.90	2.24	-9.58	-4.96	13.07	7.32	3.03	9.85	0.95
Universidades con indicador negativo	13	15	21	23	18	13	9	12	10

Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Públicas de las UPES 2014-2022

De acuerdo con Ugalde et al. (2019), en el estudio “Planeación, Programación y Rendición de Cuentas del Presupuesto de las Universidades Públicas en México: Razones, Resultados, Retos”, se señala que las UPES han presentado fuertes dificultades financieras que les han significado tener un débil desempeño en cuanto al cumplimiento de sus objetivos académicos y sus compromisos contractuales, los autores del mencionado estudio señalan que estas dificultades se pueden deber por un lado a las restricciones presupuestarias de los gobiernos estatales y federal, lo que se ha traducido en limitaciones de recursos extraordinarios, pero también por otro lado se pueden deber a un manejo inadecuado de las finanzas universitarias. Según este estudio, la gestión financiera deficiente en las UPES se atribuye a la carencia de mecanismos efectivos de planificación y programación presupuestaria, así como a la ausencia de sistemas de evaluación del desempeño. Además, se identifica la escasa proporción de ingresos propios en comparación con los subsidios

federales y estatales, la desequilibrada relación entre los gastos corrientes² y las inversiones, el crecimiento acelerado y desorganizado de los servicios personales, la falta de transparencia en el gasto y la presencia de regímenes de pensiones inadecuados. Estos últimos se caracterizan por esquemas de jubilación dinámica, donde los beneficios para los trabajadores jubilados aumentan al ritmo de las prestaciones para los trabajadores en activo, generando una situación financieramente insostenible. (Ugalde et al., 2019).

Todos estos aspectos son precisamente las características de diferentes entes públicos que han marcado su fragilidad financiera, y para tratar de revertirlos se impulsó y tanto la reforma constitucional en materia de disciplina financiera como la propia Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, misma que se diseña bajo el esquema de reglas fiscales que se abordó en la revisión de literatura teórica en este trabajo.

La Ley de Disciplina Financiera contempla reglas de disciplina financiera y reglas en materia de endeudamiento que, de atenderse, deberán conducir a un manejo financiero adecuado, y para el caso de las UPES deberá traducirse en indicadores de postura fiscal mucho más favorable que los que se han observado en los últimos nueve años.

De acuerdo con Bojórquez et al. (2021) las principales reglas fiscales que esta ley contempla y que podrían mejorar las finanzas universitarias son:

- Integrar en los presupuestos, objetivos anuales, estrategias y metas, parámetros cuantificables, indicadores de desempeño y elaborarlos en congruencia con la planeación del desarrollo.
- Integrar en los presupuestos, información financiera histórica y proyecciones plurianuales considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), así como integración de riesgos relevantes para las finanzas públicas y de montos de deuda contingente,³ además de estudios actuariales actualizados que permitan

² Gasto operativo destinado a servicios personales docentes y administrativos, gasto en materiales y suministros y en servicios generales.

³ Tipo de deuda que depende de acontecimientos futuros inciertos como sentencias judiciales, laudos laborales, costo financiero, entre otros.

conocer los compromisos futuros en materia de pensiones y jubilaciones; todo esto para una mejor planeación presupuestaria.

- Restricciones y limitaciones a los recursos presupuestados y ejercidos en materia de servicios personales.
- Análisis costo-beneficio de proyectos de inversión y de conveniencia para la contratación de esquemas de Asociación Público-Privada (APP).
- Pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).
- Presupuestos y ejercicio del gasto con balances presupuestarios sostenibles al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado.
- Restricciones a las ampliaciones del gasto presupuestado.
- Destino de los ingresos excedentes y un sistema de alertas de la deuda pública vinculante con los posibles destinos y su proporción.
- Medidas de ajuste al gasto, principalmente al gasto corriente relacionadas con la posible eventualidad de presentarse disminuciones de los ingresos presupuestales.
- Reintegro de transferencias federales (subsidios) etiquetadas cuando estas no hayan sido devengadas o cuando siendo devengadas no hayan sido pagadas.

Con el uso de estas medidas, se espera que a partir de la entrada en vigor de las disposiciones relacionadas con el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria previstas en la ley, y que para el caso de las UPES esto fue a partir del 1 de enero de 2017, se espera lograr un mejor desempeño financiero de estas, lo que se revisará en la siguiente sección.

IV. Metodología y Datos

El método propuesto para conocer el impacto de la LDFFEM en el equilibrio presupuestal de las UPES es por medio de la prueba T de Student para muestras relacionadas la cual compara las medias de dos variables pertenecientes a un solo grupo (Christensen, 1990).

Se utiliza la prueba T para probar la igualdad de las medias de dos grupos, el promedio del indicador de equilibrio presupuestal de 32 UPES del año 2014 al 2017

(cuatro años antes de que entre en vigor la LDFEFM) y el promedio del indicador de equilibrio presupuestal de 32 UPES del año 2018 al 2021 (cuatro años después de que entre en vigor la LDFEFM), es decir que se está comparando al mismo grupo de UPES antes y después del tratamiento, siendo el tratamiento la entrada en vigor de la ley.

Prueba T para muestras relacionadas

$$t = \frac{\widehat{X}_D}{\frac{S_D}{\sqrt{n}}} \quad (3)$$

Donde:

\widehat{X}_D = Media de las diferencias

S_D = Desviación estándar de las diferencias.

n = Número de pares observados

Los datos utilizados en este estudio fueron extraídos de las cuentas públicas de las UPES correspondientes al periodo entre 2014 y 2021. Se recopilaron datos de 35 universidades registradas por la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública. Cabe mencionar que, lamentablemente, no fue posible obtener información financiera suficiente de tres de estas instituciones. En el caso de la Universidad de Colima, se contó con datos a partir del año 2018, para la Universidad Autónoma de Guerrero, no fue posible identificar sus estados financieros, y para la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, solo se tuvo acceso a las cuentas públicas de 2016 a 2020. En contraste, para el resto de las UPES se logró obtener la información financiera necesaria para calcular su equilibrio presupuestario durante el periodo de estudio.

V. Impacto de la LDFEFM en el Equilibrio Presupuestal

Se emplea la prueba T de Student para evaluar la diferencia entre dos muestras relacionadas. El objetivo es contrastar la hipótesis nula H_0 , que sostiene que la media del indicador de equilibrio presupuestal de las Universidades Públicas Estatales en los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios no difiere de la media del

indicador de equilibrio presupuestal en los cuatro años posteriores a la entrada en vigor de dicha ley. En contraposición, la hipótesis alternativa $H1$ sostiene que las medias de las dos muestras difieren de manera significativa.

Para evaluar la diferencia de las medias mediante la prueba T de Student, es crucial que esta diferencia cumpla con el supuesto de normalidad. La Tabla 2 presenta los resultados de la prueba de normalidad Shapiro-Wilk para la diferencia de las muestras del equilibrio presupuestal de las Universidades Públicas Estatales en los cuatro años previos a la implementación de la LDFEFM y los cuatro años subsiguientes a la entrada en vigor de dicha ley.

Tabla 2. Prueba de normalidad para la diferencia del equilibrio presupuestal de las UPES (2018/2021) -(2014/2017).

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
di	32	0.96147	1.285	0.521	0.30119

$P > 0.05$ se acepta la hipótesis nula, los datos siguen una distribución normal

Fuente: elaboración propia

Según los resultados de la prueba T de Student para comparar el equilibrio presupuestal promedio entre el periodo 2014-2017 y el periodo 2018-2021, se observa que la diferencia entre las dos muestras no es estadísticamente significativa. En otras palabras, la variación en el comportamiento del balance presupuestario antes y después de la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades Federativas y los Municipios no ha experimentado cambios significativos.

Tabla 3. Prueba de T de Student para muestras relacionadas equilibrio presupuestal de las UPES (2018/2021) -(2014/2017).

Paired t test

Variable	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
promed~7	32	.1203125	1.342177	7.592498	-2.617075	2.8577
promed~1	32	1.780312	.9225565	5.218768	-.101254	3.661879
diff	32	-1.66	1.266496	7.164381	-4.243035	.9230348

mean(diff) = mean(promedio20142017 - promedio20182021) t = -1.3107
 Ho: mean(diff) = 0 degrees of freedom = 31

Ha: mean(diff) < 0 Ha: mean(diff) != 0 Ha: mean(diff) > 0
 Pr(T < t) = 0.0998 Pr(|T| > |t|) = 0.1996 Pr(T > t) = 0.9002

P>0.05 se acepta la hipótesis nula, la media del indicador de equilibrio presupuestal de las UPES no es diferente de la media del indicador de equilibrio presupuestal de las UPES antes y después de que entró en vigor la LDFEFM

Fuente: elaboración propia

La ausencia de impacto evidente de la LDFEFM, como se desprende de la evidencia presentada, se refleja en la persistencia de tensiones financieras y restricciones que afectan directamente la ejecución de las funciones académicas y administrativas de las UPES. Aunque la ley pudo haber sido implementada con la intención de optimizar la gestión fiscal y promover la responsabilidad en el manejo de recursos, la falta de disminución del déficit sugiere que las medidas establecidas podrían no estar abordando de manera efectiva los retos específicos que estas instituciones enfrentan.

VI. Conclusiones

Este trabajo proporciona evidencia estadística concluyente de que, hasta el año 2021, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios no ha logrado ser un instrumento eficaz para generar cambios significativos en el frágil equilibrio presupuestal que caracteriza a una parte considerable de las Universidades Públicas Estatales de México.

En este contexto, resulta imperativo profundizar en la investigación de los factores económicos, estructurales y financieros que podrían estar contribuyendo a la

vulnerabilidad financiera de estas instituciones. Esta exploración representa una línea de investigación particularmente valiosa para el futuro, ya que permitirá comprender mejor los elementos subyacentes que desafían la estabilidad financiera de las universidades.

Es posible concluir entonces, que la conducta de quienes tienen a su cargo la administración financiera de las universidades estatales no ha experimentado modificaciones sustanciales como resultado de la implementación de la LDFFEM. En este caso específico, la legislación fundamentada en reglas fiscales no ha logrado establecer controles lo suficientemente robustos como para fomentar finanzas saludables y mitigar los déficits presupuestarios en las UPES.

La legislación debe orientarse hacia la implementación de controles más efectivos para reducir el déficit en las UPES. Es imperativo diseñar medidas que no solo promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y las prácticas contables, sino que también aborden de manera específica las causas fundamentales del desequilibrio financiero. Esto podría incluir la adopción de prácticas de gestión más eficientes, la asignación estratégica de recursos y la creación de mecanismos de supervisión que garanticen una administración financiera responsable y sostenible. Además, la legislación debería ser flexible para adaptarse a las particularidades de cada universidad, permitiendo así enfoques específicos que aborden las necesidades y desafíos específicos de cada institución. El objetivo es establecer un marco normativo que proporcione las herramientas necesarias para mantener finanzas saludables en las universidades, contribuyendo así al fortalecimiento de la educación superior en el país. REE

V. Referencias

Alesina, A., & Perotti, R. (1996). *Budget Deficits and Budget Institutions* (WP/96/52).

Arechavala, R., & Sánchez, C. F. (2017). Las universidades públicas mexicanas: los retos de las transformaciones institucionales hacia la investigación y la transferencia de conocimiento. *Revista de la Educación Superior*, 46(184), 21-37. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.09.001>

- Arellano Gault, D. (2010). La nueva gestión pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa. En D. Arellano Gault (Ed.), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (2a ed., pp. 23-57). CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Ayala Gaytán, E. A., Suárez Rodríguez, G. N., Valdez Contreras, J. M., & Caputi González, A. (2023). Impacto de la Ley de Disciplina Financiera en la Sostenibilidad Fiscal de la Deuda Pública Estatal en México. *Finanzas Públicas CEFP*, 11(34), 8-43.
- Bojórquez, C., Guízar, J. de J., Quintero, D., Nambo, R., & Ayala, R. (2021). *Temas estratégicos para alcanzar la Disciplina Financiera estatal y municipal*. INDETEC.
- Buti, M., Eijffinger, S., & Franco, D. (2003). *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?* (180). http://europa.eu.int/comm/economy_financeN°180-
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, (2016).
- CEFP. (2016). *Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*.
- Christensen, H. B. (1990). *Estadística paso a paso* (3a ed.). Editorial Trillas.
- Debrun, X., & Jonung, L. (2019). Under Threat: Rules-Based Fiscal Policy and How to Preserve it. *European Journal of Political Economy*, 57, 142-157. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.09.001>
- FMI. (2009). *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*.
- García Serrador, A. (2004). Teoría General sobre Reglas Fiscales. *Quaderns de Política Económica Revista Electrónica*, 8(8), 22-37. <http://www.uv.es/poleco>

- González Alcázar, J. J., & Flores Araujo, A. D. (2022). La importancia de fiscalizar el avance de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. En U. V. J. Genis Cuevas (Ed.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible: evaluaciones de las entidades federativas mexicanas tomo II* (1a ed., pp. 21-70). El Colegio de Tamaulipas.
- Hernández, J. I. (2016). Las Reglas Fiscales y las Finanzas Públicas: El Caso Mexicano 2000-2030. *Finanzas Públicas CEFP*, 6(21), 243-314. <http://www.cefp.gob.mx>.
- INDETEC. (2022). *Contabilidad gubernamental Leyes y normas de la armonización contable y financiera Actualizada 2022: Vol. I*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas - Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Koptis, G., & Symansky, S. (1998). "Fiscal Policy Rules (162).
- Mccubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179. <http://www.jstor.org/about/terms.html>.
- Naranjo, Z., Huerta, M. M., & Flores, G. (2017). Análisis de deuda pública y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. *Diagnostico FACIL Empresarial*, 8, 5-17.
- Presidencia de la República. (2004). Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. En *Convención Nacional Hacendaria*.
- Presidencia de la República. (2012). *Pacto por México*.
- Subsecretaría de Educación Media Superior. (2023). *Criterios Generales para Distribución de los Recursos Otorgados a través del Programa Presupuestario U006*.

- Torres-Gutiérrez, C., & Hinojosa-Cruz, A. V. (2023). Efecto de la ley de disciplina financiera en el crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas de México. *Ciencias Administrativas. Teoría y Praxis*, 19(2), 131-145. <https://doi.org/10.46443/catyp.v19i2.342>
- Ugalde, L. C., Mata, X., Baca, S., Lamoyi, C., Lamoyi, V., Polin, M., & Torres, M. F. (2019). *Planeación, Programación y Rendición de Cuentas del Presupuesto de las Universidades Públicas en México: Razones, Resultados, Retos*.