



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA
UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Mendoza Rojas, J. (2020).
Presupuesto federal de la educación superior en dos décadas
y primeros impactos de la crisis sanitaria de 2020.
En H. Casanova Cardiel (Coord.), *Educación y pandemia: una
visión académica* (pp. 92-102). Ciudad de México: Universidad
Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones
sobre la Universidad y la Educación.

Presupuesto federal de la educación superior en dos décadas y primeros impactos de la crisis sanitaria de 2020

Javier Mendoza Rojas

Los impactos de la pandemia en el financiamiento de la educación superior serán de una magnitud difícil de estimar con la información disponible hasta abril de 2020, a poco más de un mes de iniciadas las medidas de distanciamiento social en México. Sin embargo, es posible hacer algunas consideraciones a partir de la evolución del presupuesto federal destinado a este nivel educativo, así como de las medidas tomadas por el gobierno para el reajuste del presupuesto correspondiente a 2020, en un escenario de recesión económica que podría ser el de mayor profundidad desde la depresión mundial de 1929.

En materia de financiamiento federal a la educación superior durante las dos primeras décadas del siglo XXI, se pueden establecer diversas fases: crecimiento del presupuesto federal (2000-2015); primera mitad del gobierno de Peña Nieto (2012-2015); crisis petrolera y ajustes presupuestarios (2015-2018); presupuesto en el primer bienio del gobierno de López Obrador (2019-2020), y por último, las medidas ante la pandemia del coronavirus (abril 2020).

Crecimiento del presupuesto federal de educación superior

En los sexenios panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, el presupuesto federal destinado a la educación superior fue creciente en casi todos los años (sólo en 2006 disminuyó). Pasó de poco más de 82,000 a 141,000 millones de pesos. La variación fue de 71 por ciento, cuatro puntos por arriba del crecimiento de la matrícula pública escolarizada (67 por ciento). Contrariamente a lo que se esperaba, en estos gobiernos, emanados de un partido conservador, se asignaron recursos crecientes a las instituciones de educación superior (IES) públicas, sin que se observara el acelerado ritmo de privatización del servicio educativo de la década previa. Mientras en 1990 el segmento privado representaba 19 por ciento de la matrícula escolarizada, en 2000 alcanzó 32 por ciento, cifra que no varió a lo largo de los dos sexenios panistas y se sigue manteniendo hasta la actualidad.

Cabe señalar que, en estos 12 años, la Cámara de Diputados tuvo una actuación importante para la determinación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En las cuatro legislaturas del periodo, ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta, por lo que el Ejecutivo tuvo que negociar con los grupos parlamentarios de la oposición, principalmente el PRI y el PRD, y con diferentes actores y organizaciones sociales.

En buena medida, el incremento en los recursos de educación superior fue resultado de la determinación de los diputados por aprobar ampliaciones a los proyectos presentados por el Ejecutivo. En los 12 años, éstas ascendieron a cerca de 64,000 millones de pesos, equivalente a 8 por ciento del gasto ejercido en el periodo, que no es poca cosa.

Una proporción importante de este aumento se destinó a los llamados fondos extraordinarios para educación superior, dirigidos a la ampliación de la matrícula, el fortalecimiento de la calidad y la atención a problemas estructurales de las universidades públicas estatales.

Primera mitad del sexenio de Peña Nieto

El retorno del PRI con Enrique Peña Nieto representó un cambio en la dinámica presupuestal. El Pacto por México entre el presidente y los líderes de los principales partidos de oposición —PAN y PRD—, establecido al inicio del sexenio, marcó un cambio en la forma de negociación política entre el gobierno y las cúpulas partidistas, disminuyendo el peso real del Congreso en la determinación de las reformas legales (como fue la educativa) y en la negociación y aprobación del PEF.

En la primera mitad del sexenio se observó un crecimiento presupuestal en educación superior: pasó de 141,000 a cerca de 154,000 millones de pesos, si bien el crecimiento de 9 por ciento fue de menor magnitud al correspondiente en los dos gobiernos panistas, además de que estuvo por debajo de la expansión de la matrícula pública (16 por ciento). De cualquier manera, continuaron asignándose recursos a los fondos extraordinarios para impulsar las políticas públicas y alcanzar las metas establecidas en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, entre ellas lograr una tasa bruta de cobertura de 40 por ciento al finalizar el sexenio.

Baja de los precios del petróleo y ajustes presupuestales

Al poco tiempo de iniciado el ejercicio fiscal de 2015, se establecieron “medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”, derivadas de la baja del precio del petróleo y de la desaceleración de la economía mundial. En los Criterios Generales de Política Económica se había estimado el precio promedio de la mezcla mexicana en 81 dólares, y para fines de enero había bajado a 39 dólares. El gobierno decidió ajustar el presupuesto federal por 124,000 millones de pesos, lo que impactó en la educación superior, viéndose afectados diversos fondos de financiamiento extraordinario.

En el siguiente año se agregaron situaciones adicionales: la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), las medidas emergentes de carácter proteccionista, el triunfo de Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, la volatilidad de la paridad del peso frente al dólar y la incertidumbre sobre la continuidad del TLCAN. Nuevamente, el Ejecutivo realizó ajustes al gasto público, luego de utilizar una nueva metodología para la confección del PEF (presupuesto base cero) y realizar recortes a distintos programas a lo largo del año, con nuevas afectaciones a los proyectos académicos de las universidades.

Tomando como base de cálculo el presupuesto aprobado para 2015 de los programas y fondos de financiamiento extraordinario, los ajustes practicados de 2015 a 2018 disminuyeron sus recursos en dos terceras partes, con una reducción nominal acumulada en los cuatro años del orden de los 23,000 millones de pesos.

PEF en el primer bienio de gobierno de López Obrador

Desde el proceso de transición gubernamental, tras el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en julio de 2018, se inauguró una nueva dinámica en la aprobación del presupuesto, ya con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados de Morena, el partido del presidente. El equipo de transición en el área hacendaria y presupuestal planteó una profunda reestructuración del PEF, que se sustentó en los planteamientos de campaña y en las prioridades de un gobierno que se proponía una “cuarta transformación” del país.

La nueva narrativa de cambio tuvo su principal instrumento en la estructura del presupuesto. La revisión del equipo de transición se orientó a fortalecer los programas sociales, entendidos como aquellos “que contribuyen claramente a la reducción de alguna de las carencias o al aumento del acceso efectivo de los derechos sociales y su población directamente beneficiaria es aquella de mayor exclusión, pobreza o vulnerabilidad o cuenta con criterios de focalización sobre población vulnerable”. El equipo de transición consideró que 70 por ciento de los programas presupuestarios de la SEP eran “altamente prescindibles”, entre los que se encontraban aquellos para el mejoramiento de la calidad, la expansión de la oferta educativa y la atención a los problemas estructurales de las universidades; incluso se cuestionó el programa que otorga el presupuesto ordinario a las instituciones estatales de educación superior, por no corresponder a la definición de programa social.

Las prioridades del nuevo gobierno se reflejaron en el PEF 2019, con la apertura de dos nuevos programas: Jóvenes Construyendo el Futuro (cuya vertiente educativa se

denominaría Jóvenes Escribiendo el Futuro) y Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en zonas de marginación. A su vez, el presupuesto destinado al conjunto de fondos extraordinarios existentes hasta 2018 disminuyó a la mitad, destacando la omisión de recursos para el Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales y para el Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior.

Para el segundo año de gobierno, los Criterios Generales de Política Económica para 2020 hicieron una estimación del comportamiento de las variables macroeconómicas que en pocos meses se modificarían. Se estimó un crecimiento positivo del PIB en el rango 1.5-2.5 por ciento; el precio del barril de la mezcla mexicana de petróleo se fijó en 49 dólares y la plataforma de producción en 1,951 millones de barriles diarios. El gasto programable aprobado ascendió a poco más de 4.4 billones de pesos, con un crecimiento real de 2.6 por ciento, en tanto el presupuesto ordinario para las universidades públicas no tuvo crecimiento y los fondos extraordinarios continuaron disminuyendo. A diferencia de ello, el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, que otorga becas a jóvenes en condiciones de marginación, se incrementó de manera significativa (74 por ciento), lo que dio continuidad a la priorización de los programas sociales.

La principal omisión presupuestal fue el incumplimiento del decreto de reforma constitucional en materia educativa que estableció la obligatoriedad de la educación superior a cargo del Estado y la creación de un fondo especial para asegurarla a largo plazo. Los propios legisladores que habían aprobado la reforma incumplieron la disposición.

Pandemia de COVID-19 y crisis económica

Las estimaciones de los Criterios Generales de Política Económica para el PEF 2020 se redujeron a la baja en el documento Pre-Criterios 2021, correspondiente a dicho ejercicio fiscal, presentado a fines de marzo. La SHCP (2020) señaló que las nuevas estimaciones “incorporan los efectos de un choque drástico sobre el escenario económico de México y el resto del mundo, derivado de la pandemia asociada a la enfermedad denominada COVID-19 [...] y de las medidas sanitarias para su contención [...] y que en un periodo muy reducido el panorama económico global se ha deteriorado de forma rápida y significativa”.

En el documento se redujo la variación del PIB para 2020 en un rango de -3.9 a 0.1 por ciento, el precio del petróleo se bajó a 24 dólares y la plataforma de producción de petróleo disminuyó a 1,850 millones de barriles diarios. No obstante, la estimación del gasto programable para 2020 supera en 45,000 millones de pesos al monto aprobado en el PEF, lo que se compensaría con una disminución estimada de 76,000 millones de pesos en las participaciones a los estados (gasto no programable), principalmente por la baja de los ingresos petroleros. Sin embargo, ante la rapidez del impacto de la crisis económica resultante de la baja en la demanda de petróleo en el ámbito mundial, la nueva estimación del precio del barril quedó rebasada en la segunda mitad de abril, alcanzando incluso una cotización negativa que llevó a pagar más de dos dólares para su almacenamiento (Pallán, 2020).

Ya en las fases dos y tres de la pandemia, durante el mes de abril, se anunciaron nuevas medidas de ajuste a los ins-

trumentos de gasto. La primera fue el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril para extinguir los fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos o análogos de carácter federal, que llevaría a un ahorro de 250,000 millones de pesos, equivalente a un punto porcentual del PIB, recursos que se destinarían a la atención de los siguientes objetivos: fortalecer los programas sociales; reactivar la economía; otorgar créditos; apuntalar a Pemex, y pagar la deuda. La segunda fue el paquete de medidas de austeridad del gobierno, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril.

Con relación a los fideicomisos, la extinción decretada afecta los instrumentos financieros de distintas IES, de la SEP, de los centros públicos de investigación y del Conacyt. Para finales de abril no se hizo pública la resolución de todas las solicitudes de excepción presentadas a la SHCP por los ejecutores de gasto, pese a que en el decreto se estableció que en caso de que no se emitiera dicha autorización en un plazo no mayor a 10 días hábiles, se entendería como no autorizada. A lo largo de dicho mes, las instituciones y dependencias afectadas realizaron gestiones para evitar la desaparición de diversos fideicomisos, por los impactos desfavorables que ello tendría en la realización de las actividades académicas.

En cuanto a las medidas de austeridad, en el decreto se estableció la reducción de manera progresiva y voluntaria de hasta 25 por ciento del salario de los altos funcionarios públicos; la disminución de 75 por ciento del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros correspondientes a los gastos de operación; la cancelación de 10 subsecretarías, y la posposición de

las acciones y del gasto de los programas presupuestarios, con excepción de 38 programas considerados prioritarios. Entre estos últimos, para la educación superior solamente se enunciaron los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la construcción de las 100 Universidades Públicas Benito Juárez.

De darse la disminución de 75 por ciento de los gastos de operación, se tendría un efecto negativo en el funcionamiento de las dependencias de la SEP encargadas de los subsistemas de educación normal y de universidades tecnológicas y politécnicas, así como de las universidades públicas federales, entre ellas la UNAM, la UAM, la UPN, el IPN, El Colmex y la UAAAN. Con base en los montos aprobados en las partidas de gasto de operación pendientes de ejercer de mayo a diciembre, se estima un ajuste de más de 9,000 millones de pesos. Al igual que en el caso de los fideicomisos, los últimos días de abril las instituciones y dependencias de la SEP afectadas se encontraban negociando con la SHCP porcentajes menores de reducción, a fin de no afectar de manera significativa sus actividades.

El decreto anterior se acompañó de la presentación al Congreso por parte del Ejecutivo, el 23 de abril, de una iniciativa de reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se propone adicionar un artículo que faculta a la SHCP, en caso de emergencias económicas, para reorientar recursos asignados en el PEF y destinarlos a mantener los proyectos y las acciones prioritarios del gobierno, además de fomentar la actividad económica y atender las emergencias de salud. Esta iniciativa fue ampliamente cuestionada por la oposición e incluso por legisladores de Morena, por la invasión de atribuciones del Ejecutivo sobre

el Legislativo en materia presupuestaria. En abril finalizó el periodo ordinario de sesiones del Congreso y quedó pendiente la realización de un periodo extraordinario para su discusión y aprobación.

Al finalizar abril, de acuerdo con la estimación oportuna del INEGI, en el primer trimestre de 2020 el PIB disminuyó 2.4 por ciento, siendo el tercer trimestre consecutivo con contracción económica. Ello representó la mayor caída desde 2009, cuando el PIB disminuyó más de 5 por ciento, en plena recesión mundial. A su vez, diversos organismos nacionales e internacionales estimaron que para 2020 el PIB tendrá una caída de 6 por ciento o incluso mayor, con el correspondiente impacto en los ingresos tributarios del gobierno.

En este marco recesivo, el panorama para el financiamiento de la educación superior presenta grandes incertidumbres, no sólo para el corto plazo (mayo-diciembre de 2020), sino para el largo plazo, al igual que todos los ámbitos de la vida nacional.

Para concluir, cabe formular algunas preguntas sobre el financiamiento de las IES en el contexto de la crisis sanitaria y económica: ¿Cuál será la sostenibilidad financiera de las universidades públicas en el mediano y largo plazos? ¿Qué impactos tendrá la utilización masiva de la educación en línea a la que se ha tenido que recurrir en la pandemia, dado el diferencial de costos respecto de la modalidad presencial? ¿Se abaratará la prestación de los servicios educativos en las universidades? ¿Qué políticas públicas se impulsarán para la ampliación de la cobertura de educación superior y qué papel jugarán las modalidades escolarizada y no escolarizada? ¿A qué transformaciones en las prácticas

educativas y en la gestión institucional conducirá la situación de crisis por la que pasa el país y el mundo? ¿Se verá disminuida la demanda de ingreso en el segmento privado de educación superior como resultado de la pauperización de las clases medias? ¿En qué medida la crisis reforzará las políticas de financiamiento a la demanda (apoyos con becas a los estudiantes) a costa de la reducción del presupuesto para la operación regular de las universidades? Sin duda, la pandemia y la crisis económica que vivimos a escala global llevarán a un replanteamiento estructural no sólo de nuestras instituciones educativas, sino también de las políticas públicas para su financiamiento.

Referencias

Pallán, Carlos (2020), “Pre-Criterios SHCP (2021) y pandemia / II”, *Campus Milenio*, 23 de abril, <http://www.campusmilenio.mx/notasd/846pallan?fbclid=IwAR1fsZHHf6UYC_ZuiELs5HgWVNf_yn_Mdq65T_rOre704ZkNTvs8LwxKcKM>, consultado el 4 de mayo, 2020.

SHCP (2020), “Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entrega al H. Congreso de la Unión el documento de ‘Pre-Criterios 2021’”, comunicado núm. 034, 1 de abril, <<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-034-ejecutivo-federal-por-conducto-de-la-shcp-entrega-al-h-congreso-de-la-union-el-documento-de-pre-criterios-2021>>, consultado el 4 de mayo, 2020.