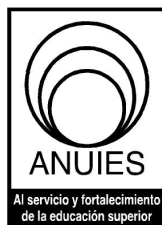


PROPUESTA DE LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Documento aprobado en la XX Sesión Ordinaria
del Consejo de Universidades Públicas
e Instituciones Afines de la ANUIES



ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Propuesta de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la educación superior

Documento aprobado en la XX Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES, Colima, Col., 22 de noviembre de 2002.

ANUIES

Jorge Luis Ibarra Mendivil
Secretario General Ejecutivo

Comisión de Financiamiento del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
El Colegio de México, AC
Instituto Politécnico Nacional
Universidad Autónoma de Baja California Sur
Universidad Nacional Autónoma de México

Universidad Autónoma de Guerrero
Universidad de Guadalajara
Universidad Autónoma Chapingo
Universidad Autónoma de Querétaro
Universidad Autónoma Metropolitana

Académicos y autoridades de IES que contribuyeron con propuestas al documento

Humberto Dardon Hernández
El Colegio de México
David Pantoja Morán
El Colegio de México
Eduardo Carrillo Hoyo
Universidad Autónoma Metropolitana
Ricardo Gutiérrez Padilla
Universidad de Guadalajara
Gilberto Silva Gamboa
Universidad Autónoma de Guerrero
Rafael Campos Enríquez
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Wietse de Vries
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Juan Miguel Lemus Ávalos
Universidad Autónoma de Baja California Sur
Ricardo Hernández Ramírez
Instituto Politécnico Nacional
Sergio Quesada Aldana
Universidad Autónoma de Querétaro
José Guillermo Carmona Pérez
Universidad Nacional Autónoma de México
Armando Labra Manjarrez
Universidad Nacional Autónoma de México
Héctor Ramírez del Razo
Universidad Nacional Autónoma de México
Humberto Muñoz García
Universidad Nacional Autónoma de México

Integrantes del Equipo Técnico de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES

Javier Mendoza Rojas
Director General de Estudios y Proyectos
Jesús Estévez García
Director de Estudios Estadísticos
Magdalena Fresán Orozco
Asesora

D.R. © 2003 ANUIES

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
Dirección de Servicios Editoriales
Tenayuca 200, Col. Sta. Cruz Atoyac,
03310, México, D. F.
www.anuies.mx

ISBN 970-704-045-9

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Presentación.....	5
Introducción.....	7
Las transformaciones de la educación superior pública de la última década.....	9
El financiamiento de la educación superior: problema total para el desarrollo sostenido de las instituciones públicas de educación superior.....	13
Evolución de los principales indicadores del financiamiento de la educación superior de 1990 a 2002.....	17
El gasto federal en educación superior respecto al PIB, al gasto programable y al gasto de la SEP.....	22
Financiamiento extraordinario y matrícula.....	27
Financiamiento extraordinario y financiamiento ordinario.....	28
Algunas conclusiones: la situación de México en el plano internacional.....	29
Propuesta de incremento del financiamiento.....	31
Una política de Estado en materia de financiamiento de la educación superior.....	37
Los compromisos del Estado.....	38
Los compromisos de las instituciones públicas de educación superior.....	39

PRESENTACIÓN

La Comisión de Financiamiento del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES ha venido trabajando desde 1998 en el diseño de un nuevo modelo de asignación del subsidio a las instituciones públicas de educación superior. En la XIX Sesión Ordinaria del CUPIA, celebrada los días 12 y 13 de abril de 2002 en Ixtapan de la Sal, Estado de México, la Comisión recomendó a la Asamblea trabajar en los lineamientos para el establecimiento de una política de Estado en materia de financiamiento para la educación superior a fin de orientar el modelo de asignación en proceso de construcción.

Esta recomendación fue resultado de los análisis realizados por los integrantes de la Comisión quienes concluyeron que, junto con el diseño de un nuevo modelo de asignación del subsidio –consistente en la determinación de criterios, variables e indicadores para distribuir entre las instituciones públicas de educación superior el monto de recursos disponibles cada año–, se requiere contar en nuestro país con una política de Estado en materia de financiamiento a este nivel educativo para que el modelo opere en un contexto más amplio que ofrezca seguridad a las instituciones para su desarrollo sostenido con visión de largo plazo. La Asamblea del CUPIA encomendó a la misma Comisión que se diera a la tarea de trabajar en estos lineamientos.

El documento elaborado, presentado y aprobado en la XX Sesión Ordinaria del CUPIA celebrada en Colima, Col. el día 22 de noviembre de 2002, se estructura en cinco partes, cada una de las cuales presenta de manera breve

los más acuciantes problemas y desafíos en materia de financiamiento, así como las principales propuestas del CUPIA.

En los tres primeros apartados se revisan las primordiales transformaciones de la educación superior pública de la última década, se identifica la problemática de su financiamiento y se pasa revista a la evolución de los principales indicadores del gasto en este sector de 1990 a 2002.

Los dos últimos apartados son de carácter propositivo: uno estima el crecimiento del financiamiento necesario hasta el año 2006 para alcanzar una proporción creciente del Producto Interno Bruto, y en el último se formulan distintas propuestas al gobierno federal, a los gobiernos estatales y a los congresos para el incremento sostenido de la inversión, y se enumeran los compromisos que asumen las instituciones educativas.

La tesis central de este documento es que, reconociendo al papel estratégico que hoy cumplen las instituciones públicas de educación superior en el desarrollo del país en todos sus campos –tal como es señalado en el Programa Nacional de Educación 2001-2006–, el asunto de su financiamiento no es únicamente de índole técnico o instrumental, sino también de carácter político, por lo que se requiere de una visión de largo alcance que trascienda los periodos normales y el origen partidista de las administraciones públicas de los diferentes niveles de gobierno. El Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, en congruencia con lo anterior, y reconociendo los importantes avan-

ces que se han tenido en los últimos años en las distintas casas de estudio, se pronuncia en este documento por una política de financiamiento sostenido y creciente a la educación superior que brinde certidumbre de largo plazo al desarrollo de las universidades públicas, y reconoce que ello sólo podrá realizarse con la concurrencia de las instituciones, de los tres niveles de gobierno: estados, federación y municipios; de los poderes ejecutivo y legislativo, federal y estatal, y de la sociedad civil. Se trata de una tarea que involucra a todos y que requiere de un compromiso corresponsable.

Las instituciones miembros del CUIA ratifican su disposición de continuar trabajando con las autoridades educativas y con los representantes populares en la conformación de una política de Estado en el financiamiento de la educación superior; se comprometen también a continuar fortaleciendo la cultura de la evaluación y rendición de cuentas que permita realizar un seguimiento sistemático de sus actividades con fines de mejoramiento constante y aseguramiento de la calidad de los servicios que ofrecen para bien de la sociedad mexicana.

Jorge Luis Ibarra Mendivil

INTRODUCCIÓN

Existe consenso internacional y nacional acerca de la importancia que tiene la educación para el progreso y el desarrollo de las naciones. La historia demuestra que el desarrollo guarda una estrecha relación con la solidez del sistema educativo, con su cobertura, calidad y vinculación armónica con las demandas y problemas de la cultura, la sociedad, la política, la economía, la ciencia y la tecnología.

Numerosos estudios ampliamente reconocidos apuntan que, en la era del conocimiento, la educación superior se erige como una de las más importantes fuerzas para incorporar a la sociedad al desarrollo pleno y sostenido. Es una herramienta fundamental para asegurar la viabilidad de las naciones en el nuevo orden mundial. Quedar al margen del conocimiento significa condenar a millones de ciudadanos, a generaciones enteras, a la incertidumbre económica, a la desigualdad secular y a una frágil estabilidad política y social.

La educación superior es así uno de los pilares del desarrollo en el contexto de sociedades nacionales en procesos de transformación inmersas en una sociedad global que presenta nuevos retos y desafíos. Las revoluciones operadas en los terrenos de la ciencia y la tecnología; el surgimiento de sociedades basadas en el conocimiento y la relevancia que adquiere la conformación de comunidades cada vez más educadas y formadas para enfrentar, desde una visión propia, las nuevas exigencias de un entorno mundial caracterizado por la polarización creciente entre países ricos y pobres, son factores que inducen al cambio en las formas de operar de las universidades y demás instituciones de educación superior.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 confiere a la educación un lugar de primera importancia en el conjunto de las políticas públicas al afirmar que: “la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, den-

tro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia”. Esta importancia estratégica es retomada en el Programa Nacional de Educación 2001-2006.¹

El PNE plantea un conjunto de objetivos, líneas de acción, metas y programas, orientados por una visión de la educación al año 2025, que se denomina *un enfoque educativo para el siglo XXI*. Sin duda, de llevarse a la práctica los planteamientos que en él se formulan, con el concurso de diversos actores, impactarán en el mejoramiento de nuestro sistema educativo nacional.

Es sabido que para alcanzar los objetivos y las metas en los terrenos de la cobertura con equidad, la calidad y la gestión del sistema y de las instituciones educativas, se requieren recursos suficientes y crecientes en forma sostenida, máxime si reconocemos los rezagos históricos estructurales que padecemos.

La inversión que una sociedad realiza en educación superior es un signo inequívoco de su interés, tanto en su fortalecimiento como país, como en su disposición a participar en el concierto de naciones en la superación de los grandes rezagos sociales, educativos, científicos y tecnológicos. Es importante reflexionar que, en sociedades como la nuestra, la gran desigualdad social sólo ha permitido que uno de cada cinco jóvenes de la cohorte de edad de 19 a 23 años tenga acceso a la educación superior. Tenemos una gran deuda con millones de mexicanos para posibilitarles el acceso a niveles superiores de educación de buena calidad.

El Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), consciente de la importancia estratégica que hoy tiene la educación superior en nuestro país y convencido de la necesidad de acelerar los procesos de cambio que se están viviendo en las instituciones públicas de educación superior –universidades

¹ Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Educación 2001-2006, pág. 17.

públicas, institutos tecnológicos y universidades tecnológicas— se ha dado a la tarea de analizar el problema del financiamiento de la educación superior y de presentar una propuesta para el establecimiento de una política pública sostenida con visión de largo plazo, con el concurso de todos los actores relacionados con el desarrollo de este nivel de nuestro sistema educativo nacional.

En este documento se presentan los principales elementos del análisis practicado y de la propuesta que el CUPIA puede hacer para construir —junto con otros actores— una política de Estado en materia de finan-

ciamiento de la educación superior, con el propósito de mejorar la calidad de los programas educativos, crecer con equidad y mejorar la gestión del sistema de educación superior, que son las tres grandes líneas rectoras del Programa Nacional de Educación 2001-2006, que orientan las acciones de transformación de nuestras instituciones.

En el documento están reflejadas las preocupaciones y propuestas presentadas por los integrantes de la Comisión de Financiamiento del CUPIA, así como de sus representantes que han asistido a las distintas reuniones de trabajo realizadas en el año 2002.

LAS TRANSFORMACIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA DE LA ÚLTIMA DÉCADA

Las líneas de trabajo, programas y acciones que la ANUIES ha impulsado en los últimos años, como resultado del consenso de sus 138 instituciones afiliadas, son evidencia de una toma de conciencia tanto de sus titulares, como de las comunidades académicas que integran las casas de estudio superiores. De este conjunto de instituciones que afilia la ANUIES, las universidades públicas e institutos tecnológicos conforman el sector de mayores dimensiones y de mayor cobertura escolar.

Desde hace más de un decenio, en el seno de nuestra Asociación se ha reconocido la importancia de mejorar radicalmente el funcionamiento de cada una de las instituciones de educación superior, algunas de ellas agobiadas por la expansión acelerada de la matrícula iniciada en la década de los años setenta, por múltiples conflictos sindicales y políticos, y por una escasez crónica de recursos materiales y financieros. Por paradójico que parezca, fue precisamente en esas circunstancias cuando surgió con fuerza la conciencia de la mejora de la calidad de los procesos, productos y servicios que las IES públicas ofrecen a la sociedad, como un elemento estratégico que debería impulsarse para dotar a estas instituciones de una mayor direccionalidad y proyección hacia el futuro.

Una situación que ha favorecido la reorientación del sistema público de educación superior en los últimos doce años, hacia un desempeño de mayor calidad, con mayor cobertura y con mejor integración, ha sido la oportunidad que han tenido las instituciones, por medio de la ANUIES, de influir en la elaboración de los programas sectoriales educativos que se han desprendido de los planes nacionales de desarrollo del gobierno federal, los que han recogido muchas de las preocupaciones de las universidades y de programas propuestos por la Asociación para el mejoramiento de este nivel de estudios. El Programa Nacional de Edu-

cación 2001-2006 recoge gran parte de las preocupaciones y proyectos de nuestras instituciones afiliadas.

Es importante tomar en consideración que el proceso de mejora de la calidad de los programas y servicios que ofrecen las IES públicas ha tenido lugar, a lo largo de la última década, en condiciones de un crecimiento constante de la población estudiantil. En efecto, la matrícula total de educación superior pasó de 1'316,000 en el ciclo escolar 1991-1992, a 2'147,000 en el ciclo escolar 2001-2002, lo que representó un incremento del 63%. Si bien el crecimiento fue mayor en la matrícula privada (177%), la matrícula de las IES públicas creció en 36%, con una participación creciente de las IES localizadas en los estados. Actualmente la matrícula pública, considerando todos los subsistemas, alcanza 1'442,667 estudiantes, que representan el 67% del total.

Sin embargo, y pese a la expansión de la educación superior, aún requerimos realizar un enorme esfuerzo para ampliar la oferta educativa y con ello dar oportunidades crecientes a los jóvenes—sobre todo a los que viven en condiciones económicas más adversas— para que puedan cursar estudios superiores. Las estadísticas internacionales nos sitúan en condiciones de desventaja frente a otros países que han alcanzado ya la universalización de la educación superior, al atender a más de la mitad de los jóvenes en sus sistemas universitarios o tecnológicos. México sólo atiende a uno de cada cinco jóvenes en edad de cursar estos estudios. Pero hoy tenemos la conciencia, a diferencia del pasado, de que el crecimiento tendrá que fincarse en la calidad de los programas educativos que se ofrecen en nuestro sistema universitario y en la equidad en las oportunidades.

Actualmente en la ANUIES tenemos una agenda que viene orientando procesos de transformación de estas

casas de estudio en distintos campos de acción. Hemos identificado con precisión las áreas en las que habrán de concentrarse esfuerzos en los siguientes años para lograr el mejoramiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia social del conjunto de universidades públicas. En esta agenda se encuentran, entre otros temas, la planeación estratégica de cada universidad y del sistema; la evaluación y la acreditación de los programas educativos; el mejoramiento del profesorado y la conformación de cuerpos académicos; la movilidad de estudiantes y de profesores y la conformación de redes de colaboración académica; la internacionalización de la educación superior; el fortalecimiento del servicio social y de la difusión de la cultura; la consolidación y descentralización de la investigación científica y humanística; la flexibilidad de los planes de estudio; el impulso a nuevas modalidades educativas como son la educación abierta y a distancia; la modernización de la gestión institucional; la vinculación con el sector social y productivo, y el financiamiento, la rendición de cuentas y la transparencia en su asignación y ejercicio.

Junto con la Secretaría de Educación Pública (SEP), nuestra Asociación ha venido desarrollando programas para apuntalar los esfuerzos de transformación institucional. Como puede constatare en los informes que los rectores de las universidades públicas han rendido a sus comunidades y a la sociedad en los últimos años, así como en los programas de desarrollo institucional de sus casas de estudio, las reformas más importantes que han tenido lugar en estas instituciones, y los proyectos asociados a ellas, reflejan invariablemente la adopción de una estrategia para la mejora de la calidad de los programas y servicios que ofrecen. La mejora de la calidad se ha constituido en el detonador de múltiples cambios que se han manifestado no sólo en las diferentes áreas del quehacer universitario, sino también en una reconceptualización del propio trabajo académico. Asimismo, las IES públicas han adoptado diversos mecanismos para la rendición de cuentas que han permitido que sus comunidades y la sociedad estén mejor informadas del quehacer institucional, de los productos del trabajo académico y del uso que ellas hacen de los recursos públicos a su disposición.

Las IES han puesto en marcha diversos procesos de cambio que resultan altamente significativos para la transformación del sistema público de educación superior: se está dando paso a una nueva cultura que enfatiza los valores asociados con la libertad académica, la responsabilidad social y la innovación; gradualmente se está transitando de un paradigma cerrado,

centrado en la propia institución y relativamente indiferente a su entorno, a otro abierto más atento a la evolución de la sociedad, que fomenta el establecimiento de redes de colaboración entre instituciones para mejorar la cobertura y calidad de los programas y servicios que las universidades públicas ofrecen, y simultáneamente se están experimentando nuevos enfoques educativos y mecanismos más eficaces de vinculación con la sociedad.

En los años recientes hemos asistido a cambios importantes en la realización de las funciones sustantivas de la IES públicas y en sus formas de organización, cambios muchos de ellos inéditos e impensables hace apenas unos cuantos años. El convencimiento de la necesidad de realizar transformaciones llevó a todas las instituciones a construir programas de desarrollo de mediano y largo plazo que se han ubicado en el contexto de los grandes procesos nacionales e internacionales de transformación que afectan a las sociedades y a las instituciones en todo el mundo.

A partir de 2001, además, las universidades públicas han elaborado sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), en el marco de las políticas establecidas por la SEP, y recientemente realizaron un ejercicio similar para el fortalecimiento del posgrado. Los proyectos que integran estos programas institucionales tienen como propósito central el mejoramiento y fortalecimiento de los programas académicos. A partir de un diagnóstico riguroso practicado de manera participativa en cada una de las dependencias académicas de las universidades, se han establecido los indicadores y las metas a alcanzar en el año 2006 y se han formulado con precisión las estrategias para lograrlas.

Como resultado de la evaluación de los proyectos practicada por pares académicos convocados por la SEP, en 2001 se financiaron más de 400 proyectos que están en vías de ejecución en 2002. En el marco de estos programas, las universidades realizan acciones que articulan los distintos programas de financiamiento extraordinario del gobierno federal y de los gobiernos estatales, tanto para el apoyo académico como para el mejoramiento de la infraestructura.

En la actualidad nuestra sociedad es más participativa y democrática. En este contexto necesariamente será más vigilante de sus instituciones sociales, entre las cuales se encuentran las instituciones de educación superior. La rendición pública de cuentas es una exigencia de los nuevos actores sociales más informados y mejor formados. De hecho, el cuestionamiento, cada

vez mayor, sobre la calidad, la eficacia y la eficiencia con que las instituciones de educación superior desarrollan sus funciones se manifiesta a través de la exigencia de una rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos con los recursos que aporta la sociedad.

La autonomía universitaria no está reñida con el escrutinio de los resultados de las tareas que las IES han recibido como encomienda por parte de la sociedad. Hoy nuestras universidades y demás instituciones de educación superior consideran perfectamente legítimo y se encuentran abiertas a la rendición de cuentas sobre los logros alcanzados en las diversas tareas que conforman su quehacer, sobre la aplicación de los recursos recibidos y sobre los esfuerzos que realizan para brindar a los estudiantes una formación integral y de excelencia, así como proporcionar al mercado de trabajo profesionales plenamente aptos y capaces y a la sociedad en general, más y mejores soluciones a sus problemas más relevantes. Como evidencia de esa disposición, las universidades públicas del país, en abril de 2002, voluntariamente hicieron entrega de sus estados financieros auditados y de sus programas integrales de fortalecimiento institucional a las comisiones de Vigilancia, de Educación Pública y Servicios Educativos y de Ciencia y Tecnología de la H. Cámara de Diputados.

La información pública y transparente sobre los procesos y resultados de las IES, implica mecanismos de evaluación. Como se practica en todos los países, la evaluación es la herramienta que permite a la sociedad en general, a los padres de familia y a los aspirantes a ingresar a las propias IES, contar con la garantía de que los programas académicos que se ofrecen en nuestras instituciones de educación superior cumplen los requisitos de calidad y cuentan con los medios e instrumentos para asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

Para fortalecer la cultura de la evaluación y contribuir a la constante superación académica de las IES públicas, la ANUIES ha participado durante la última década

en la construcción de propuestas que, por un lado, garantizan la autonomía de las universidades y, por otro, impulsan los mecanismos de mejoramiento y aseguramiento de la calidad. Hasta mediados de 2002, más de dos mil programas académicos –la gran mayoría de universidades públicas– han sido evaluados por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior; los resultados y recomendaciones formuladas han permitido a las universidades identificar con mayor precisión diversos aspectos a atender para mejorar su funcionamiento. Hoy nuestras universidades cuentan con más de 700 programas de buena calidad de acuerdo con los resultados de estas evaluaciones, y otros mil están en condiciones de mejorar su calidad académica en muy poco tiempo, si se realizan acciones sostenidas de mejoramiento en los próximos años.

Como un paso más para el aseguramiento de la calidad, se cuenta con el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, que tiene como función principal reconocer a organismos acreditadores de programas educativos en distintas áreas y campos de conocimiento, garantizando con ello la calidad en los procesos de acreditación, que en nuestro país son de reciente creación. Actualmente están reconocidos por este Consejo siete organismos y otros más se encuentran en proceso de evaluación para su reconocimiento; cerca de doscientos programas han sido acreditados, obteniendo con ello el reconocimiento de la SEP como programas de calidad.

Por otro lado, se ha ido arraigando y perfeccionando en las IES públicas la evaluación permanente de los productos de trabajo del personal académico y del desempeño de las funciones que tienen asignadas. Para ello se ha ido generalizando la práctica de las evaluaciones por comisiones de “pares académicos” y por parte de los alumnos mediante la aplicación de instrumentos apropiados. Este conjunto de elementos nos permite hablar de una cultura de la evaluación en pleno desarrollo que está incidiendo en el mejoramiento y aseguramiento de la calidad educativa.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: PROBLEMA TORAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIDO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Hoy día el tema del financiamiento de la educación superior adquiere relevancia en los debates sobre el futuro no sólo de nuestras universidades, sino del país en su conjunto, dado el papel estratégico que ellas tienen en el desarrollo de la sociedad en todos sus campos. En todo el mundo los gobiernos nacionales, los organismos internacionales, las asociaciones de universidades, las instituciones de educación superior y las organizaciones políticas y sociales coinciden en que la educación superior es estratégica para el desarrollo de un país. También coinciden en que esta importancia debe reflejarse en la asignación de un financiamiento suficiente por parte de la sociedad, por más que se difiera en las estrategias específicas a seguir para lograr este propósito.

El financiamiento a la educación superior, por tanto, no debe ser considerado como un gasto sino como una inversión. La mejor inversión de un país es aquella que se hace en su gente; es la que forma a las personas desde la educación inicial hasta la educación terciaria; es una inversión económica y social que debe protegerse de los embates de las crisis recurrentes que sufrimos como país.

El financiamiento público a la educación superior ha sido uno de los temas más importantes en las agendas institucionales y de los gobiernos. La ANUIES, a lo largo del tiempo, ha formulado diversas propuestas para incrementar sus montos, diseñar mejores formas para su distribución y mejorar su administración en las instituciones. Durante más de medio siglo, con altas y bajas, el financiamiento público a la educación

superior ha sido insuficiente para atender las crecientes necesidades de un sistema en expansión y exigente de transformaciones continuas para su adecuación a los requerimientos del entorno.

Es reclamo ampliamente compartido por los diversos actores relacionados con el devenir educativo el que las instituciones públicas de educación superior cuenten con los medios económicos y materiales suficientes y con las condiciones internas necesarias para que puedan alcanzar niveles de excelencia en las actividades que realizan. Para ello, es imperativo incrementar significativamente la inversión pública en educación superior, con la participación de los gobiernos federal y estatales, sin descuidar la concurrencia de la inversión privada en este rubro.

Las instituciones de educación superior en el momento actual, deben hacer frente a grandes desafíos como son mejorar la calidad y pertinencia de sus programas académicos, diversificar su oferta educativa y flexibilizar sus programas de estudio para dar respuesta a los requerimientos crecientes de la sociedad por una educación de mayor calidad y pertinencia.

Cabe señalar que la ampliación del sistema, la introducción de nuevas prácticas educativas, los resultados de los programas de impulso a la calidad y la modernización de la infraestructura, requieren de recursos crecientes. Tan solo el incremento de la planta de profesores de tiempo completo con una mayor formación académica repercute en una mayor necesidad de mejores bibliotecas, aulas, cubículos, centros

de cómputo, talleres y laboratorios para la docencia y la investigación, así como de una plataforma moderna y eficiente de telecomunicaciones.

Si a la necesidad de incrementar el financiamiento para cubrir los rezagos existentes, para la creación de nuevas instituciones públicas de educación superior o para ampliar la capacidad de muchas de las que existen actualmente, se agrega el fenómeno de la tendencia a aumentar los costos unitarios de la educación superior con mayor rapidez que los demás costos unitarios de la economía, se configura un escenario preocupante en el ámbito del financiamiento de este nivel educativo.

De lo anterior se desprende la necesidad de que las IES públicas cuenten con los recursos necesarios para su financiamiento eficaz, a la vez de que exista un nuevo esquema de financiamiento a la educación superior pública que, en un contexto de certidumbre, genere las condiciones propicias para enfrentar los retos anteriormente mencionados. Esta certidumbre será posible en la medida en la que la asignación del subsidio ordinario se sustente en criterios, lineamientos y principios conocidos por todas las instituciones y aplicados con transparencia y objetividad.

El nuevo contexto político que hoy vivimos —en el que se da la alternancia de partidos en los gobiernos federal, estatales y municipales y los congresos tienen una composición plural— exige contar con un mínimo de acuerdos en materia de desarrollo sostenido de la educación superior y su financiamiento. La relación política entre el Ejecutivo, el Legislativo y los partidos políticos que se establece en cada coyuntura, conforma el espacio donde se dirime el debate sobre el futuro del país y de la nación misma, incluyendo el debate sobre el futuro educativo. De acuerdo con esta relación y con las negociaciones políticas que casi siempre se hacen al finalizar el año, se determinan los montos que se destinarán a los distintos sectores en el presupuesto de egresos de la Federación, sin contar que en el curso del año puedan autorizarse ampliaciones o recortes por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, habitualmente ligados al comportamiento de la economía del país, a la recaudación y a los precios del petróleo, que son variables cruciales en los ingresos del gobierno.

Sin embargo, en la determinación de los montos que se asignan a la educación superior se consideran parcialmente las necesidades que tiene este sistema y los objetivos y metas que se persiguen en el Programa

Nacional de Educación, que van más allá de lo que se presupuesta en cada ejercicio debido a la magnitud de los rezagos, la intensidad y la emergencia de nuevas demandas educativas. En síntesis: se presupuesta más por inercia histórica que por un cálculo de necesidades de las IES.

En materia de financiamiento, las variaciones en la economía del país se han reflejado en la asignación presupuestal a la educación superior. En la década de los años ochenta, ésta sufrió los efectos de la crisis presupuestal del gobierno, con todos sus impactos negativos sobre el desarrollo de los programas académicos. Durante el primer lustro de los noventa hubo una recuperación sensible y luego de la crisis desatada a finales de 1994, en los tres siguientes años se observó nuevamente un decremento considerable en el gasto educativo del gobierno, con vaivenes en la asignación de cada año. En esa década, si bien el financiamiento mejoró en comparación con la década anterior, éste siguió siendo insuficiente para atender en forma adecuada la creciente población escolar y realizar con calidad las actividades de generación y aplicación del conocimiento y de servicio a la sociedad.

Debemos reconocer que desde 1976 hasta ya entrado el nuevo siglo la economía mexicana ha tenido crisis recurrentes. La creciente escasez de los recursos públicos se agrava así por las sucesivas crisis económicas sufridas por nuestro país en las últimas décadas. Tan sólo en el año 2001 se vivió una recesión económica con un impacto tal en las finanzas públicas que difícilmente permitirá lograr las metas de crecimiento esperadas para los próximos cuatro años. De igual manera hay que considerar la competencia por el financiamiento entre el sistema de educación superior y los demás niveles educativos, y del propio sistema educativo frente a los programas orientados a atender otras necesidades sociales como la infraestructura pública, la salud, la seguridad pública, la estabilización y restauración del medio ambiente, y la atención de las necesidades de los sectores marginados. Todo lo anterior ensombrece aún más el preocupante panorama para el futuro inmediato.

El análisis de los problemas mencionados nos plantea un escenario complejo, en el cual, por una parte, se requieren recursos crecientes en educación superior y, por otra, prevalece una situación de insuficiencia fiscal y escasez crónica de recursos para el gasto programable atribuible a los compromisos adquiridos para el pago de la deuda pública y a otras prioridades

de corte macroeconómico (como la decisión de no rebasar el déficit fiscal de menos de un dígito).¹

En este marco, durante los últimos tres años la ANUIES ha realizado gestiones ante diversas comisiones de la Cámara de Diputados para que en los presupuestos de egresos de la Federación se consideren las necesidades mínimas de funcionamiento del sistema de educación superior. En 1999, 2000 y 2001, ante la insuficiencia de los montos que se canalizarían a la educación superior en estos presupuestos, la ANUIES, junto con las IES asociadas, la opinión pública y legisladores, incidió en que se aprobaran incrementos a los presupuestos. Para 2002 el proyecto de presupuesto federal para la educación superior enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados era menor en términos reales a lo ejercido el año anterior, lo cual representaba un retroceso. Con una cantidad menor no había posibilidad de crecer con equidad, mantener la superación del personal académico, modernizar la infraestructura, continuar con las acciones de mejoramiento y aseguramiento de la calidad y otorgar los incrementos salariales en las proporciones que se habían dado a instituciones nacionales a finales de 2001. Las universidades públicas en las entidades federativas, que en su mayoría han hecho esfuerzos para salir adelante, enfrentarían el revés más serio.

Aunque no se restauró en lo deseable el mejoramiento del presupuesto, la ANUIES recibió con beneplácito la cosecha de su gestión que llevó a la decisión tomada por la Cámara de Diputados de aumentar en poco más de cuatro mil millones de pesos los recursos destinados a universidades públicas federales y estatales, de los cuales un millón se destinaría al rescate financiero. Esta decisión refleja que la convicción acerca de la necesidad de incrementar el monto del presupuesto federal destinado a educación superior es ampliamente compartida, lo que deberá reflejarse en el futuro inmediato en el aumento de la inversión federal en educación superior como porcentaje del gasto programable y del PIB. Sólo así lograremos alcanzar los niveles requeridos de acuerdo con los estándares internacionales y, lo más importante, continuar con la ampliación del sistema de educación superior con calidad y equidad.

En los próximos años deberán redoblarse las inversiones en la materia para garantizar un aumento en la

¹ En 2002 el costo financiero de la deuda pública representa casi el 15% del presupuesto federal y el 3.4% del PIB; es el segundo rubro más importante del gasto, después de la educación en todos sus niveles, superando al presupuesto íntegro del sector salud.

oferta de plazas para una población creciente, particularmente en las entidades donde el rezago en la atención de este grupo es más aguda, además de desarrollar la oferta de educación de nivel terciario para la población de mayor edad.

De cara a las expectativas de expansión de la educación superior, será necesario, además, generar y orientar más recursos para garantizar la equidad en el acceso y la permanencia de los estudiantes más desfavorecidos del país; ello requerirá que el gobierno federal, los gobiernos estatales y la sociedad canalicen recursos crecientes en términos reales año con año.

La certidumbre que requieren las IES para su desarrollo continuado exige, por un lado, la seguridad de que contarán con un financiamiento suficiente para el avance de sus proyectos y, por otro, de la existencia de criterios, lineamientos y principios para la asignación del subsidio con transparencia y objetividad. En relación a este segundo requerimiento, el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES ha venido trabajando en los últimos dos años en la elaboración de un modelo de distribución del subsidio para las universidades públicas que sea simple, multivariado y que considere el desempeño institucional.

Una circunstancia que ha afectado seriamente al financiamiento de las instituciones públicas se relaciona con las aportaciones relativamente escasas de los estados y municipios a la educación superior. Los estados aportan, en promedio, la tercera parte del financiamiento a sus universidades, con grandes variaciones que van de más del 50% a menos del 7%.² En este aspecto, es importante señalar que la vinculación de las autoridades locales con el proceso educativo no obedece solamente a la necesidad de fortalecer el desarrollo sostenido de las instituciones, sino que representa una oportunidad para fomentar e impulsar el diseño de programas educativos tomando en consideración las prioridades regionales.

² La Ley General de Educación, en su artículo 27, establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional, y que en todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública. Sin embargo, para la educación superior no existe precisión de la contribución que corresponde a los gobiernos estatales, lo que genera discrecionalidad y falta de seguridad para las instituciones estatales.

Hasta el momento, la participación de los gobiernos de las entidades federativas en el financiamiento de la educación superior pública ha significado a las universidades estatales la realización de un doble proceso de negociación en la obtención de los recursos necesarios para su funcionamiento. A menudo, esta situación ha generado condiciones de

incertidumbre que han tenido un impacto negativo en el desarrollo de las instituciones. Se deberá propiciar una relación clara entre las instituciones de educación superior y sus diversas fuentes de financiamiento a fin de fomentar las condiciones propicias para la planeación educativa con visión de largo plazo.

EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE 1990 A 2002

Es indudable que construir una adecuada política pública de financiamiento sostenido a la educación superior es una compleja tarea que únicamente puede emprenderse con éxito evaluando la evolución de los principales indicadores sobre el financiamiento, a fin de ponderar los avances logrados en doce años y los rezagos aún existentes. A continuación mostraremos la evolución de cuatro de estos indicadores: el gasto por alumno, el porcentaje del PIB, el porcentaje del gasto programable y el porcentaje del gasto de la SEP.

La información que se presenta en los informes presidenciales como gasto federal en educación superior comprende el que se refiere propiamente a la educación superior (subfunción 3), además del que se destina al posgrado (subfunción 4) y a la investigación que se realiza en las IES (subfunción 6). Sumar el presupuesto asignado por las distintas subfunciones arroja cifras que no dan cuenta de lo que se destina realmente a la educación superior, pues la mayor parte del gasto en investigación, aunque ligado a las IES, se destina a ciencia y tecnología básicamente en el sistema de centros de investigación del país.

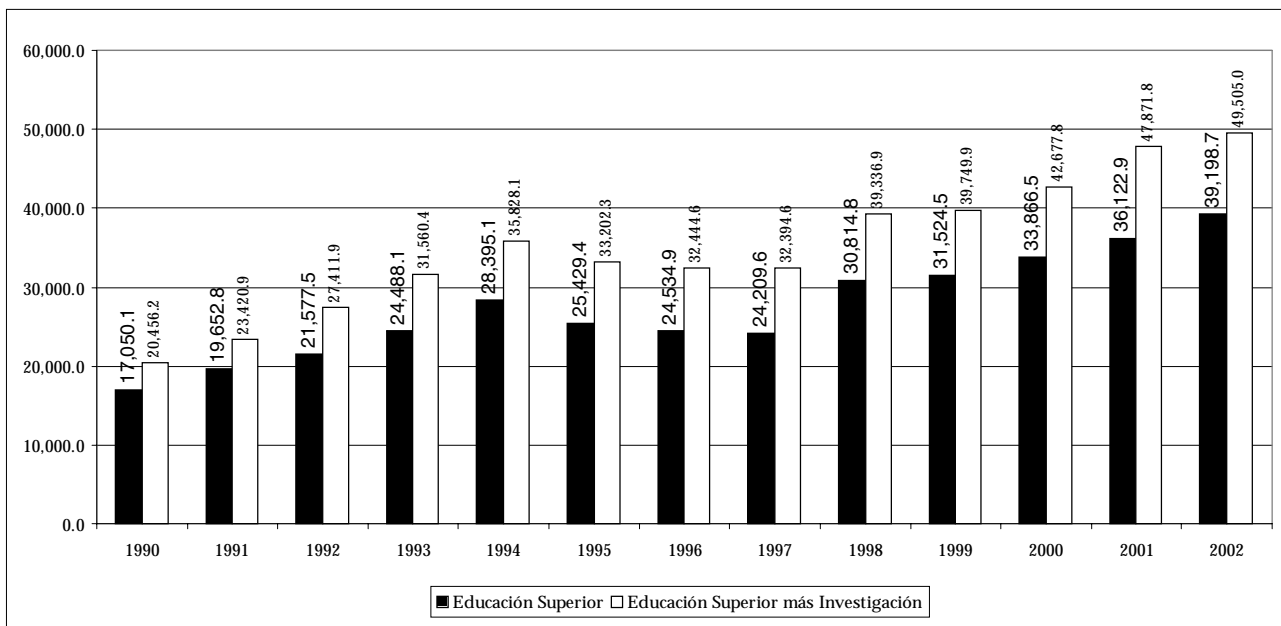
Si consideramos la evolución del financiamiento a la educación superior de 1990 a 2002, se observan tres

hechos sobresalientes: un crecimiento de 1990 a 1994, una caída de 1995 a 1997 y una recuperación de 1998 a 2001. En once años hemos tenido una política de financiamiento irregular, que se explica por las crisis que ha vivido el país. Una primera conclusión es que el gasto no ha sido consistente, por lo que hemos sufrido altibajos que repercuten severamente en la continuidad de los proyectos que realizan las instituciones de educación superior.

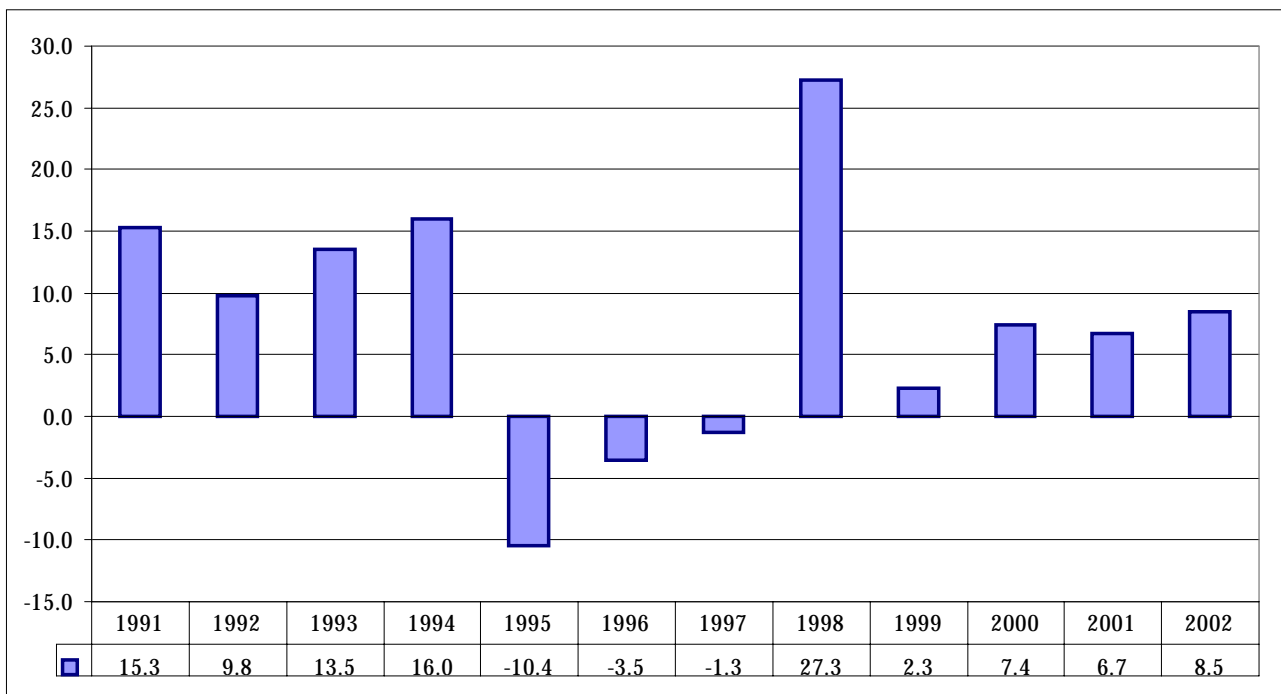
Sin embargo, también es un hecho que llevamos cuatro años de crecimiento real del gasto, con tasas muy variables: en 1998 se dio la tasa de crecimiento más alta de la década (27.3%); y en los siguientes tres años las tasas fueron del 2.3%, 7.4% y 6.7% respectivamente. De acuerdo con la estimación del cierre del presupuesto del 2002, este año se crecerá en 8.5%.

Si bien este crecimiento ha sido insuficiente para atender las apremiantes necesidades de las instituciones, no podemos desconocer que como resultado de negociaciones entre el Ejecutivo, la Cámara de Diputados y diversos actores políticos y sociales, se ha apreciado la importancia de mantener un crecimiento sostenido en el financiamiento a este nivel educativo, pese a las condiciones económicas adversas.

Gasto federal en educación superior (millones de pesos de 2001)



Tasas de crecimiento anual del financiamiento federal a la educación superior (licenciatura y posgrado)



Gasto en educación superior y matrícula en las instituciones educativas

El gasto por alumno (considerando como unidad el gasto por alumno en 1990), crece desde 1990 hasta 1994, y cae en 1995 hasta alcanzar, en 1997, un valor de 1.25 respecto a la inversión de 1990. Tras un alza significativa en 1998, se inicia una clara tendencia ascendente, de forma tal que en 2002 se supera ligeramente el valor de 1994. Actualmente se destinan 1.6 veces más recursos por alumno que en 1990; a pesos corrientes, el monto es de \$31,092.00.¹

Si la educación superior representa uno de los principales factores para evaluar el desarrollo de un país, las IES públicas representan su principal componente, al absorber al 67% de la matrícula nacional. Por ello, es indudable que tenemos un problema histórico vinculado a los montos de financiamiento de esas instituciones, en la medida en que el presupuesto por estudiante, pese a su recuperación reciente, prácticamente se encuentra en el mismo nivel de 1994.

Abundando en el tema de la inversión por alumno en el momento actual, la gráfica siguiente muestra el financiamiento total por alumno en el presente año (2002); éste incluye el subsidio federal ordinario y ex-

traordinario, así como el subsidio estatal. A la vista de estos resultados puede observarse no sólo que las universidades federales gozan del mayor monto de financiamiento por alumno, sino también la gran diferencia que existe entre éstas y el resto de las IES.

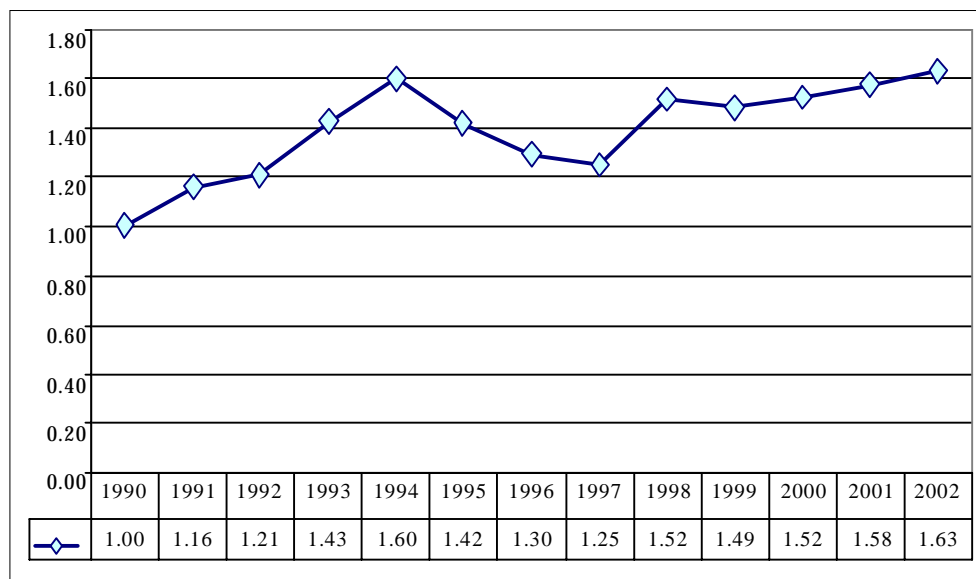
Gasto federal por alumno en educación superior (pesos constantes de 2001)

Año	Matrícula pública*	Gasto federal (millones de pesos)	Gasto federal por alumno
1990	943,621	17,050.1	18,068.8
1991	934,441	19,652.8	21,031.6
1992	983,872	21,577.5	21,931.2
1993	947,629	24,488.1	25,841.4
1994	981,962	28,395.1	28,916.7
1995	993,340	25,429.4	25,599.9
1996	1'046,267	24,534.9	23,449.9
1997	1'071,184	24,209.6	22,600.8
1998	1'123,104	30,814.8	27,437.2
1999	1'173,440	31,524.5	26,865.1
2000	1'230,250	33,866.5	27,528.1
2001	1'268,394	36,122.9	28,479.2
2002	1'331,312	39,198.7	29,443.6

* No incluye educación normal.

Fuente: Página de la SESIC "Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior" y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002.

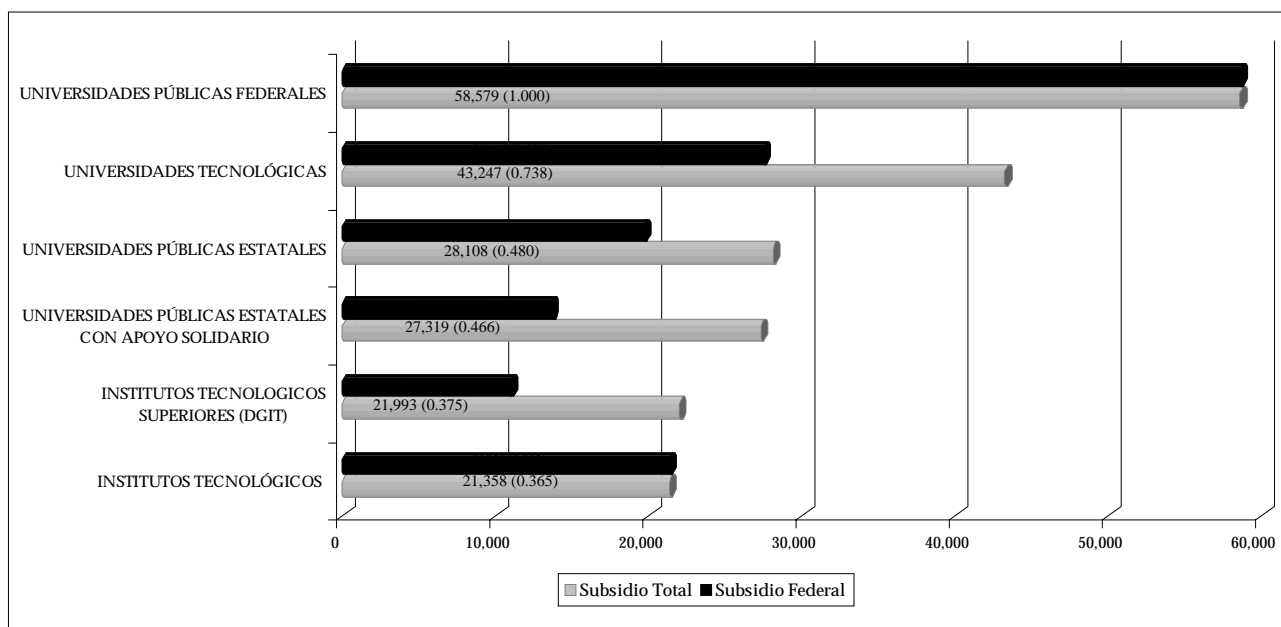
Razón del gasto federal por alumno tomando como base 1990



¹ Cabe señalar que no todo el gasto en educación superior se destina a docencia. Las IES aplican en diferentes proporciones una parte de estos recursos a investigación, difusión de la cultura y resguardo y mantenimiento de su patrimonio.

Gasto por alumno en 2002

Las primeras cifras indican pesos corrientes y las que se encuentran entre paréntesis señalan la proporción que representan respecto a las Universidades Públicas Federales (UPF=1)



Si consideramos únicamente el financiamiento federal, deberá notarse que el otro subsistema que recibe su financiamiento exclusivamente del mismo presupuesto, esto es, los institutos tecnológicos, percibe menos de la mitad del dinero por alumno (36.5%), lo que implica una desventaja comparativa de gran nivel, sobre todo atendiendo al hecho de que no reciben ingresos suplementarios de otras fuentes, excepto los escasos montos que pueden derivarse del capítulo de “ingresos propios”. Por otra parte, es notorio el hecho de que ningún otro subsistema alcanza la cantidad de las universidades federales, ni siquiera sumando los montos de subsidio estatales; al respecto, las universidades tecnológicas, contando el financiamiento total, disponen de un subsidio por alumno ligeramente por encima de la mitad de lo que reciben las primeras. También es cierto que las universidades federales no reciben apoyos del gobierno del Distrito Federal. Las universidades públicas estatales muestran actualmente una relación más desventajosa, en la medida en que poseen un financiamiento total de 28,108 pesos por alumno, que las sitúa por debajo del 50% respecto a lo que perciben las universidades federales. Las universidades públicas con apoyo solidario son las siguientes en esta progresión hacia la baja del financiamiento por alumno, de forma que perciben un 46.6%, mientras que los institutos tecnológicos y tecnológicos superiores alcanzan

únicamente el 37.5% y 36.5% del subsidio por alumno que perciben las federales.

A la vista de estas cifras es claro que, si consideramos solamente el presupuesto por alumno, nos encontramos con un trato diferencial a las instituciones y a los subsistemas. Incluso si se pondera el gasto por alumno con los criterios de la SEP (el alumno de bachillerato se considera como un tercio de un alumno de educación superior), persisten las diferencias: las universidades federales tienen un gasto por alumno de 76,833 pesos; las universidades estatales de 25,845 pesos considerando sólo la inversión federal y 36,951 pesos si se considera además la inversión estatal, y los institutos tecnológicos de 21,358 pesos. Sin embargo, este cálculo tiene que ser matizado por las funciones que realizan las universidades federales en materia de investigación, estudios de posgrado, extensión universitaria y resguardo y mantenimiento de programas y patrimonio de carácter nacional.

La conclusión al respecto, es que el presupuesto debe crecer para todos los subsistemas—dado que las carencias son generalizadas—, pero es necesario disponer un especial esfuerzo para que los alumnos de las diferentes instituciones reciban un trato más igualitario en las condiciones que se les ofrecen para desarrollar sus estudios.



**Subsidio federal y estatal a las universidades públicas en 2002
(miles de pesos)**

	Federal	Estatal	Total
U. A. de Aguascalientes	245,916.10	78,398.60	324,314.70
U. A. de Baja California	492,711.30	406,451.50	899,162.80
U. A. de Baja Cal. Sur	127,919.70	23,397.60	151,317.30
U. A. de Campeche	163,429.90	71,667.70	235,097.60
U. A. del Carmen	93,259.60	52,362.00	145,621.60
U. A. de Coahuila	409,752.00	409,752.00	819,504.00
U. de Colima	481,617.40	77,098.70	558,716.10
U. A. de Chiapas	278,704.90	95,743.90	374,448.80
U. A. de Chihuahua	272,854.10	184,923.60	457,777.70
U. A. de Ciudad Juárez	291,388.50	118,605.90	409,994.40
U. J. del Edo. de Durango	286,776.10	42,010.70	328,786.80
U. de Guanajuato	390,348.30	204,813.70	595,162.00
U. A. de Guerrero	562,362.10	78,778.20	641,140.30
U. A. del Edo. de Hidalgo	326,778.10	101,631.80	428,409.90
U. de Guadalajara	1'432,685.30	1'322,632.60	2'755,317.90
U. A. del Estado de México	465,503.70	465,503.70	931,007.40
U. Michoacana de S.N. Hgo.	574,849.70	255,048.40	829,898.10
U. A. del Edo. de Morelos	304,247.20	80,981.00	385,228.20
U. A. de Nayarit	348,759.20	23,956.20	372,715.40
U. A. de Nuevo León	1'579,598.90	961,919.90	2'541,518.80
U. A. B. Juárez de Oaxaca	262,517.60	33,648.40	296,166.00
Benem. U. Aut. de Puebla	1'118,926.30	289,207.80	1'408,134.10
U. A. de Querétaro	343,002.80	67,964.00	410,966.80
U. A. de San Luis Potosí	634,396.80	81,886.00	716,282.80
U. A. de Sinaloa	1'184,207.70	181,257.60	1'365,465.30
U. de Sonora	333,320.30	333,320.30	666,640.60
Instituto Tec. de Sonora	122,445.80	122,445.80	244,891.60
U. Juárez A. de Tabasco	254,740.60	172,396.10	427,136.70
U. A. de Tamaulipas	751,178.60	501,452.40	1'252,631.00
U. A. de Tlaxcala	174,754.20	43,688.60	218,442.80
U. Veracruzana	824,538.10	964,536.40	1'789,074.50
U. A. de Yucatán	568,843.60	69,186.70	638,030.30
U. A. de Zacatecas	442,064.90	66,254.40	508,319.30
U. de Quintana Roo	60,620.80	60,620.80	121,241.60
TOTAL UPES	16'205,020.20	8'521,670.30	24'726,690.50
U. Tec. de la Mixteca	21,562.90	21,562.90	43,125.80
U. Tecnológica del Mar	16,979.20	16,979.20	33,958.40
U. de Occidente	19,077.48	77,349.07	96,426.55
CESUES	12,438.08	76,206.39	88,644.47
UNICACH	15,467.24	44,091.76	59,559.00
U. Popular de la Chontalpa	23,057.67	23,057.67	46,115.34
CIDHEM	650.00	650.00	1,300.00
Universidad del Caribe	7,315.20	7,315.20	14,630.40
Universidad de Ecatepec	2,507.51	2,507.51	5,015.02
U. Politécnica S.L.P	8,691.51	8,691.51	17,383.02
Instituto Hidalguense	2,688.01	2,688.01	5,376.02
Instituto Campechano	950.00	950.00	1,900.00
TOTAL UPEAS	131,384.80	282,049.22	413,434.02
Total UPES y UPEAS	16'336,405.00	8'803,719.52	25'140,124.52
Univ. Nal. Aut. de México	12'943,473.60		12'943,473.60
Univ. Aut. Metropolitana	2,573,900.50		2'573,900.50
Univ. Pedagógica Nacional	387,150.20		387,150.20
TOTAL UPF	15'904,524.30		15'904,524.30
TOTAL	32'240,929.30	8'803,719.52	41'044,648.82

Fuente: página WEB de la SESIC: Financiamiento 2002 de las Universidades Públicas.

Apoyos extraordinarios otorgados a las Universidades Públicas para el desarrollo de sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional en su versión 2.0

Institución	No. de Proyectos Financiados	Monto Otorgado (Miles de pesos)
Universidad Autónoma de Aguascalientes	11	33,917.00
Universidad Autónoma de Baja California	17	55,545.40
Universidad Autónoma de Baja California Sur	8	23,534.33
Universidad Autónoma de Campeche	12	15,768.15
Universidad Autónoma del Carmen	3	6,883.10
Universidad Autónoma de Coahuila	21	42,869.29
Universidad de Colima	8	46,243.38
Universidad Autónoma de Chiapas	5	26,398.64
Universidad Autónoma de Chihuahua	8	40,604.20
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	19	41,801.21
Universidad Juárez del Estado de Durango	12	41,991.77
Universidad de Guanajuato	9	31,830.41
Universidad Autónoma de Guerrero	10	22,600.80
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	24	47,489.42
Universidad de Guadalajara	21	59,488.89
Universidad Autónoma del Estado de México	9	43,273.30
Universidad Michoacana de S. N. de Hidalgo	8	32,219.02
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	8	46,277.90
Universidad Autónoma de Nayarit	10	30,999.81
Universidad Autónoma de Nuevo León	22	54,748.64
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	9	10,200.87
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	15	56,812.72
Universidad Autónoma de Querétaro	19	47,007.13
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	30	64,050.00
Universidad Autónoma de Sinaloa	27	51,979.72
Universidad de Sonora	26	56,772.72
Instituto Tecnológico de Sonora	13	13,850.00
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	8	32,115.35
Universidad Autónoma de Tamaulipas	9	24,324.50
Universidad Autónoma de Tlaxcala	8	19,927.28
Universidad Veracruzana	21	55,571.94
Universidad Autónoma de Yucatán	18	58,140.95
Universidad Autónoma de Zacatecas	6	22,393.34
Universidad de Quintana Roo	9	17,135.40
Universidad Autónoma Metropolitana	19	51,617.36
Universidad de Occidente	10	11,701.33
Universidad Tecnológica de La Mixteca	2	3,392.30
Centro de Estudios Sup. del Edo de Sonora	7	15,252.80
Universidad del Mar	1	953.47
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	2	2,256.06
Universidad del Istmo	1	878.00
Universidad de Papaloapan	1	1,010.00
Universidad Politécnica de San Luis Potosí	5	8,529.00
Universidad del Caribe	4	10,017.00
Universidad Popular de La Chontalpa	4	5,357.70
Total	519	1'385,731.60

Fuente: página WEB de la SESIC: Financiamiento 2002 de las Universidades Públicas.

El gasto federal en educación superior respecto al PIB, al gasto programable y al gasto de la SEP

El gasto federal en educación superior respecto al PIB también ha crecido tendencialmente, con algunos alti-

bajos en el periodo 1994-1998. Si observamos el cuadro y la Gráfica siguientes veremos, efectivamente, que del 0.42% del PIB invertido en 1990 se llegó a un máximo de 0.61% en el primer quinquenio, que es el valor alcanzado en 1994.

Gasto federal en educación superior como porcentaje del Producto Interno Bruto (millones de pesos)

Año	PIB	Gasto federal en educación superior	% del PIB	Gasto federal en educación superior más investigación	% del PIB
1990	738,898.0	3,098.0	0.42	3,716.9	0.50
1991	949,147.6	4,398.3	0.46	5,241.6	0.55
1992	1'125,334.3	5,526.0	0.49	7,020.2	0.62
1993	1'256,196.0	6,868.9	0.55	8,852.7	0.70
1994	1'420,159.4	8,623.6	0.61	10,881.0	0.77
1995	1'837,019.1	10,647.3	0.58	13,901.8	0.76
1996	2'525,575.0	13,425.5	0.53	17,753.7	0.70
1997	3'174,275.2	15,595.8	0.49	20,868.6	0.66
1998	3'846,349.9	22,910.8	0.60	29,247.0	0.76
1999	4'583,685.2	26,912.5	0.59	33,934.5	0.74
2000	5'485,372.2	32,010.6	0.58	40,339.1	0.74
2001	5'771,857.2	36,122.9	0.63	47,871.8	0.83
2002*	6'183,700.0	41,393.8	0.67	52,277.2	0.85

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, 2002; página de la SESIC "Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior" y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2002.

* El PIB es el estimado al inicio de 2002 por la SHCP.

Sólo hasta 2002, atendiendo a las estimaciones del cierre del ejercicio presupuestal, se supera aquella proporción y representa ser el valor más alto en la serie histórica mostrada. Sin embargo, el 0.67% del PIB es un valor realmente exiguo si se compara con la inversión públi-

ca directa para instituciones de educación superior realizada en 1997 por otros países; por ejemplo, la proporción del PIB asignada a la educación superior en España fue, según la OCDE,² de 0.9%, en Estados Unidos se invirtió el 1.4%, y en Canadá se alcanzó el 1.7%.

Gasto federal en educación superior como porcentaje del PIB



² Vid. OECD, Education at a Glance, OECD Indicators, París, 2000, p. 56.

Además, esta proporción está por debajo de la alcanzada en 1982, la más alta en las últimas dos décadas, que fue del 0.74%, año a partir del cual disminuyó al 0.51% al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid y se recuperó al 0.61% al finalizar el gobierno de Ernesto Zedillo.³

Si a lo anterior sumamos la inversión estatal en educación superior, los porcentajes anteriores tienen un incremento promedio en los años considerados del 0.12% del PIB. De acuerdo con las estimaciones para 2002, la inversión federal representará el 0.67% y el estatal el

0.14%, lo que hace un total del 0.81%. Esto hace evidente la poca participación de los estados en el financiamiento a la educación superior: en el periodo analizado ella representó menos de la quinta parte: el 18.5%, con muy pocas fluctuaciones en cada año. Si para el año 2002 sumamos la aportación estatal a los institutos tecnológicos superiores (que se estima será de 612.4 millones de pesos), la inversión estatal ascenderá a 9,610.4 millones de pesos, lo que representa un incremento poco relevante en términos porcentuales al alcanzar el 19.5%.

Gasto público total en educación superior (millones de pesos)

Año	PIB	Gasto federal en educación superior	Gasto estatal en educación superior	Gasto público en educación superior (estatal mas federal)	% del PIB
1990	738,898.0	3,098.0	739.0	3,837.0	0.52
1991	949,147.6	4,398.3	974.0	5,372.3	0.57
1992	1'125,334.3	5,526.0	1,197.0	6,723.0	0.60
1993	1'256,196.0	6,868.9	1,511.0	8,379.9	0.67
1994	1'420,159.4	8,623.6	1,807.0	10,430.6	0.73
1995	1'837,019.1	10,647.3	2,266.0	12,913.3	0.70
1996	2'525,575.0	13,425.5	2,885.0	16,310.5	0.65
1997	3'174,275.2	15,595.8	3,865.0	19,460.8	0.61
1998	3'846,349.9	22,910.8	5,127.0	28,037.8	0.73
1999	4'583,685.2	26,912.5	6,278.0	33,190.5	0.72
2000	5'485,372.2	32,010.6	7,449.0	39,459.6	0.72
2001	5'771,857.2	36,122.9	8,794.0	44,916.9	0.78
2002	6'183,700.0	41,393.8	8,998.0	50,391.8	0.81

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, 2002; página de la SESIC "Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior"; y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2002. El PIB es el estimado a inicios del año por la SHCP.

Por otra parte, podría argumentarse que no es el PIB la única variable relevante que debe ponerse en relación. Si atendemos al gasto programable, adscrito a programas concretos, es obvio que la tendencia en la relación entre

tal gasto y el indicador de la inversión en educación superior va a ser muy similar a la que mantiene el segundo con el PIB, aunque existen algunas diferencias de interés que pueden verse en el cuadro y la gráfica siguientes.

Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto programable⁴ (millones de pesos)

Año	Gasto programable	Gasto federal en educación superior	% del gasto programable
1990	117,122.1	3,098.0	2.65
1991	148,879.0	4,398.3	2.95
1992	178,266.0	5,526.0	3.10
1993	206,639.0	6,868.9	3.32
1994	249,480.5	8,623.6	3.46
1995	290,423.6	10,647.3	3.67
1996	403,449.5	13,425.5	3.33
1997	528,516.8	15,595.8	2.95
1998	600,583.6	22,910.8	3.81

³ Vid. Romualdo López Zárate. El financiamiento a la educación superior 1982-1994, ed. ANUIES, México, 1996, p. 99.

⁴ Hay que considerar que el indicador del gasto federal de educación superior respecto al gasto programable es un indicador que no refleja la tendencia decreciente del gasto programable respecto del PIB.

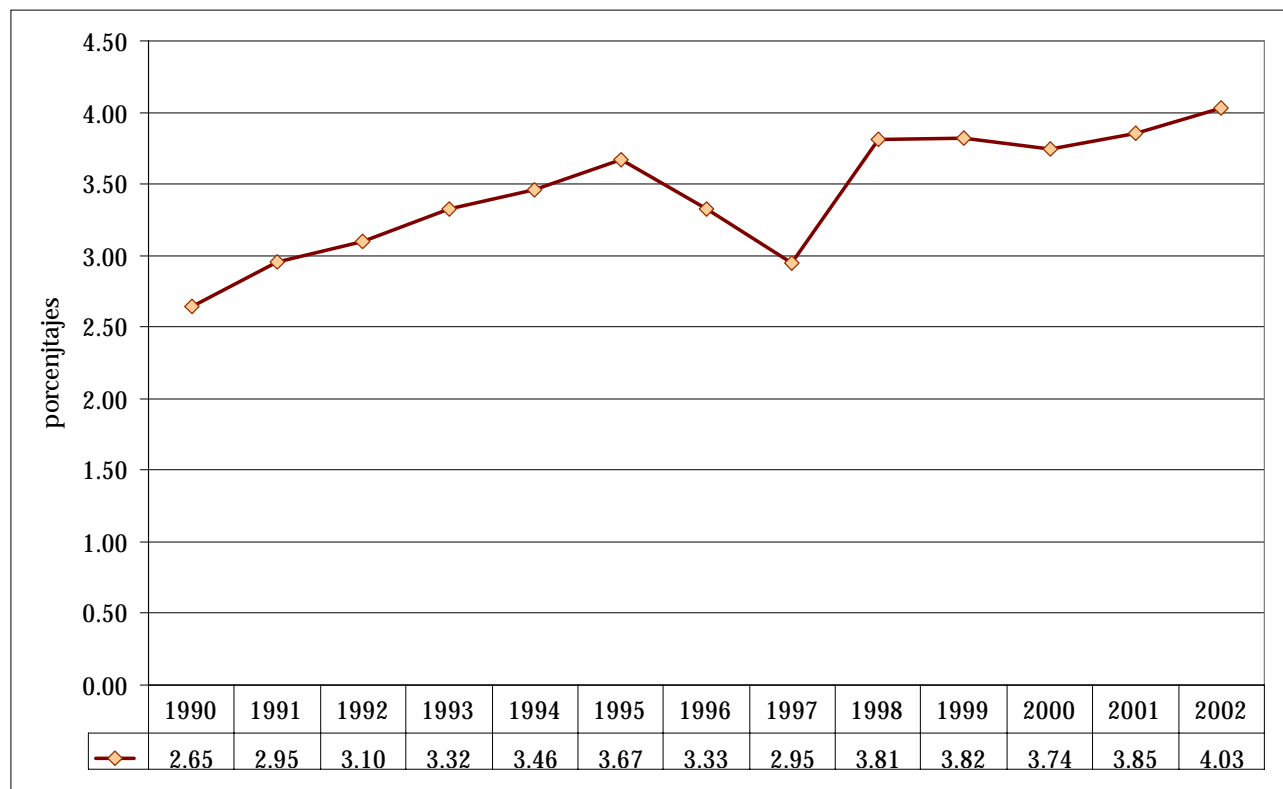
Año	Gasto programable	Gasto federal en educación superior	% del gasto programable
1999	704,820.2	26,912.5	3.82
2000	855,286.0	32,010.6	3.74
2001	937,213.9	36,122.9	3.85
2002	1'026,550.8	41,393.8	4.03

Fuente: Cuadro elaborado por la ANUIES con base en información del Segundo Informe de Gobierno, 2002; Unidad de Estudio de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001 de la SHCP; página de la SESIC.

Nótese que el gasto federal en educación superior respecto al gasto programable crece desde 1990 (2.65%) hasta 1995 (3.67%), lo que implica que el crecimiento en dicha inversión respecto al gasto se mantuvo durante un año más que respecto al Producto Interno Bruto. Ello significa que se mantuvo en cierta medida el gasto a la educación superior, dado que el monto canalizado a ésta descendió en menor medida (a una

tasa de -0.10) que el propio gasto programable (que decreció en un -0.16). Posteriormente, la tendencia subsiguiente de la relación con el gasto programable es similar a la mostrada con el PIB, alcanzando un máximo de 4.03% en 2002. La información muestra una tendencia ascendente en la participación que tiene la educación superior en el gasto programable del gobierno federal.

Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto programable



Sin embargo, el gasto en educación superior respecto al gasto total de la SEP muestra un comportamiento general que no puede ser considerado deseable, a pesar de que identifiquemos problemas claros que la Secretaría debe atender también en otros niveles educativos.

El porcentaje de inversión realizado en educación superior respecto al total de la SEP decreció entre 1990 y la actualidad, con tres periodos de recuperación que se sitúan en 1994-95, 1997-1998, 1999-2002. La previsión para este año es que tal relación aumente hasta alcanzar el 15.1%, lo que ubicaría a la educación supe-

rior en una situación, en referencia con el pasado, algo más desfavorable que en 1990 y mucho más negativa que la observada en los años precedentes al decenio

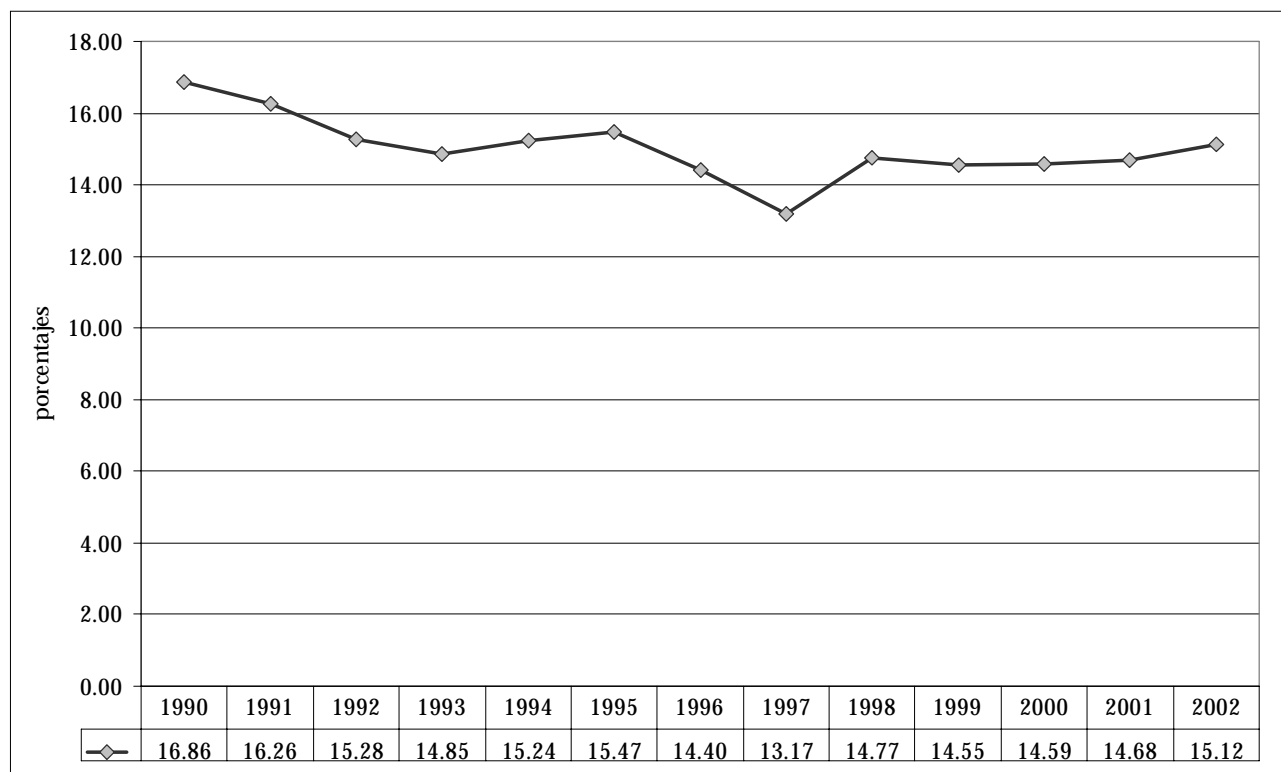
que analizamos: en 1983, que ha sido el año más alto en las últimas dos décadas, se destinó a educación superior el 21% del presupuesto federal educativo.⁵

Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto de la SEP (millones de pesos)

Año	Gasto SEP	Gasto federal en educación superior	% del gasto SEP
1990	18,369.8	3,098.0	16.86
1991	27,056.2	4,398.3	16.26
1992	36,158.0	5,526.0	15.28
1993	46,241.9	6,868.9	14.85
1994	56,587.0	8,623.6	15.24
1995	68,836.9	10,647.3	15.47
1996	93,227.5	13,425.5	14.40
1997	118,444.3	15,595.8	13.17
1998	155,161.6	22,910.8	14.77
1999	184,956.3	26,912.5	14.55
2000	219,380.0	32,010.6	14.59
2001	246,016.9	36,122.9	14.68
2002	273,752.9	41,393.8	15.12

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, 2002; página de la SESIC "Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior" y Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto de la SEP

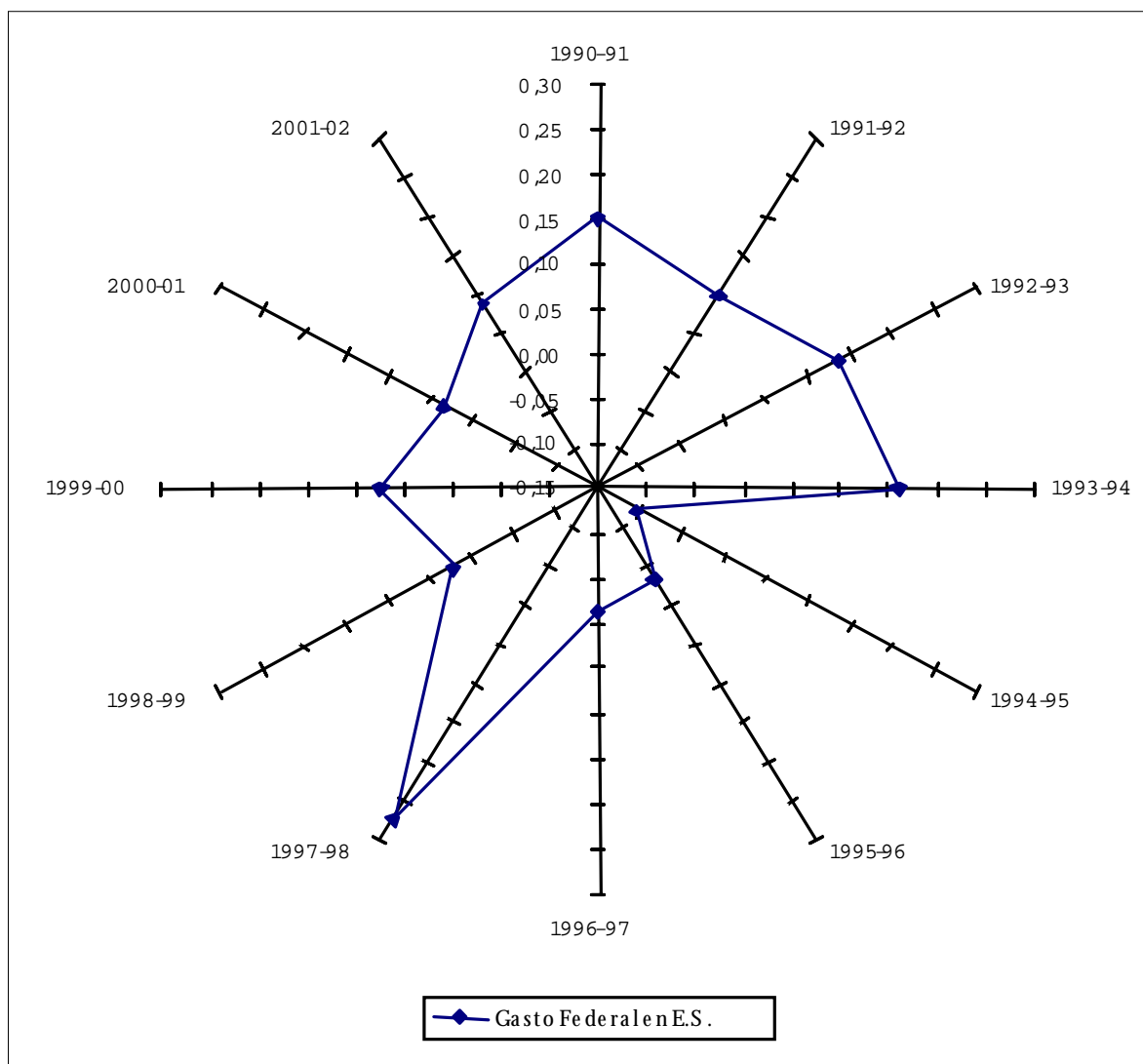


⁵ López, *Op. cit.*, p. 101.

Es posible señalar que las reducciones al presupuesto destinado a la educación superior han dependido de situaciones críticas nacionales desde un punto de vista económico. Las tasas de variación interanual de la inversión en educación superior muestran, en este senti-

do, el impacto de diversas coyunturas, tales como la crisis sufrida por el país desde fines de 1994, que se dejó sentir de forma clara durante los tres siguientes años. Esto produjo una disminución importante del monto del gasto, como se muestra en la siguiente gráfica:

Tasa de variación interanual del gasto federal en educación superior



Al respecto, sostenemos que la política gubernamental en materia de financiamiento de la educación superior debe plantearse con una estrategia anti-cíclica, esto es: compensatoria de los momentos de crisis económica. La razón al respecto es clara: en este tipo de situaciones se vuelve un imperativo facilitar los estudios a los futuros científicos y profesionistas para constituir un contingente de ciudadanos capaces de insertarse productivamente en la economía y contribuir así con el desarrollo integral del país.

Financiamiento extraordinario y matrícula

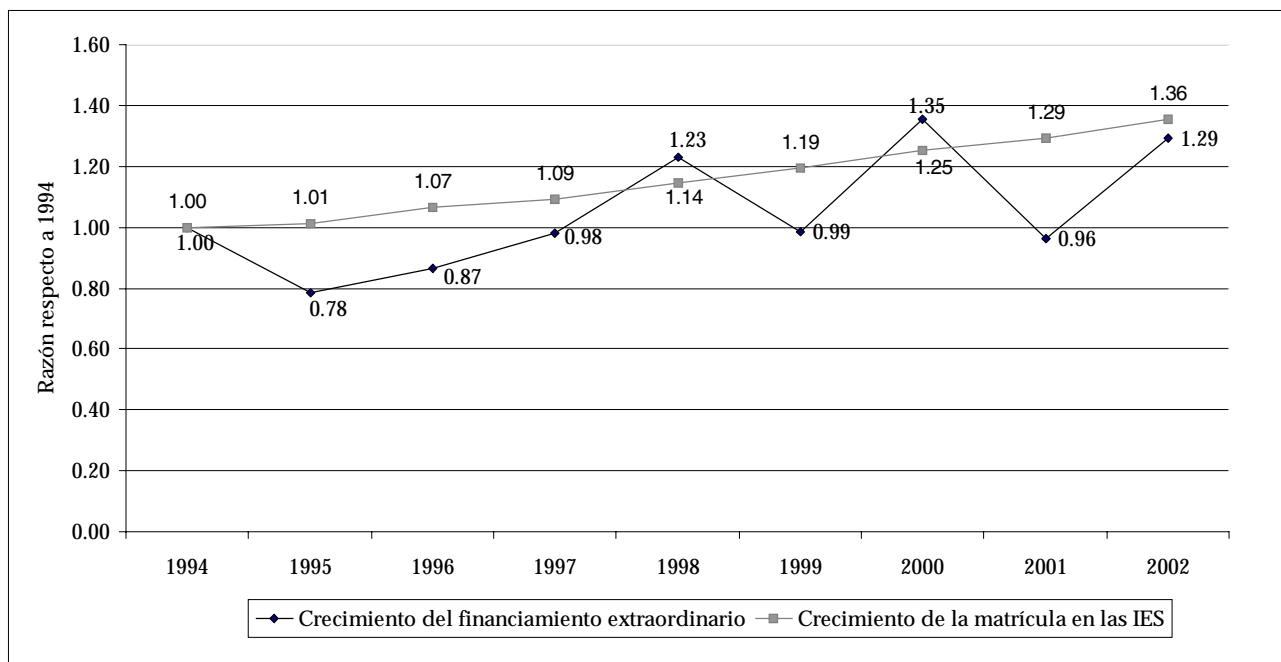
El análisis de los recursos que se destinan a las IES debe distinguir la parte que corresponde al subsidio ordinario federal de los recursos destinados a educación superior a través de otros programas que benefician a las universidades estatales.

Si tomamos 1994 como año base –esto es, igual a 1– y expresamos el resto de las series de finan-

ciamiento extraordinario y de matrícula en educación superior, podemos observar que esta última se incrementa cada año, desde 1994 hasta la ac-

tualidad, en forma sostenida, alcanzando en el año 2002 la cifra de 1.36 respecto a la matrícula del año 1994.

Crecimiento del financiamiento extraordinario y de la matrícula en educación superior (empleando pesos constantes respecto al financiamiento de 1994)

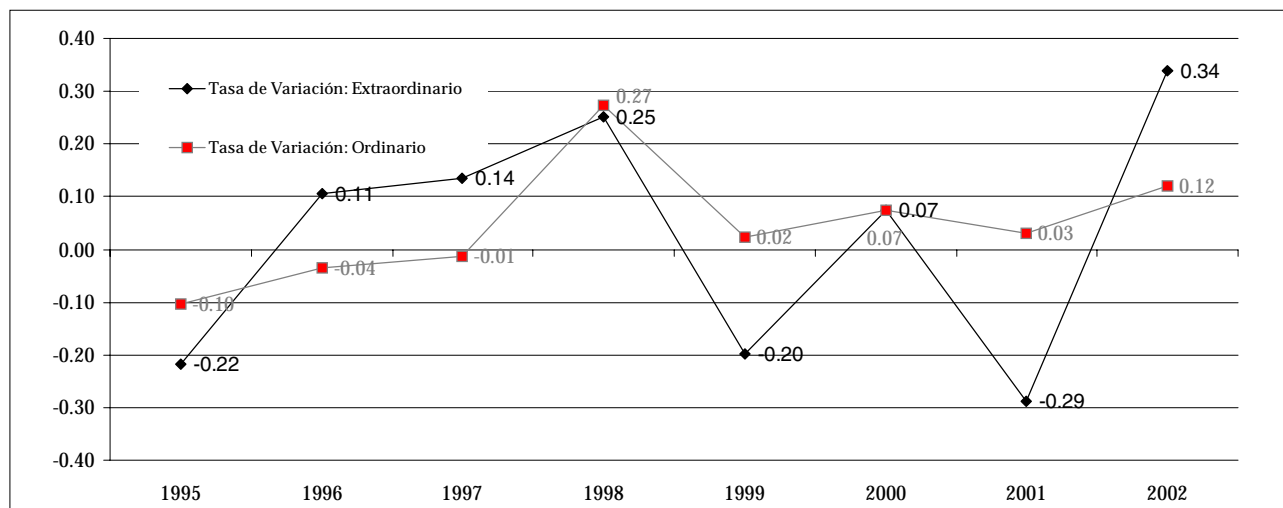


Sin embargo, el financiamiento extraordinario federal es muy variable; puede notarse que en 1995 baja al 0.7, en 1996 se incrementa al 0.87 y en 1998 supera nuevamente el presupuesto otorgado en 1994; en 1999 baja nuevamente a los niveles de 1997, y tras una elevada subida en el año 2000 cae a 0.96 en 2001, para recuperarse en 2002. En suma, no existe una estable –y deseable– relación entre dicho presupuesto y la matrícula, a pesar de que los montos de los programas extraordinarios se definen por otros criterios relacionados con la calidad de los proyectos de las IES.

Financiamiento extraordinario y financiamiento ordinario

La tasa de crecimiento interanual del financiamiento ordinario sigue, en general, una ligera tendencia ascendente. Se observará que existen tres decrementos en 1995, 1999 y 2001. En toda la serie, sin embargo, se dan incrementos variables, cuyo mayor valor ocurre en 1998 respecto al año anterior, con una tasa de 0.27, para continuar con una gran caída y pequeñas alzas posteriores hasta el 2002, año en el que termina con 0.9 de incremento respecto al 2001.

Relación entre el financiamiento ordinario y extraordinario (en pesos constantes 2001)



El presupuesto extraordinario también disminuye en 1995, incrementándose posteriormente hasta 1998, para caer al año siguiente hasta -0.20 y comportarse erráticamente a partir de ese momento. En suma, en el caso del presupuesto extraordinario, y a diferencia del presupuesto ordinario, no existe una clara tendencia que permita realizar previsiones fiables sobre el mismo; ésta es la razón por la que se da una correlación no significativa entre ambos financiamientos, mostrándonos una relación positiva pero poco clara y azarosa en el tiempo.

Algunas conclusiones: la situación de México en el plano internacional

El financiamiento a la educación superior ha estado asociado a la situación económica del país: en años de crisis se han visto afectados los presupuestos y tras las caídas la recuperación ha sido lenta. No obstante, estamos en una fase de crecimiento real en los últimos cuatro años –aunque insuficiente– que deberá de continuarse en los próximos años con una visión de largo plazo.

Si comparamos con otros países los indicadores sobre el financiamiento y las trayectorias de nuestros estudiantes, es posible observar claramente nuestras desventajas. Como puede observarse en la tabla siguiente, la inversión anual por alumno en la educación superior en México es muy reducida en comparación con el resto de la OCDE: únicamente Polonia, Grecia y Turquía se encuentran por debajo de nuestro país.

El incremento de la inversión en educación superior mejorará la calidad de nuestras instituciones, al posibilitar el incremento de una deseable combinación de indicadores, como la contratación de personal especializado y la inversión en equipo científico y tecnológico innovador en educación superior, con el fin de incrementar la competitividad de los profesionistas mexicanos en el escenario internacional; incluso, el incremento de la inversión destinada directamente a los alumnos, en la forma de becas y otros apoyos monetarios para la consecución de los estudios superiores –recursos que deberán considerarse de manera adicional a los destinados a la educación superior–, ayudará a mejorar la situación de otros indicadores, tales como los de eficiencia terminal y las tasas de titulación, en los que existen problemas estructurales en varias instituciones dada la extracción socioeconómica de los estudiantes.

Por su parte, puede observarse en el cuadro que la inversión en investigación y desarrollo vinculada a la educación superior como porcentaje del PIB es muy similar en países como Italia, Grecia o Portugal y Turquía, pero es patente que todos ellos superan ese gasto –en realidad inversión– comparado con el que destina México. Esto provoca, a su vez, que nuestro país cuente con una tasa de seis investigadores por cada 10,000 integrantes en la fuerza de trabajo, la más reducida del conjunto de la OCDE –49 unidades por debajo de la media. Esta situación no sólo reduce la potencial competitividad del país, sino que provoca la migración de cerebros, a la búsqueda de mejores condiciones para el desarrollo de su labor.

Datos comparativos entre países de la OCDE. Indicadores sobre educación superior

Países	Gasto anual por alumno USD en Educación Superior ^{1,2}	Tasas observadas de obtención de títulos de estudios secundarios	Tasas de obtención de un título de educación terciaria tipo A (CINE 5A)	Gasto en I+D de la Educación Superior como % del PIB	Investigadores (total nacional) por cada 10,000 integrantes de la fuerza de trabajo	Razón título terciaria respecto a secundaria F = C/B
	A	B	C	D	E	F = C/B
Alemania	9,466.0	93.3	16.0 ^l	0.41 ^a	59	0.171
Australia	11,240.0	..	25.8 ^m	0.45 ^c	67 ^c	..
Austria	9,993.0 ^p	96.5	13.7 ^l	0.52 ^d	34 ^d	0.142
Bélgica	7,834.0 ^g	..	..	0.43 ^b	53 ^b	..
Canadá	14,809.0	72.1	29.4 ^m	0.35 ^a	54 ^b	0.408
Corea	6,844.0	90.3	25.5 ^m	0.30	48	0.282
Dinamarca	7,294.0	..	..	0.41 ^a	61	..
España	5,166.0	67.1	27.8	0.28 ^a	33	0.414
EE UU	17,466.0	73.5	32.9 ^m	0.39 ^{a,f}	74 ^{d,e}	0.448
Finlandia	7,145.0	88.7	30.3	0.56 ^a	83	0.342
Francia	7,177.0	86.6	24.0 ^m	0.38 ^a	60	0.277
Grecia	3,990.0 ^g	82.7	..	0.26	20 ^d	..
Hungría	5,430.0 ^p	89.8	24.7 ^m	0.17 ^a	28	0.275
Irlanda	8,134.0	87.3	25.2 ^m	0.27	51	0.289
Islandia	..	91.6	24.8 ^m	0.51 ^a	91	0.271
Italia	..	..	14.5 ^l	0.26 ^a	32	..
Japón	10,157.0	93.0	27.7 ^m	0.42	92	0.298
Luxemburgo	..	62.5	..	..	..	..
México	4,519.0	29.5	10.1 ^m	0.14	6 ^b	0.342
Noruega	10,108.0 ^p	..	38.4 ^m	0.45	76	..
Nueva Zelanda	..	97.0	33.4 ^m	0.41	45	0.344
Países Bajos	9,989.0	93.3	34.6 ^m	0.58	50	0.371
Polonia	4,395.0	..	25.1	0.21 ^a	32	..
Portugal	..	56.0	17.5	0.26	27	0.313
Reino Unido	8,169.0 ^g	..	35.2 ^m	0.37	51 ^c	..
Rep. Checa	5,351.0	80.0	11.2 ^l	0.12 ^a	24	0.140
Suecia	12,981.0	79.3	25.1 ^m	0.83	86	0.317
Suiza	16,376.0 ^p	83.6	20.2	0.67 ^c	55 ^c	0.242
Turquía	2,397.0 ^p	46.4	9.6 ^m	0.28	8	0.207
Media	8,601.0	79.4	23.9	..	..	0.301
G7	..	..	..	0.38	65 ^{d,e}	..
UE-15	..	..	..	0.38	50	..
Total OCDE	..	..	..	0.37	55 ^b	..

Fuente: OCDE, OCDE en Cifras, Edición 2000.

Notas:

... No disponible

1. Conversión utilizando paridad de poder de compra por el PIB. Es la tasa de conversión de divisas que elimina las diferencias entre los países comparados. Las PPC se obtienen al evaluar, para los países comparados, el costo de una canasta de bienes y servicios para todos los componentes del PIB; las PPC se expresan en unidades de moneda nacional por dólar estadounidense.

2. 1997

a. 1998

b. 1995

c. 1996

d. 1993

e. Subestimado.

f. Excluye parcial o totalmente el gasto de capital.

g. Únicamente instituciones públicas y las privadas dependientes del gobierno.

m. En su mayoría, programas de educación media para obtener un primer diploma universitario (de 3 a menos de 5 años).

l. En su mayoría, programas de larga duración para obtener un primer diploma universitario (de 5 a 6 años).

p. Únicamente instituciones públicas.

PROPUESTA DE INCREMENTO DEL FINANCIAMIENTO

Con el fin de estimar el incremento anual de la inversión federal en educación superior necesario para alcanzar la meta del 1% del PIB en 2006, hemos calculado el incremento del PIB que ten-

drá lugar según las previsiones de la SCHP-PRONAFIDE. Tomando en cuenta dichas previsiones, hemos proyectado el PIB a partir del monto en pesos corrientes, tal como se observa en el cuadro siguiente:

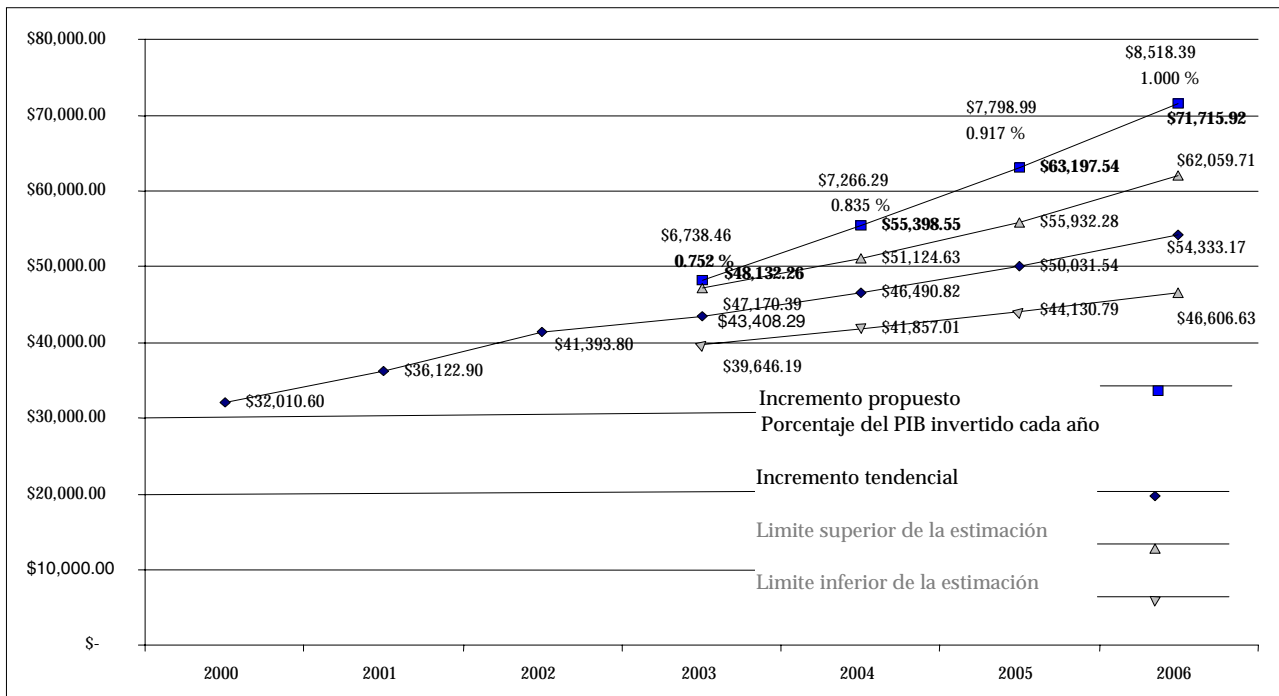
Año	PIB (*10 ⁶)
1990	738,898.0
1991	949,147.6
1992	1'125,334.3
1993	1'256,196.0
1994	1'420,159.4
1995	1'837,019.1
1996	2'525,575.0
1997	3'174,275.2
1998	3'846,349.9
1999	4'583,685.2
2000	5'485,372.2
2001	5'771,857.2
2002	6'183,700.0
Año	Previsiones
2003	6'400,129.5
2004	6'636,934.3
2005	6'889,137.8
2006	7'171,592.4

La gráfica “Propuesta de metas anuales del gasto federal en educación superior para alcanzar el objetivo del 1% del PIB en 2006 (Distribución homogénea del incremento)” muestra dos líneas básicas. En la primera de ellas –la que comienza en 1990 y

llega a 2006–, se especifica el gasto inercial proyectado a partir de los montos estimados del PIB, de forma que el presupuesto en el año 2003 alcanzaría \$43,408.29 millones,¹ esto es \$2,014.49 más que en el año 2002.

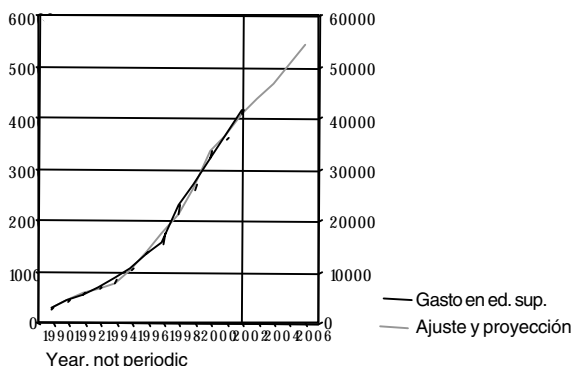
¹ Se efectuaron 8 ajustes diferentes para estimar la inversión inercial en educación superior a partir de la relación que ésta mantuvo con el PIB desde 1990. La estimación que aparece aquí se calculó a partir de un ajuste cúbico, con el que se obtuvo menor error que con los otros 7. El modelo empleado es: $Y = b_0 + (b_1 p) + (b_2 p^2) + (b_3 p^3)$, representando “p” la variable indicador (el PIB anual); y su ajuste es óptimo si atendemos a la gráfica incluida en esta nota, en la que se muestra la estima-

Propuesta de metas anuales de gasto federal en educación superior para alcanzar el objetivo del 1% del PIB en 2006
(\$ en millones de 2002)
Distribución homogénea del incremento



Las líneas grises, arriba y debajo de esta proyección, representan los límites superior e inferior de la estimación a partir del cálculo del error probable, esto es: el presupuesto podría estar en el año 2006, de seguir la tendencia actual, entre \$46,606.63 y \$62,059.71 millones, lo que significa –en el mejor de los casos– casi \$10,000 millones por debajo de la propuesta que aquí se formula.

ción tan cercana que produce el modelo cuando predecimos las cifras de gasto en educación superior anteriores a 2003, esto es, aquellas para las cuales conocemos el dato real. Para tales proyecciones se considera la inflación como una constante en 2002-2006.

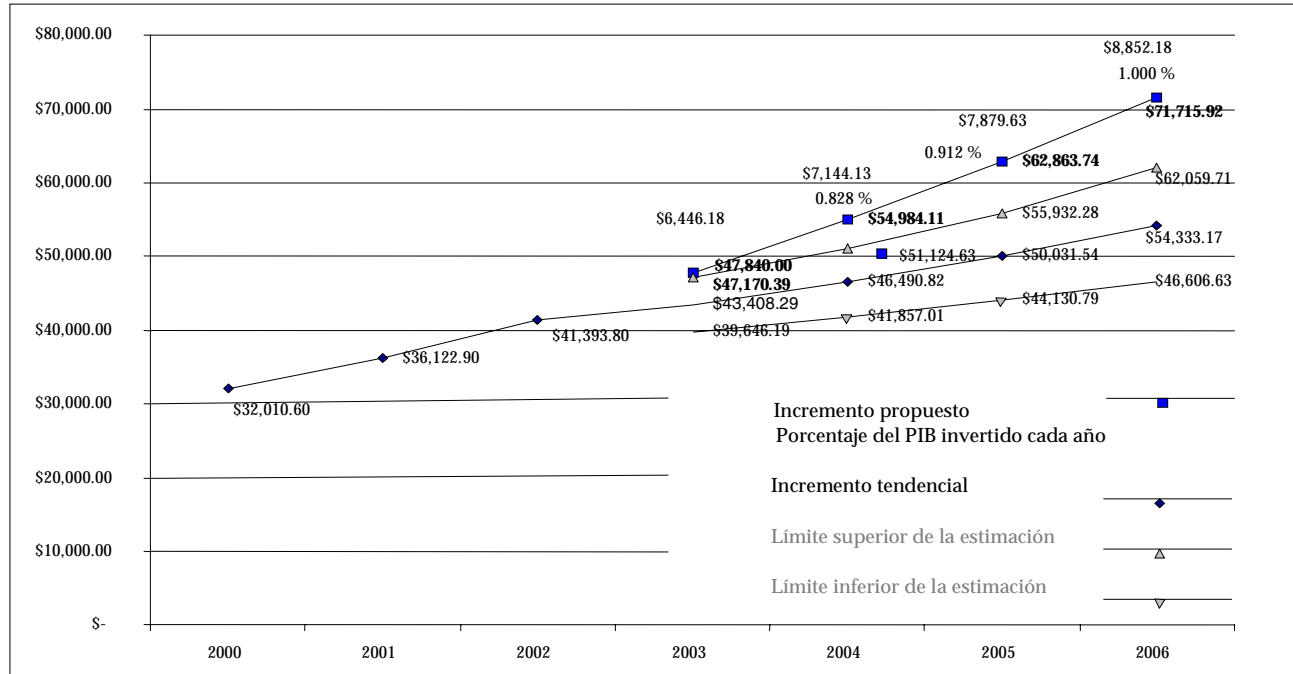


La otra línea principal del gráfico –la que se encuentra por encima de todas las demás–, muestra el monto de presupuesto federal anual que debería destinarse a la educación superior con el fin de alcanzar el 1% del PIB en el año 2006 si los incrementos anuales se distribuyeran anualmente en forma homogénea: esto es, desde \$48,132.26 en 2003 hasta \$71,715.92 millones en 2006 –cifras en negritas–; sobre esta línea se hayan dos datos: a) la cantidad de incremento expresada en millones de pesos; y, b) el porcentaje de presupuesto del PIB que representaría el gasto federal en educación superior al llevar a cabo los incrementos señalados. Estas variaciones implican un incremento porcentual anual de 0.0826% respecto al PIB correspondiente.

La segunda gráfica “Propuesta de metas anuales de gasto federal en educación superior para alcanzar el objetivo del 1% del PIB en 2006 (Distribución de incrementos según el crecimiento del PIB)” expone las mismas líneas, si bien los aumentos anuales del presupuesto se han distribuido de forma diferencial cada año, haciendo corresponder éstos con el crecimiento esperado del PIB en cada momento, lo que supone la siguiente serie de aumentos porcentuales: 0.0781 en el año 2003; 0.0810 en 2004; 0.0840 en 2005; y 0.0875, hasta alcanzar el 1% del PIB en el último año proyectado.

**Propuesta de metas anuales del gasto federal en educación superior
para alcanzar el objetivo del 1% del PIB en 2006
(\$ en millones de 2002)**

Distribución de incrementos según el crecimiento del PIB

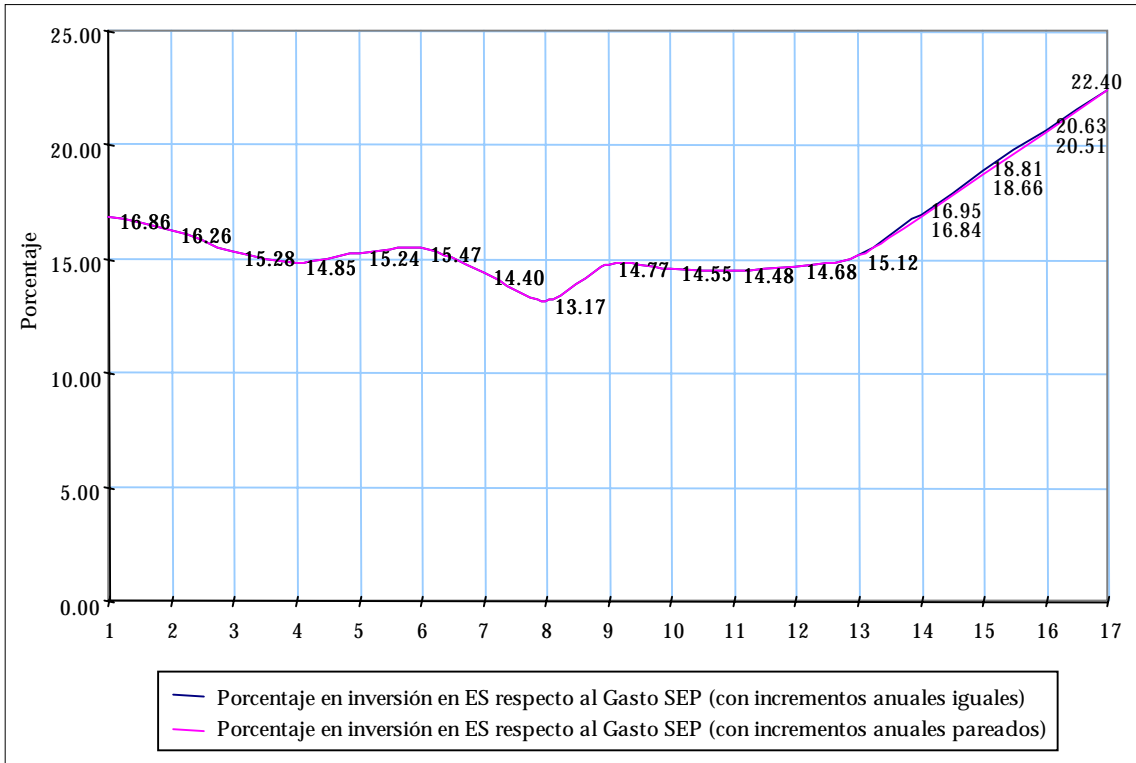


Como se señala, en ambas gráficas, los montos propuestos para el presupuesto federal en educación superior alcanzan los 71,715.92 millones de pesos, esto es, el 1% del PIB del año 2006, estimado al proyectar éste desde los pesos corrientes de 2002.

Si relacionamos los incrementos anteriores con los porcentajes de gasto federal en educación superior respecto al gasto de la SEP –tomando en consideración la

meta de alcanzar en 2006 el 8% del gasto en educación (inversión pública y privada), del cual se puede estimar que el gasto federal sea del 5.4%— a partir de 2003 se requeriría de un incremento importante, para pasar del actual 15.12% al 22.40% en 2006. Para 2003 se requeriría de una proporción que alcanza prácticamente el 17%, lo que implica un gran esfuerzo de las autoridades del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados.

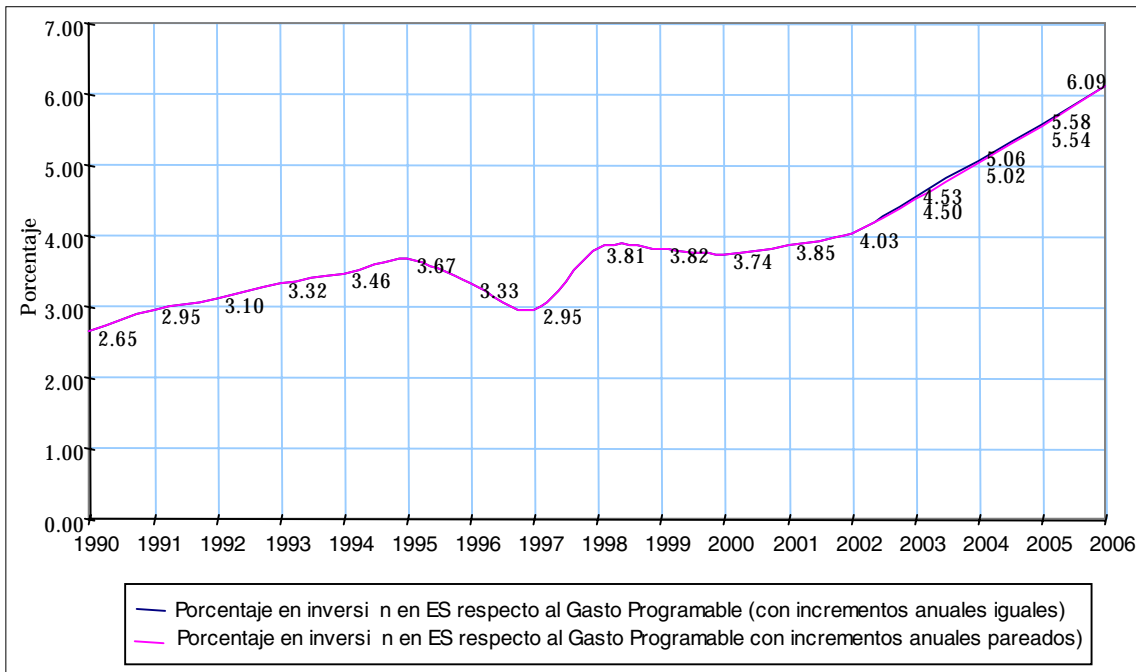
Porcentaje de gasto en educación superior respecto al gasto de la SEP



De igual manera, si comparamos la proporción del gasto de educación superior respecto del Gasto Programable, se tendría que dar un incremento: de acuerdo con la ten-

dencia de este último, observada en la última década, se tendría que pasar del actual 4.03% al 6.09% en 2006, y para 2003 se requeriría aproximadamente el 4.5%.

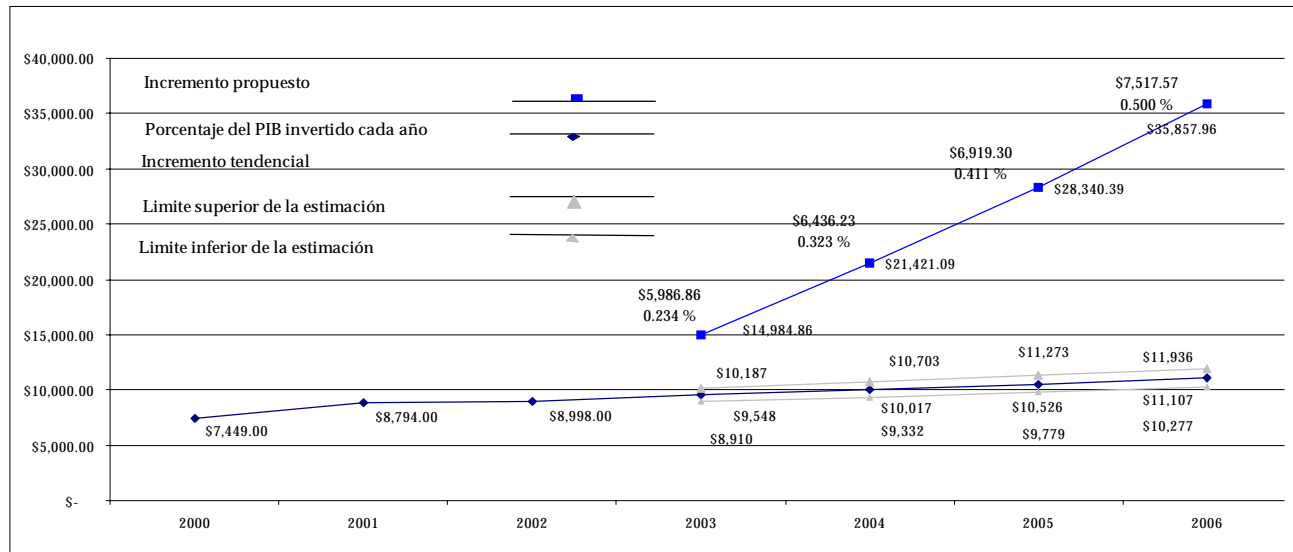
Porcentaje de gasto en educación superior respecto al gasto programable



Adicionalmente al gasto federal en educación superior, se considera deseable un incremento sostenido del gasto estatal, hasta alcanzar el 0.5% del PIB en 2006. El alcance de esta meta requerirá, indudablemente, de una reforma fiscal integral que otorgue mayores recursos a los gobiernos locales. Los incrementos ne-

cesarios en los próximos cuatro años se señalan en la siguiente gráfica, si los aumentos son homogéneos cada año. Nótese, al respecto, la gran diferencia entre el gasto estatal proyectado al 2006 –poco más de \$11,000 millones– y el gasto que representaría el objetivo del 0.5% del PIB: \$35,000 millones.

**Propuesta de metas anuales de gasto estatal en educación superior
para alcanzar el objetivo del 0.5% del PIB en 2006 (\$ en millones de 2002)
Distribución homogénea del incremento**



UNA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Ante el nuevo panorama de la educación superior en los albores del siglo XXI la ANUIES, en un proceso ampliamente participativo de sus asociadas, elaboró una propuesta para atender la problemática de la educación superior.¹ El objetivo general de esta propuesta es mejorar sustancialmente su calidad (cobertura, pertinencia, eficiencia y equidad) y conformar un “verdadero” sistema de educación superior para responder con calidad y oportunidad a las demandas de la sociedad del conocimiento y del desarrollo económico y social del país.

En este documento –que fue dado a conocer a los entonces candidatos a la Presidencia de la República y difundido ampliamente a la sociedad– la ANUIES profundizó en el problema del financiamiento a este nivel educativo. Respecto a este importante asunto se advertía sobre la necesidad de generar y orientar más recursos para garantizar la equidad en el acceso a la educación superior. Ello implica el compromiso del Estado de canalizar recursos crecientes en términos reales, la diversificación de las fuentes de financiamiento y la construcción de un nuevo modelo de asignación que incluya mecanismos que incentiven la mejora de la calidad y la eficiencia, y que permitan disminuir el contexto de incertidumbre que caracteriza el financiamiento a las IES públicas. A su vez, se establecieron los compromisos que asumen las IES para hacer un uso transparente y racional de los recursos que se les asignen. Cabe señalar que el Programa Nacional de Educación 2001-2006 recogió la mayoría de las estrategias y metas planteadas en este documento.

En el PNE se reconoce que pese a que en los últimos años ha habido un aumento real en las aportaciones financieras del gobierno federal y de los gobiernos de

los estados a la educación superior pública, los recursos aún son insuficientes para atender satisfactoriamente el crecimiento con equidad y calidad de la oferta educativa, y las necesidades de las instituciones. En correspondencia con este diagnóstico, el Programa establece el compromiso del gobierno federal de incrementar la inversión en educación superior pública. Se plantean como metas incrementar anualmente el financiamiento a la educación superior hasta alcanzar el 1% del Producto Interno Bruto en 2006, e incrementar anualmente los recursos del programa para la ampliación de la oferta educativa, así como de aquellos cuyos objetivos son el fomento de la mejora de la calidad de la educación superior y su aseguramiento, hasta alcanzar un incremento total del 30% en términos reales en 2006.²

² En el PNE no es explícito si la meta de alcanzar el 1% del PIB se refiere únicamente al gasto federal, al gasto público o al gasto nacional, que incorpora el gasto privado, y si en el cálculo se considera el gasto en ciencia y tecnología; si este porcentaje incluye todo el gasto, la meta ya está rebasada, y si se trata del gasto público se está muy cerca de lograrla, al haber representado en 2002 el 0.81% (0.67% federal y 0.14% estatal), por lo que el aumento restante impactará de manera insuficiente en el desarrollo sostenido de la educación superior pública. Una lectura a la luz de lo que se dice para toda la educación, es que en el 1% del PIB está incluido el gasto público (federal y estatal) y el privado. Cabe señalar que la propuesta de la ANUIES es muy clara en este sentido. En el documento *La educación superior en el siglo XXI* se propuso “lograr que el financiamiento federal a la educación superior se incremente de manera constante a partir del año 2001 para que en el año 2006 se alcance el 0.7% del PIB”. (p. 209). Con base en la información del Quinto informe de gobierno del presidente Zedillo, esta meta representaba un paso del 0.48% del PIB en 1999 a 0.70% del PIB en 2006, lo que significaba un incremento del 46%. Sin embargo, con la información oficial vigente desde el año 2000, que modificó las series históricas, en 1999 el gasto federal en educación superior fue del 0.59%. Además, el PNE, al señalar la meta de alcanzar en 2006 una proporción del 8% del PIB destinada a educación, hace referencia explícita a que este porcentaje se refiere al total de la inversión en educación, pública y privada, y no incluye el gasto en ciencia y tecnología (PNE, pág. 94), por lo que las estimaciones que hacemos se refieren solamente a las subfunciones de educación superior y posgrado.

¹ ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México, 2000.

Si bien es difícil prever el comportamiento futuro del financiamiento a la educación superior ante las condiciones de recesión económica que vivió el país en 2001, el escaso crecimiento del año 2002 y las inciertas perspectivas de recuperación de las finanzas públicas para 2003, es claro que el gobierno federal, los gobiernos estatales, la sociedad en su conjunto y las IES públicas tendrán que conjuntar sus esfuerzos para impulsar políticas que garanticen la continuidad de los programas académicos con visión de largo plazo.

Sin duda, los compromisos que el Programa Nacional de Educación establece para incrementar los recursos a la educación superior constituyen un importante avance; sin embargo, para lograr las metas del mismo, es necesario contar con un marco de certeza. El financiamiento público a la educación superior no puede estar regido por la ausencia de criterios, como en el pasado, ni orientado por las inercias o la discrecionalidad política.

Se requiere de una política de financiamiento sostenido y creciente a la educación superior que brinde certidumbre de largo plazo al desarrollo de las instituciones públicas de educación superior; esto sólo podrá realizarse con la concurrencia de los tres niveles de gobierno: estados, federación y municipios; de los poderes ejecutivo y legislativo, federal y estatal, y de la sociedad civil. Asimismo, es imprescindible incorporar disposiciones y mecanismos equitativos y transparentes para la asignación y uso de los recursos.

Debido a la importancia nacional que tiene la educación superior y a su dimensión política, social e histórica, el carácter del financiamiento a este sector educativo no es únicamente de índole puramente técnico o instrumental, sino requiere de una política de largo alcance, que trascienda las administraciones públicas de los diferentes niveles de gobierno.

Cinco principios básicos deberán orientar esta política:

- Institucionalización, que brinde legalidad y permanencia del financiamiento a la educación superior.
- Suficiencia de los recursos asignados, para atender las necesidades del desarrollo de la educación superior.
- Equidad, en la distribución de los recursos y en la disminución de las desigualdades en el trato financiero que reciben las instituciones.
- Transparencia, en los mecanismos y procedimientos para distribuir los recursos.

- Corresponsabilidad, en el ejercicio eficiente de los recursos públicos que reciben las universidades, en la rendición de cuentas y en los esfuerzos por acrecentar los ingresos propios.

Los compromisos del Estado

El análisis de los problemas que aquejan a las instituciones de educación superior públicas hace necesario el establecimiento de compromisos por parte del Estado que puedan generar un contexto de certidumbre para el desarrollo de este nivel educativo y para su financiamiento suficiente, a fin de lograr las metas nacionales establecidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y las metas establecidas por cada una de las casas de estudios superiores. Los compromisos que se consideran fundamentales para el logro de estas metas corresponden a los distintos niveles de gobierno y a los poderes ejecutivo y legislativo.

El Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES, luego del análisis cuidadoso del problema del financiamiento de la educación superior, propone que el gobierno federal, los gobiernos estatales y los congresos asuman los siguientes compromisos:

- Incrementar el gasto público en educación superior de manera sostenida para pasar del 0.81% del PIB estimado para 2002 al 1.5% en el año 2006. De este porcentaje, el gasto federal deberá alcanzar el 1%. La mayor participación de los gobiernos estatales no deberá implicar la disminución del presupuesto federal.³
- Incrementar el porcentaje del gasto federal en educación superior de manera gradual para pasar del 4% del gasto programable en 2002 a cuando menos el 6% en 2006; asimismo, pasar del 15.1% del gasto de la SEP en 2002 al 19% en 2006. En ningún caso, el subsidio público ordinario deberá disminuir en términos reales para ninguna de las IES públicas.
- Elaborar una estrategia legislativa que involucre al Poder Legislativo en la aprobación de cualquier ajuste al presupuesto educativo.
- Incrementar anualmente los recursos para los proyectos especiales (FOMES, PROMEP, PROADU,

³ El 26 de noviembre de 2002 la Cámara de Diputados aprobó una reforma a la Ley General de Educación en la que se establece la obligación del Estado (federación, entidades federativas y municipios) a destinar cuando menos el 8% del PIB a educación, del cual el uno por ciento se destinará a ciencia y tecnología en las instituciones de educación superior. Se especifica que los presupuestos del Estado incluirán un incremento anual, a fin de alcanzar recursos equivalentes a este porcentaje en el año 2006.

FAM, COSNET y FIUPEA) y el monto de los fondos compensatorios que permitan a las instituciones corregir rezagos.

- Canalizar los recursos del FAM directamente a las universidades para evitar la triangulación con los gobiernos estatales y agilizar la entrega de los recursos para la construcción de infraestructura, en los términos de la legislación de las instituciones.
- Atender los grandes rezagos acumulados en algunas universidades públicas mediante mecanismos compensatorios que permitan establecer con claridad los compromisos que deberán cumplir tanto las instituciones como los gobiernos federal, estatales y, en su caso, municipales.
- Priorizar en el gasto a la educación superior el apoyo a la consolidación y, en su caso, expansión de las instituciones existentes.
- Continuar con la atención a los problemas estructurales de carácter financiero de las universidades públicas estatales mediante el incremento de los montos que anualmente destine la Cámara de Diputados para su atención.
- Incrementar la participación de los gobiernos estatales en el financiamiento de las universidades públicas en las entidades con participación debajo de la media nacional, de acuerdo con una estrategia de gradualidad pactada entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales. Los porcentajes de subsidio provenientes de ambos niveles de gobiernos deberán cumplirse en forma rigurosa.
- Impulsar que en cada entidad federativa el presupuesto a las instituciones sea determinado por el Congreso del Estado.
- Distribuir el subsidio federal a las universidades públicas, mediante la aplicación de un nuevo modelo de asignación, mismo que gradualmente sustituirá al modelo actual de asignación.
- Impulsar iniciativas para el establecimiento de programas de incentivos fiscales para propiciar la transferencia de recursos del sector privado a las instituciones públicas de educación superior.
- Fungir como aval de las instituciones de educación superior para la suscripción de convenios con organismos internacionales que apliquen fondos dirigidos al fortalecimiento de las instituciones.
- Diseñar una estrategia legislativa integral que establezca derechos y obligaciones del Estado y de las instituciones de educación superior. Como parte de ella, se deberá emitir la Ley Reglamentaria de la Fracción VII del Artículo Tercero Constitucional y se deberán realizar las modificaciones necesarias a dicho artículo, a la Ley General de Educación, a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior

y a la normatividad respectiva de los estados y de las instituciones.

- Impulsar iniciativas por parte del gobierno federal y los gobiernos estatales para exentar a las instituciones públicas de educación superior de algunos impuestos, como un modo de subsidiarlas indirectamente.

Los compromisos de las instituciones públicas de educación superior

Las universidades públicas requieren profundizar sus procesos de reforma y mejoramiento académico y administrativo. Algunos de los proyectos emanados de las comunidades académicas han tenido que ser pospuestos ante la insuficiencia de recursos, pero también se reconoce que todavía faltan esfuerzos adicionales por optimizar los recursos con que se cuenta. Es compromiso de todas las universidades públicas hacer esfuerzos adicionales para lograr el reordenamiento administrativo y el saneamiento financiero, sobre todo en aquellos casos en que políticas y decisiones institucionales tomadas en el pasado condujeron a situaciones insostenibles en materia financiera. Adicionalmente, se establecen los siguientes compromisos:

- Es manifestación de las universidades públicas mejorar de manera continua las actividades que realizan en materia de docencia, de investigación y de extensión universitaria, en beneficio de los usuarios de sus servicios y de la sociedad mexicana, dando prioridad a los sectores sociales más desfavorecidos. Se profundizarán los procesos de reforma académica para consolidar los programas ofrecidos en las distintas áreas de conocimiento y niveles educativos.
- Es compromiso de las universidades públicas el fortalecimiento de una cultura de la evaluación y rendición de cuentas que permita realizar un seguimiento sistemático de sus actividades con fines de mejoramiento constante y aseguramiento de la calidad de los servicios que ofrecen y de los ambientes en que éstos se realizan. Las IES continuarán con su participación en los procesos de evaluación de programas académicos y de acreditación a cargo de los CIEES, del COPAES y de los Consejos de Acreditación.
- Los resultados del avance institucional de las IES públicas (indicadores de cobertura, eficiencia y calidad) serán de dominio público y permitirán a los aspirantes y a los padres de familia tomar las decisiones más convenientes respecto a la elección de opciones de estudio en las distintas universidades públicas. Asimismo, permitirán a la sociedad reco-

nocer la pertinencia de su inversión en la consolidación de este nivel educativo.

- Las universidades públicas se comprometen a mejorar sustancialmente sus procesos de planeación, programación, presupuestación y gestión para lograr mayor transparencia en el uso de sus recursos financieros.
- Las universidades públicas se comprometen a diversificar sus fuentes de financiamiento para mejorar la calidad de su infraestructura y de sus servicios, sin que el aumento de los ingresos propios signifique una disminución del subsidio federal y estatal. Para la búsqueda de fondos complementarios, las

IES realizarán ajustes a sus respectivas dinámicas organizacionales que involucren al grueso de sus comunidades, de forma tal que los esfuerzos para obtener nuevo financiamiento no se restrinjan a los aparatos administrativos.

- Se reitera la disposición de las universidades a entregar a la Auditoría Superior de la Federación y a las comisiones de la Cámara de Diputados sus estados financieros debidamente auditados, tal como lo hicieron en 2002. Asimismo, manifiestan su disposición a someterse a las auditorías que sean solicitadas por los órganos correspondientes de los congresos federal y estatales.

*Propuesta de lineamientos
para una política de Estado
en el financiamiento de la educación superior*
Se terminó de imprimir en julio de 2003,
en los talleres de Serna Impresos, S. A. de C. V.
con un tiraje de 1000 ejemplares