

Capítulo 11. Financiamiento

OBJETIVO

Definir una política de Estado para el financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, que precise reglas y criterios para la determinación de los montos y su distribución entre las IES bajo los principios de institucionalización, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad y reconocimiento al desempeño institucional.

CARACTERIZACIÓN

En todo el mundo los gobiernos nacionales, los organismos internacionales, las asociaciones de universidades, las instituciones educativas y científicas, y las organizaciones políticas y sociales coinciden en que la educación superior, la ciencia y la tecnología son estratégicas para el desarrollo de un país. También coinciden en que esta importancia debe reflejarse en una inversión suficiente por parte de la sociedad. Es necesaria una mayor inversión por varias razones: para dar cabida a más estudiantes asegurando la calidad de su formación; porque en las IES se genera conocimiento y se forman personas del más alto nivel que impactan en todos los sectores del desarrollo de la sociedad, y porque los costos implicados en las actividades académicas y científicas son crecientes frente a la actual revolución tecnológica.

El modelo de financiamiento vigente no sólo en México sino en otros muchos países, sustentado en la inversión preponderantemente pública, entró en crisis en la década de los ochenta ante el apuro de las economías y la insuficiencia de los recursos fiscales. Al final del siglo pasado ocurrió un proceso de privatización de la educación superior reflejado en el aumento de instituciones particulares, de la matrícula por ellas atendida y del financiamiento privado canalizado.

La ANUIES considera que en el futuro será inviable continuar con el mismo ritmo de expansión del sistema privado dada la inequitativa distribución del ingreso de la sociedad que imposibilita a amplios sectores de la población a cubrir los costos de su educación. De ahí la necesidad de fortalecer el financiamiento público. Como ha sido ampliamente documentado en estudios comparativos a nivel mundial, casi todos los países que han logrado un desarrollo importante de la educación superior lo han hecho con fuerte apoyo estatal.

Sin embargo, la disponibilidad de recursos públicos resulta limitada frente a la bajísima carga fiscal: los ingresos tributarios del gobierno federal, sin considerar la renta petrolera, representan el once por ciento del PIB. Al no existir los recursos necesarios, la presión social por la ampliación y transformación de la educación pública se enfrenta a una limitante estructural. Sólo el gasto educativo absorbe la cuarta parte del gasto programable total federal y aún así resulta insuficiente para las necesidades del país. Es por ello que no se puede asumir que el financiamiento adicional necesario provenga solo del Estado, o únicamente de las aportaciones privadas, sino que se requerirá de la concurrencia de ambos sectores, pero bajo el compromiso irrenunciable del primero en el sostenimiento de las instituciones públicas.

Es reclamo ampliamente compartido por los diversos actores relacionados con el devenir educativo el que las instituciones públicas de educación superior y centros de investigación cuenten con los medios económicos y materiales suficientes para que puedan alcanzar niveles de excelencia en las actividades que realizan y, simultáneamente, ejerzan con la mayor eficiencia y transparencia los recursos que la sociedad les canaliza para tal efecto. También se demanda un nuevo esquema de financiamiento que, en un contexto de certidumbre, asigne los recursos con toda transparencia y objetividad más allá de situaciones coyunturales, a fin de evitar decisiones arbitrarias tanto por el Ejecutivo como en el Legislativo.

Pese a las constantes declaraciones gubernamentales sobre la prioridad de la educación superior, la ciencia y la tecnología, se carece de una visión presupuestal de mediano y largo plazos sobre el significado de invertir para el futuro del país en estos rubros. La inexistencia de una política de Estado hace que el gasto federal que se les destina no cuente con fuentes permanentes y estables de financiamiento o bien quede sujeto a presiones políticas y a los estrechos márgenes presupuestales de cada ejercicio fiscal.

El actual contexto político —en el que se da la alternancia de partidos en el gobierno federal, estatal y municipal, y los congresos tienen una composición plural— exige contar con un mínimo de acuerdos en materia de desarrollo sostenido de la educación superior y la ciencia y la tecnología. Las instituciones de educación superior y los centros de investigación han tenido un crecimiento de sus presupuestos inferiores en términos reales a los gastos que originó una creciente demanda estudiantil y las exigencias del mejoramiento de la calidad de las funciones realizadas. Se acumularon necesidades no cubiertas de nuevas y mejores instalaciones, edificios, talleres, laboratorios, equipos y acervos bibliográficos y se incrementó de manera continua el personal académico y administrativo. Actualmente el pasivo que más impacta a las universidades es el que se deriva de los regímenes de pensiones y jubilaciones. La mayor parte de estas erogaciones se están cubriendo con los recursos presupuestales de las instituciones, aunque la evolución previsible de las mismas hará inviable continuar con dicha práctica. La demanda de recursos económicos para el pago de pensiones se hará más crítica en los próximos años, a medida que se manifieste con mayor intensidad el envejecimiento de los académicos y trabajadores administrativos.³⁵

La ANUIES sostiene que toda institución que reciba recursos públicos debe informar sobre su ejercicio, así como de los resultados académicos que se obtuvieron. Ya son más de 23 instituciones públicas de educación superior las que han sido fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación, y actualmente todas ellas están abiertas a la evaluación externa de sus actividades académicas, lo que evidencia el avance de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

México comparte los problemas de financiamiento de la educación superior de la región latinoamericana, como lo señalan los estudios auspiciados por la IESALC en años recientes, que concluyen que "en el lapso de 1990 a 2003, el aumento del peso de la educación superior frente al valor de la producción de cada país ha sido escaso (salvo en algunos países), hay casos en los cuales inclusive este peso ha disminuido. Tendencia que permite inferir que otras prioridades nacionales han llevado a los gobiernos a que el sector de la educación superior no haya podido aumentar su participación dentro de la

³⁵ Como resultado de un estudio actuarial en 30 universidades públicas estatales sobre sus sistemas de pensiones, la SEP y la ANUIES impulsaron desde 2002 reformas a dichos regímenes y se canalizaron recursos para disminuir los pasivos que alcanzan cifras inmanejables. Con las reformas realizadas se ha logrado ahorros por 150 mil millones de pesos.

riqueza nacional. Así, el panorama presupuestal en educación superior para la región no parece alentador desde el punto de vista de las erogaciones a pesar de que el desarrollo social en el presente siglo se construye a partir del capital intelectual" (IESALC, 2006:73).

AVANCES Y PROBLEMAS

A continuación se indican algunos problemas que enfrentan las instituciones públicas de educación superior y centros de investigación en materia de financiamiento:

- Los presupuestos provenientes de las fuentes públicas de financiamiento estatal y federal han sido insuficientes para la operación de las instituciones de educación superior y centros de investigación con altos niveles de calidad, en tanto los recursos para inversión han quedado rezagados. Tan solo los recursos destinados al pago de nómina representan más del 80% del presupuesto total.
- El presupuesto público es básicamente inercial. En los ámbitos del Ejecutivo y del Legislativo no siempre han privado criterios de tipo académico para su determinación y distribución.
- El actual esquema de asignación presupuestal para las IES ya no satisface las necesidades en materia de financiamiento. En consecuencia ha sido reiterada la necesidad de contar con criterios claros y ampliamente compartidos para el otorgamiento del subsidio, así como de hacer efectivo un nuevo modelo sustentado en el desempeño institucional.
- Se ha incrementado el promedio de edad de las plantas académicas, sin que se incorporen los jóvenes que se han formado en programas de posgrado de alto nivel con grandes esfuerzos de la nación.
- Existen grandes inconsistencias y disparidades en el financiamiento, manifestado no solo en las profundas brechas de subsidio por alumno entre las instituciones, sino en el trato diferencial entre los subsistemas universitario, tecnológico y científico por un lado, y las universidades públicas estatales y las universidades federales por el otro. Esto distorsiona el financiamiento desde una visión de sistema y bajo un criterio federalista.
- No existe un acuerdo nacional que equilibre la contribución que corresponde hacer a los diversos órdenes de gobierno para el financiamiento de las universidades públicas estatales. Las aportaciones de los gobiernos de los estados muestran grandes variaciones que van de más del cincuenta por ciento a poco más del diez por ciento.
- Los salarios del personal académico mantienen un fuerte rezago respecto a la situación prevaleciente hace dos décadas. Por su parte, el esquema de los programas de estímulo al desempeño muestra su agotamiento.
- El número de plazas autorizadas de personal administrativo se ha mantenido estable desde hace más de una década. Sin embargo, las instituciones han tenido que contratar nuevo personal debido a la ampliación y diversificación de la oferta, la creación de nuevos *campus* y la ampliación de servicios académicos sin contar con el reconocimiento de plazas por parte de la SEP y la SHCP, con la afectación consiguiente de las finanzas institucionales.
- El ejercicio presupuestal de los centros de investigación se caracteriza por una reducida flexibilidad y autonomía, y su evaluación se centra en el cumplimiento de los procedimientos establecidos por las instancias fiscalizadoras, sin la suficiente atención a su naturaleza académica.

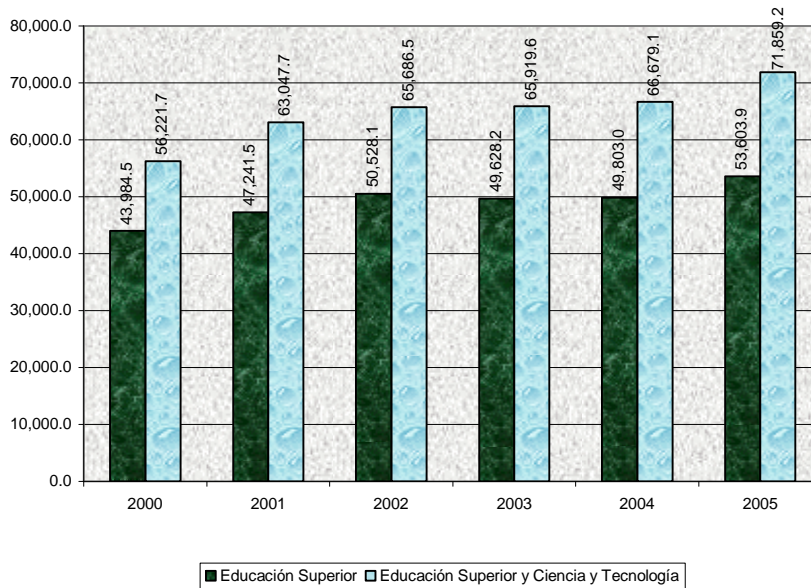
Un avance de indudable importancia para incidir en la resolución de algunos de estos problemas y que debiera nutrir cualquier reforma en materia de financiamiento de la educación superior, es el acuerdo obtenido en el seno del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES para contar con un modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior, que fue incorporado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. Este modelo tiene el propósito de reconocer el desempeño institucional y al mismo tiempo cerrar brechas de financiamiento entre las instituciones, y está sustentado en fórmulas con indicadores de matrícula y de calidad que le dan plena transparencia, además de ser susceptible de un mejoramiento permanente en función de la evolución del propio sistema público de educación superior.

El PRONAE estableció el compromiso del gobierno federal de incrementar la inversión en educación superior pública. Por su parte, el Congreso de la Unión hizo reformas legislativas en materia de financiamiento: la reforma de noviembre de 2002 que modificó el artículo 25 de la Ley General de Educación 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 investigación en las IES, especificando que los presupuestos contemplarán un incremento anual, a fin de alcanzar recursos equivalentes a este porcentaje en el año 2006. Por su parte, en la adición aprobada en abril de 2004 al Artículo 9 bis de la Ley de Ciencia y Tecnología se estableció alcanzar una inversión nacional en ciencia y tecnología equivalente al uno por ciento del PIB.

Pese a ello, los resultados no permiten observar cambios cualitativos positivos en las políticas de financiamiento y las cifras demuestran la incapacidad del gobierno y las principales fuerzas políticas del país para establecer acuerdos que permitieran construir una política de financiamiento con visión de largo plazo y alcanzar las metas planteadas:

- En términos reales, entre 2000 y 2005, el gasto federal en educación superior aumentó en 22%, con una tasa de crecimiento anual promedio de 4% aunque con un comportamiento irregular (gráficos 10 y 11). En el mismo periodo, la matrícula en IES públicas creció en 23%, con una tasa de crecimiento anual promedio de 4.2%. Ello indica que en el sexenio se tuvo prácticamente un estancamiento del financiamiento comparado con el tamaño del sistema. Sin embargo, si se toma en cuenta el presupuesto aprobado para 2006, se estima para finales del año una disminución mayor.
- En el PRONAE el gobierno federal se comprometió alcanzar en 2006 una meta de gasto público en educación superior equivalente al uno por ciento del PIB. En 2005 el gasto federal alcanzó el 0.64% del PIB y el estatal el 0.16%, lo que da un total de gasto público del 0.80%. El presupuesto federal de inicio para 2006 disminuyó al 0.55%, que se espera tendrá una recuperación al cierre del año. Si también se consideran los recursos fiscales asignados a la función de ciencia y tecnología, como se reporta en los informes de gobierno, el gasto federal en educación superior alcanzó en 2005 el 0.86% del PIB (cuadro 22) y el gasto público, incluyendo el estatal destinado a esta función, el 1.02%.

Gráfico 10.
Evolución del gasto federal en educación superior*
y ciencia y tecnología, 2000-2005
(Millones de pesos de 2005)

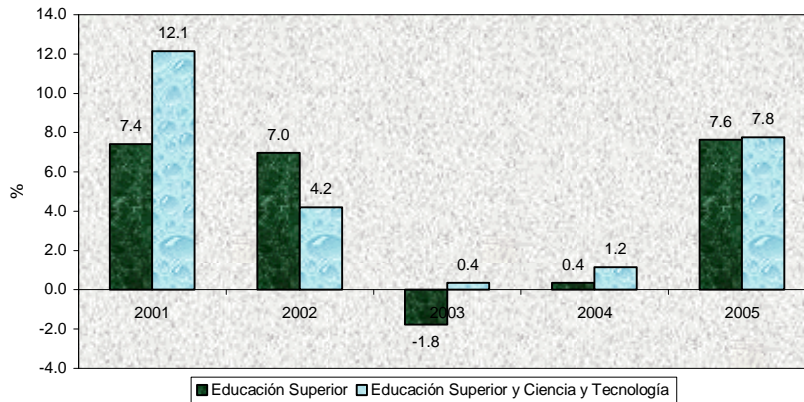


*Se consideran los recursos asignados a las funciones presupuestales de educación superior y posgrado.

Nota: Cifras deflactadas con el índice de precios implícitos del PIB del Sexto Informe de Gobierno, 2006.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006, y Cuenta Pública de los años 2000 a 2005.

Gráfico 11
Tasas de crecimiento anual en el gasto federal en
educación superior y en ciencia y tecnología, 2001-2005



Fuente: Elaboración propia con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006, y Cuenta Pública de la Hacienda Federal de los años 2000 a 2005.

Cuadro 22. Gasto federal en educación superior y ciencia y tecnología como porcentaje del Producto Interno Bruto (Millones de pesos)

Año	PIB	Gasto Federal en educación superior	% del PIB	Gasto Federal en educación superior más ciencia y tecnología*	% del PIB
2000	5,491,708.4	31,558.9	0.57	40,339.1	0.73
2001	5,809,688.2	35,870.2	0.62	47,871.8	0.82
2002	6,263,136.6	41,043.3	0.66	53,356.3	0.85
2003	6,891,992.5	43,751.7	0.63	58,114.0	0.84
2004	7,709,095.8	47,149.2	0.61	63,126.1	0.82
2005 ⁽¹⁾	8,374,348.5	53,603.9	0.64	71,859.2	0.86
2006 ⁽²⁾	9,138,548.7	49,984.3	0.55	71,272.8	0.78

⁽¹⁾ PIB preliminar.

⁽²⁾ PIB estimado, gasto federal en educación superior aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006 (funciones de educación superior y posgrado), y gasto federal en educación superior y ciencia y tecnología estimado en el Sexto Informe de Gobierno, 2006.

* Estas cifras son las reportadas en los informes de gobierno como gasto en educación superior, incluyendo investigación.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006; Cuenta Pública de la Hacienda Federal de los años 2000-2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006.

- El Programa Especial de Ciencia y Tecnología estableció como uno de sus objetivos estratégicos incrementar la capacidad científica y tecnológica del país. Para ello se propuso la meta de alcanzar en 2006 una inversión nacional en investigación y desarrollo experimental (IDE) del 1% y una inversión en ciencia y tecnología equivalente al 1.5% del PIB.³⁶ De acuerdo con las cifras del Sexto Informe de Gobierno, la inversión en IDE como porcentaje del PIB ha pasado del 0.37% en el año 2000 al 0.43% en 2005 y se estima que alcance el 0.46% en 2006, sin incluir los montos del estímulo fiscal a la investigación y desarrollo tecnológico. Esta proporción sitúa a este sector a menos de la mitad del camino respecto a la meta comprometida y a casi una quinta parte de la media de los países de la OCDE. ³⁷
- La inversión en IDE recae fundamentalmente en el sector público; el sector productivo participa con el 40%, a diferencia de otros países en los que tiene un peso importante la inversión privada.
- De acuerdo con informes del CONACYT para 2003, que son los datos consolidados más recientes de que se dispone, la inversión nacional en ciencia

³⁶ La inversión en ciencia y tecnología incluye la inversión en IDE mas la destinada a la formación de recursos humanos (posgrado) y servicios tecnológicos.

³⁷ De acuerdo a cifras de la OCDE presentadas en el anexo del sexto informe de gobierno 2006 "Inversión en ciencia y tecnología e investigadores en países seleccionados de la OCDE", situaban a México en el último lugar de GIDE como proporción del PIB con el 0.43%, mientras que EUA alcanzó el 2.68%, Canadá el 1.96%, Alemania el 2.49%, España el 1.07%, Japón el 3.13%, Italia el 1.11%, Reino Unido el 1.88% y Francia el 2.16% (OCDE, 2006).

y tecnología alcanzó el 0.80% del PIB, poco más de la mitad de la meta planteada para 2006 (CONACYT, 2005:15).

- Entre 2000 y 2006 la participación del gasto federal en ciencia y tecnología como porcentaje del gasto programable decayó de 2.7% a 2.3%, teniendo una disminución real de 2.4%. Respecto al PIB disminuyó en el período al pasar del 0.42% en el año 2000, al 0.37% en 2005 y al 0.35% en 2006 con el presupuesto aprobado. Tan sólo para este último año, el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal conllevaba una reducción real significativa. Aunque el proyecto fue corregido en parte por la Cámara de Diputados, la variación fue negativa en 0.5% (cuadro 23).

Cuadro 23
Indicadores de gasto público federal en ciencia y tecnología*

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p/	2001-2006
Deflactor del PIB	0.71750	0.75929	0.81229	0.88159	0.94671	1.00000	1.0340	
GFCyT (millones de pesos corrientes)	22,923	23,993	24,364	29,309	27,952	31,338	32,241	
GFCyT (millones de pesos de 2005)	31,948	31,600	29,994	33,246	29,525	31,338	31,180	
Variación % real	8.8	-1.1	-5.1	10.8	-11.2	6.1	-0.5	-2.4
PIB (millones de pesos corrientes)	5,491,708	5,809,688	6,263,137	6,891,992	7,709,096	8,374,349	9,138,549	
GFCyT como porcentaje del PIB	0.42	0.41	0.39	0.43	0.36	0.37	0.35	0.4
Gasto programable (millones de pesos corrientes)	855,286.0	937,213.9	1,078,860.5	1,241,853.3	1,326,952.4	1,477,368.1	1,406,939.1	
GFCyT como porcentaje del Gasto programable	2.68	2.56	2.26	2.36	2.11	2.12	2.29	2.28
Población total	98,438,553	99,715,512	100,909,383	101,999,558	103,001,871	103,946,866	104,859,992	
GFCyT per cápita (pesos)	325	317	297	326	287	301	297	304.3
Variación % real		-2.4	-6.2	9.7	-12.1	5.2	-1.4	-8.4

* No incluye estímulos fiscales.

(p) preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006 y del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006.

- El gasto en educación superior por alumno, a pesos de 2005, tuvo una ligera disminución, al pasar de 35,725 pesos en el año 2000 a 35,450 en 2005.³⁸ Con el presupuesto aprobado para 2006 el gasto por alumno disminuye de manera más acentuada (cuadro 24). En tanto que en los países más industrializados de la OCDE el gasto por alumno en educación superior, considerando la inversión pública y privada, es superior a 7,000 dólares, llegando en el caso de Estados Unidos a 18,574 dólares, en México equivale a 5,300 dólares. Sin embargo, en México el gasto por alumno en educación superior es 3.6 veces mayor que el gasto por alumno en primaria, por encima del promedio de los países de la OCDE (1.4), lo que muestra una desventaja en el financiamiento de la educación básica. Por su parte México invierte la tercera parte por alumno de educación media superior respecto al promedio de los países de la OCDE (cuadro 25).

³⁸ Se calcula dividiendo el gasto público federal en las funciones de educación superior y posgrado entre la matrícula pública de educación superior sin considerar la educación normal.

Cuadro 24
Gasto federal por alumno en educación superior
(pesos constantes de 2006)

Año	Matrícula pública (miles de alumnos)*	Gasto Federal en educación superior (millones de pesos)	Gasto federal en educación superior por alumno
2000	1,231.2	43,984.5	35,724.9
2001	1,269.4	47,241.5	37,214.4
2002	1,332.3	50,528.1	37,925.7
2003	1,393.6	49,628.2	35,611.9
2004	1,461.2	49,803.0	34,083.8
2005	1,512.1	53,603.9	35,449.9
2006 (e)	1,553.1	48,340.7	31,125.3

* No incluye educación normal.

** Incluye las funciones de educación superior y posgrado.

(e) estimado. El gasto federal en educación superior es el aprobado para 2006.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006 y del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006.

Cuadro 25

Gasto anual en instituciones educativas por estudiante (2002)
equivalente en dólares americanos convertidos (poder de compra-PNB) por nivel educativo
estudiantes equivalentes de tiempo completo

	Educación primaria	Educación media superior	Educación terciaria sin investigación y desarrollo	Educación terciaria / Educación primaria	Educación terciaria / Educación media superior
United States	8049	9607	18574	2.3	1.9
Denmark	7727	8054	11604	1.5	1.4
United Kingdom	5150	x(5)	8966	1.7	
Australia	5169	7908	8816	1.7	1.1
Belgium	5665	x(5)	8302	1.5	
Netherlands	5558	6256	7977	1.4	1.3
Sweden	7143	7670	7832	1.1	1.0
Austria	7015	9125	7781	1.1	0.9
Ireland	4180	5758	7721	1.8	1.3
Finland	5087	6455	7332	1.4	1.1
France	5033	9291	7302	1.5	0.8
Country mean	5313	7121	7299	1.4	1.0
Germany	4537	9835	6617	1.5	0.7
Hungary	3016	3573	6498	2.2	1.8
Spain	4592	x(5)	6030	1.3	
México	1467	2378	5298	3.6	2.2
Czech Republic	2077	3657	4963	2.4	1.4
Portugal	4940	7155	4693	1.0	0.7
Slovak Republic	1471	2694	4407	3.0	1.6
Greece	3803	x(5)	4372	1.1	
Poland	2585	2599	4204	1.6	1.6

Fuente: Elaboración propia con cifras de OCDE (2005a).

- El rango de variación del índice del subsidio ordinario por alumno entre las universidades públicas va de 12 mil pesos a 74 mil pesos (cuadro 26). Evidentemente, en el caso de la UNAM y la UAM, por el peso que tienen a nivel nacional en la investigación que realizan y otras actividades de extensión y difusión de la cultura, un porcentaje significativo de su presupuesto se destina a estas funciones. No obstante esta acotación, las disparidades son evidentes y en el mismo conjunto de universidades estatales se observan grandes diferencias, lo que muestra una situación de inequidad. Por su parte, las instituciones tecnológicas se encuentran rezagadas respecto al sistema universitario.

Cuadro 26. Índice de subsidio total por alumno de las universidades públicas estatales y federales
(Miles de pesos)

Universidad	Subsidio por alumno*	Universidad	Subsidio por alumno*	Universidad	Subsidio por alumno*
UABJO	11.7	UAN	28.8	UABCSUR	36.0
UAGro	15.5	UAQ	29.8	UCOL	38.0
UAEH	18.5	UAZ	30.1	PROMEDIO UPES Y U.F.	38.6
ITSON	19.4	UACJ	30.2	UACAMP	40.8
UJAT	19.8	UANL	31.2	UASLP	41.6
UDEG	20.8	UAA	32.2	UACHIH	47.1
UAS	21.6	UAEMOR	32.5	UQROO	50.4
UMSNH	21.7	BUAP	33.8	UNACAR	51.1
UATlax	22.8	UNISON	33.9	UV	51.6
UAEMEX	24.6	UATam	34.7	UADY	54.9
UJED	26.2	UABC	34.9	UAM	69.7
UNACH	27.0	UACoah	35.6	UNAM	67.8
PROMEDIO UPES	28.4	UDE GTO	35.9	UPN	73.9

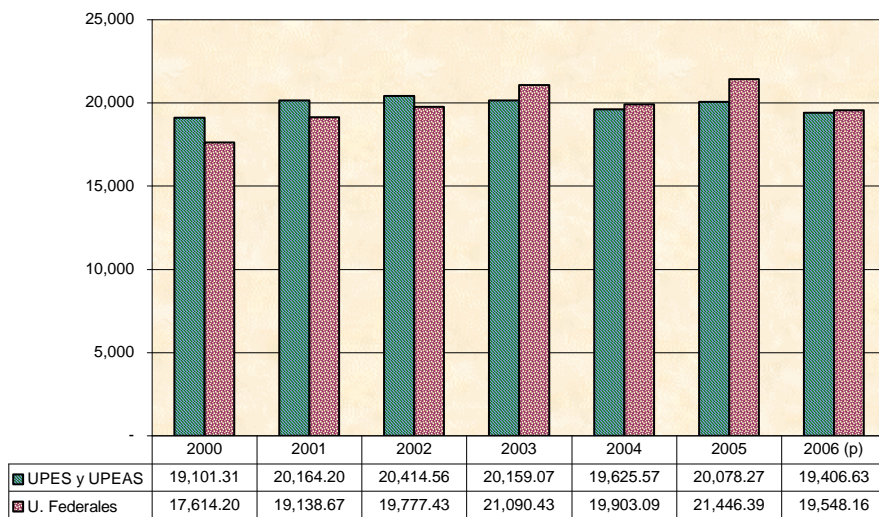
* Subsidio federal ordinario más subsidio estatal.

Nota: Ponderación de la matrícula de educación media superior: 0.7.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Subsecretaría de Educación Superior, Subsidio inicial 2005, y datos de matrícula del ciclo escolar 2004-2005 reportados por las universidades y auditados por la AMOCVIES, septiembre de 2005.

- De 2000 a 2005 el subsidio federal ordinario de las universidades federales creció en 22% en términos reales y el de las universidades públicas estatales lo hizo en 5%, lo que condujo al ensanchamiento de brechas en el financiamiento. Si se compara con el subsidio de inicio para 2006, los crecimientos en el sexenio son menores: 1.6% y 11% respectivamente (gráficos 12 y 13).

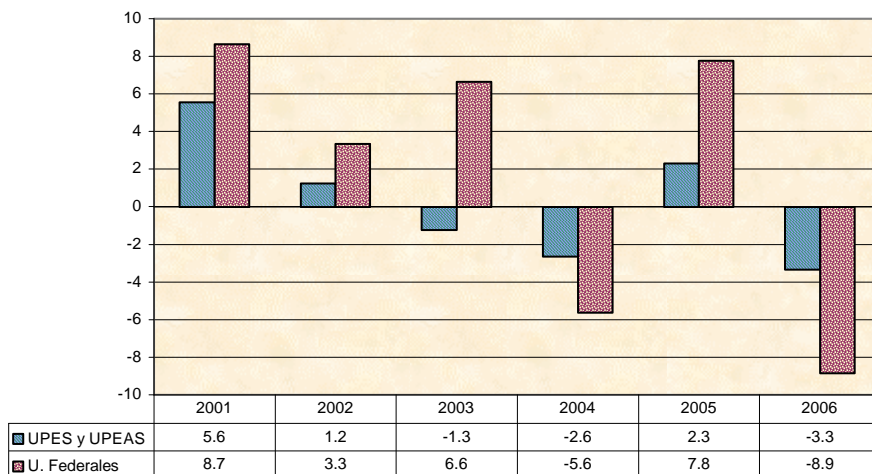
Gráfico 12. Evolución del subsidio federal ordinario en las universidades públicas
(Millones de pesos de 2005)



(p) cifras preliminares con el subsidio de inicio.

Fuente: Elaboración propia con cifras de Subsecretaría de Educación Superior, "Financiamiento a las universidades públicas." www.ses4.sep.gob.mx (consultado el 7 de septiembre de 2006), presupuesto de inicio para 2006 para las universidades públicas, y Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2005.

Gráfico 13
Tasas de crecimiento anual del subsidio federal ordinario a las universidades públicas



(p) cifras preliminares con el subsidio de inicio.

Fuente: Elaborado con cifras de Subsecretaría de Educación Superior, "Financiamiento a las universidades públicas." www.ses4.sep.gob.mx (consultado el 7 de septiembre de 2006), presupuesto de inicio para 2006 para las universidades públicas, y Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2005.

- De 2001 a 2006 (considerando los recursos que se destinen este último año), se canalizarán 25 mil millones de pesos para la ampliación y modernización de la infraestructura, el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas educativos, el PRONABES y el apoyo a las reformas a los sistemas de pensiones. Los recursos asignados en 2006, respecto al año 2000, disminuyeron en 11%, cuando la meta del PRONAE fue incrementar estos fondos de apoyo extraordinario en 30% (cuadro 27).

Cuadro 27
Subsidio federal extraordinario para universidades públicas

Concepto	(millones de pesos de 2005)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006/e	2006/2000 Variación % real
Total	4,895	3,479	5,862	5,332	4,779	3,921	4,334	-11
• Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. ^{1/}		1,520	1,760	1,635	1,376	1,218	1,180	-22 ^{2/}
- Fondo para la modernización de la educación superior.	1,488	972	1,242	1,144	1,065	926	895	-40
- Programa para el mejoramiento del profesorado.	563	529	492	455	424	390	377	-33
- Programa de Apoyo al desarrollo universitario.	58	51	48	44	41	39	38	-35
- Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados.		132	185	227	211	193	187	42 ^{2/}
• Programa Nacional de Becas para la Educación Superior.		327	700	786	816	850	822	152 ^{2/}
• Programas Integrales de Fortalecimiento del Posgrado.			303					
• Apoyos para infraestructura (Fondo de Aportaciones Múltiples)	2,787	1,469	1,662	1,542	1,403	1,522	1,627	-42
• Fondo de Apoyo Extraordinario a las universidades públicas para fomentar la atención de problemas estructurales de carácter financiero.			1,231	1,134	395		387	-69 ^{3/}
• Programa Integral de Fortalecimiento de la educación media superior.					423			

e/ Cifra estimada con información del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2006.

^{1/} El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional incluye, total o parcialmente, recursos de FOMES, PROMEP, PROADU y FIUPEA.

^{2/} Tasa de crecimiento del periodo 2001-2006.

^{3/} Tasa de crecimiento del periodo 2002-2006

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, SESIC, Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior, abril de 2005, Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006.

- Se estima que en 2006 se destinará 22% menos de lo aportado en 2001 en el marco de los PIFI (cuadro 28). Limitantes de este tipo de financiamiento son: su carácter no regularizable; no considerar a todos los subsistemas de educación superior y representar una baja proporción del subsidio total (11.5%), no obstante que para la operación de proyectos académicos equivalga a la tercera parte del subsidio federal, excluyendo el pago de nómina.

Cuadro 28. Recursos para los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) 2001-2006
(Millones de pesos)

Año	Pesos corrientes	Pesos de 2005
2001	1,154.1	1,520.0
2002	1,429.3	1,759.6
2003	1,441.7	1,635.3
2004	1,302.5	1,375.8
2005	1,218.0	1,218.0
2006 (e)	1,220.0	1,179.9
Total	7,765.6	8,688.6

(e) estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Educación Superior, Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior, abril de 2005, Cuenta Pública de 2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006.

- El esquema del PIFI de competencia por recursos en función de la calidad, sin establecer simultáneamente medidas compensatorias, ha privilegiado a las universidades más consolidadas, produciendo un ensanchamiento de brechas. En 2005, solamente diez universidades recibieron poco más del 50% de los recursos totales asignados, mismas que concentran el 45% del subsidio federal ordinario y el 43% de la matrícula (excluyendo a la UNAM y a la UPN, que no son beneficiarios de los PIFI).
- De 2001 a 2006 el gobierno federal asignó cerca de 4 mil millones de pesos al PRONABES. El incremento de recursos destinados a este programa permitió casi cuadruplicar el número de becas otorgadas durante el sexenio, pero el poder adquisitivo de éstas se redujo en 19% al mantenerse los mismos montos durante todo el período.³⁹
- Los proyectos de presupuesto para educación superior presentados por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados han sido inferiores a los ejercidos en el año precedente. Su incremento real es atribuible a la intervención de la Cámara de Diputados.
- Todas las IES públicas han realizado esfuerzos crecientes para la diversificación de sus fuentes de financiamiento. Los ingresos propios han llegado a representar, en algunas de ellas, más de la cuarta parte de su presupuesto. Sin embargo, la generación estos ingresos enfrenta limitantes por la posible desnaturalización de las instituciones públicas no lucrativas y las restricciones económicas prevalecientes.

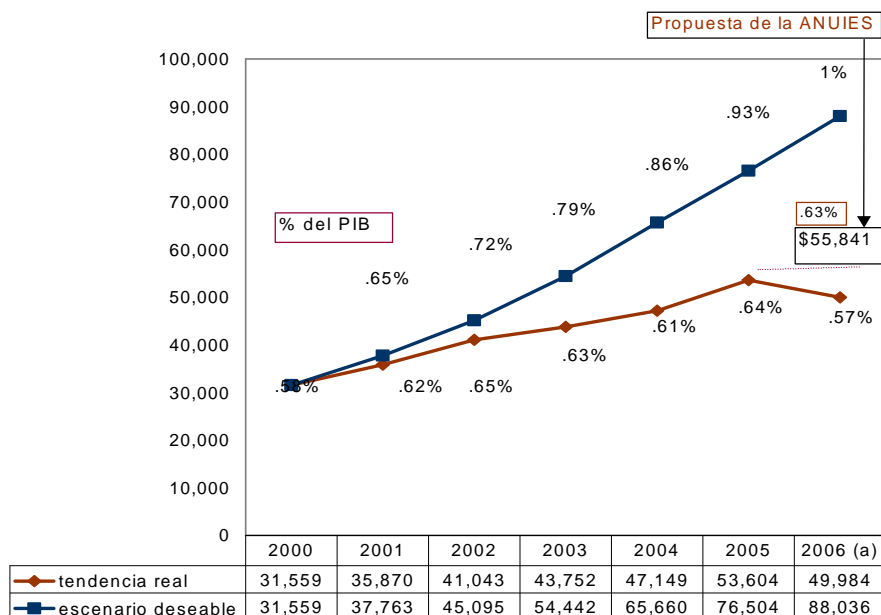
Las tendencias del financiamiento público a la educación superior, la ciencia y la tecnología permiten concluir que al término de su gestión, el gobierno federal incumplirá

³⁹ El monto de las becas es diferenciado por año de estudios: 750 pesos para el primer año del plan de estudios; 830 para el segundo; 920 para el tercero y mil para el cuarto y quinto años.

no sólo las metas comprometidas en el PRONAE y el PECYT, sino el mandato de la Ley General de Educación y de la Ley de Ciencia y Tecnología.

La ANUIES planteó desde 2002 como escenario deseable alcanzar un gasto federal en educación superior equivalente al 1% del PIB y un gasto estatal de 0.5%, para lo cual formuló propuestas anuales que fueron presentadas al Ejecutivo y al Legislativo. Sin embargo, la brecha se ha ampliado: para 2006 la proporción, tanto federal como estatal se mantendrá estática. Ello muestra que en el sexenio, pese a los incrementos reales, ellos no hayan sido suficientes para atender un sistema en expansión y modernización (gráfico 14).

Gráfico 14
Evolución del gasto federal en educación superior y escenario deseable para alcanzar el uno por ciento del PIB
(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal de los años 2000 a 2005 y del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006.

En presencia de políticas monetarias y fiscales altamente restrictivas que constriñen el gasto programable a fin de generar excedentes para dar prioridad al pago de las obligaciones financieras, cualquier aumento de recursos públicos a la educación superior, la ciencia y la tecnología entra en competencia con otros renglones de gasto público. Es necesario explorar las opciones técnicas que permitirían remontar tales restricciones financieras, trascendiendo los alcances de la política económica convencional. Asimismo, se requiere ampliar los márgenes de las políticas públicas mediante una revisión profunda de los fundamentos legales que aseguren el cumplimiento de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siendo la educación un derecho reconocido en la Constitución, la nación enfrenta el reto de

actualizar las disposiciones que hoy día impiden a la sociedad hacer exigible el cumplimiento de los derechos sociales que la ley fundamental establece.

Sin embargo, la responsabilidad de financiar la educación superior, la ciencia y la tecnología, no recae únicamente en el Estado. Éste conserva una función esencial en el financiamiento, como hoy se reconoce por la UNESCO y por otros organismos,⁴⁰ pero los retos son de tal magnitud que requieren de la participación de todos los actores: gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, poder legislativo, sector académico, sector productivo, sociedad civil y estudiantes. Parte de la inversión requerida en educación superior tendrá que seguir siendo asumida por el sector privado. El incremento de los recursos no podrá ser sólo resultado de una reforma tributaria que, aunque necesaria, rebasa el ámbito de actuación de las instituciones educativas; es por ello que para fortalecer la infraestructura y el equipamiento necesarios habrá que explorar nuevas fórmulas de financiamiento proveniente de las empresas y de organismos nacionales e internacionales que redunden no solo en un mayor financiamiento, sino en una más estrecha vinculación social de las instituciones con su entorno social y productivo.

ESCENARIO DESEABLE A 2012

Para cumplir con las metas de destinar un presupuesto público federal para educación superior y para ciencia y tecnología equivalente al 1% del PIB en cada sector, el próximo gobierno enfrenta el reto de incrementarlos en montos equivalentes al 0.43% y 0.65% del PIB respectivamente. Se considera deseable que para 2012 el gasto público total (federal y estatal) para educación superior equivalga al 1.5% del PIB y el gasto federal en ciencia y tecnología alcance el 1%. En las actuales circunstancias económicas alcanzar estas proporciones es un reto de enormes dimensiones. Para contar con mayores recursos presupuestales, se requerirá de la realización de una reforma hacendaria, de la modificación del sistema presupuestario vigente, del establecimiento de mecanismos innovadores y realistas que permitan mejorar las finanzas públicas del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales, así como de la revisión de la política de gasto. También será indispensable optimizar los recursos escasos de que se disponen y sus fuentes de procedencia.

La ampliación de la cobertura del sistema de educación superior, el impulso a la equidad en el acceso y la consolidación académica de las instituciones y centros de investigación, requerirá de un esfuerzo sostenido en el financiamiento. El incumplimiento de la meta del PRONAE de haber alcanzado en 2006 una tasa de cobertura de 28% en la modalidad escolarizada, exigirá redoblar en los próximos seis años los programas de

⁴⁰ El documento publicado por el Banco Mundial en el año 2000 *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, sostiene la necesidad de un financiamiento mixto público-privado. A finales de 2005 la Red Global de Innovación Universitaria (GUNI) organizó la Segunda Conferencia Internacional sobre Educación Superior centrada en el financiamiento de las universidades, la que congregó a más de 400 participantes de 60 países que intercambiaron experiencias de los sistemas de financiamiento vigentes. Las conclusiones de este encuentro resaltan el carácter de servicio público de la educación superior y la necesidad del financiamiento público, y alertan sobre los riesgos del mercado educativo en el cual nuevos proveedores, con fines de lucro, compiten para satisfacer la demanda, sin ofrecer servicios de buena calidad y sin responsabilidad social. Se sostiene que la naturaleza de bien público y de derecho humano de la educación superior debe ser considerada principio no negociable en la formulación de políticas públicas sobre su financiamiento. En la declaración se reconoce la necesidad de establecer un diálogo y un consenso entre la sociedad civil, los estudiantes y los empresarios en relación con el financiamiento de la educación superior, y de evitar la implantación de políticas uniformes en contextos diferentes. También se reconoce que los actores que se benefician de la educación superior tienen la obligación de contribuir a su financiamiento.

ampliación de la oferta en todo el territorio nacional, sobre todo en las regiones más rezagadas, con el consecuente incremento del financiamiento público. La inversión en nuevas instituciones deberá ir acompañada de la disponibilidad de recursos suficientes para las instituciones existentes, distribuidos de manera equitativa, de tal manera que les permita operar en condiciones adecuadas para el logro de estándares de calidad cada vez más altos. A ello se suma la creciente demanda de ingreso a educación superior de sectores de la población de bajos ingresos que requerirán de apoyos por medio de programas de becas. Los rezagos en materia de ciencia y tecnología, y el alejamiento de las metas planteadas para 2006, requerirá asimismo de un incremento sostenido de recursos por parte de los diferentes actores de la sociedad, pero principalmente por parte del Estado.

Una nueva agenda del financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología puede y debe nutrirse de numerosas propuestas que han sido planteadas por académicos, estudiosos de la materia y legisladores. El principal desafío consiste en sumar voluntades y articular esfuerzos de los distintos actores sociales y los tres órdenes de gobierno en la tarea de construir una política de Estado para estos sectores. Se requiere establecer un acuerdo político nacional que renueve el compromiso social del Estado para conferir una visión de largo plazo al impulso de estas actividades prioritarias en lo social y estratégicas en lo económico. No basta realizar reformas parciales en función de demandas y requerimientos coyunturales. Es imperativo articular los cambios de manera coherente que permitan trascender sexenios y planes de gobierno.

Si se pretende ampliar la cobertura de educación superior con equidad y calidad, para alcanzar en 2012 una tasa de cobertura de 30%, tal como se propone en este documento, se tendrá que dar un decisivo impulso financiero a la educación media superior, nivel tradicionalmente desprotegido por las políticas públicas. Las IES habrán de solidarizarse con los otros niveles del sistema educativo nacional, particularmente el nivel previo, a fin de que todos ellos cuenten con un financiamiento suficiente que incida en el mejoramiento de la calidad con la que ingresan los estudiantes.

Con base en lo anterior, el escenario deseable para 2012 propone que el financiamiento se caracterice por los siguientes elementos:

- Disposición de recursos suficientes tanto públicos como privados, provenientes de la sociedad y de los estudiantes, ante la expansión y consolidación del sistema de educación superior, optimizando y transparentando su ejercicio.
- Aplicación de mecanismos innovadores y realistas que permitan mejorar las finanzas públicas del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales, con opciones técnicas que permitirían remontar las restricciones financieras del sector público.
- Determinación y asignación del financiamiento en el marco de estrategias apropiadas de planeación de corto, mediano y largo plazo.
- Precisión de criterios de participación en el financiamiento de la educación por parte de los estados y de la federación.
- Operación de esquemas de asignación transparentes y objetivos que eviten toda discrecionalidad y que incluyan el reconocimiento al desempeño y el cierre de brechas presupuestales.
- Profundización de los programas de reforma y de financiamiento para disminuir los pasivos por los sistemas de pensiones y jubilaciones.

- Operación de nuevos esquemas de retribución salarial y de estímulo académico a los profesores e investigadores que atiendan el rezago que ha sufrido el salario del personal académico.
- Establecimiento de medidas para el retiro digno del personal académico.
- Garantía de una gestión racional para la utilización de los recursos, desde los ámbitos nacional hasta el institucional.
- Reducción de costos de administración de los recursos al interior de las IES y establecimiento de compromisos públicos para su manejo eficiente y transparente, con la correspondiente rendición de cuentas.
- Diversificación de las fuentes de financiamiento en todas las IES sin descuidar la naturaleza académica y de bien público.
- Institucionalización de programas de las becas a los estudiantes de escasos recursos con montos suficientes.

PROPUESTAS

La ANUIES se compromete a seguir jugando un papel importante en materia de financiamiento, por medio de la sensibilización, a través de estudios y acciones de interlocución con los poderes legislativo y ejecutivo acerca de la importancia de construir una política de Estado para el financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, y hacer las adecuaciones necesarias a la legislación. Para ello se proponen cinco principios básicos:

- I. la educación superior y la ciencia y la tecnología son bienes públicos, por lo que el Estado tiene la responsabilidad principal en su sostenimiento.
- II. A ningún estudiante capacitado debe negarse el acceso a la educación superior por motivos no académicos y, en atención al criterio de equidad, a los estudiantes de escasos recursos deben otorgárseles apoyos públicos por medio de programas amplios de becas.
- III. Los principales actores sociales beneficiados de la educación superior, los estudiantes, tienen la obligación de contribuir, en la medida de sus posibilidades, a su financiamiento.
- IV. Las instituciones deberán establecer vínculos con organismos sociales y empresas para diversificar sus fuentes de financiamiento.
- V. La autonomía de que gozan las universidades deberá ser respetada firmemente por las políticas de financiamiento público.

Con base en estos principios, se formulan las siguientes propuestas:

1. Impulsar al interior de las IES el establecimiento de compromisos para:
 - § Continuar con el reordenamiento administrativo y lograr el saneamiento financiero, sobre todo en aquellos casos en que políticas y decisiones institucionales tomadas en el pasado condujeron a situaciones insostenibles.
 - § Profesionalizar la gestión institucional, mejorando sustancialmente los procesos de planeación, programación y presupuestación.
 - § Realizar las transformaciones necesarias para el aprovechamiento óptimo de los recursos y aplicar criterios estrictamente académicos

- para su distribución.
- § Fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas acorde a los marcos normativos establecidos en los ámbitos federal y estatales, sujetándonos a la fiscalización externa de la Auditoría Superior de la Federación.
 - § Establecer códigos de ética para todos los miembros de la comunidad universitaria y sancionar a los funcionarios que contravengan la normatividad institucional e incurran en actos que afecten el patrimonio.
2. Definir una política de Estado para el financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, resultante de un pacto nacional entre los tres órdenes de gobierno, los poderes ejecutivo y legislativo, las comunidades académicas y la sociedad. Se propone una política, plasmada en la Ley, que de sustento a nuevas bases y reglas que den certeza y certidumbre al proceso de reforma del sistema educativo superior, con principios como los siguientes:
- § Institucionalización que brinde legalidad y permanencia del financiamiento.
 - § Suficiencia de los recursos asignados para atender las necesidades del desarrollo de la educación superior y la investigación.
 - § Equidad en la distribución de los recursos para disminuir las desigualdades en el trato financiero que reciben las instituciones y sus estudiantes.
 - § Transparencia en los mecanismos y procedimientos para distribuir y ejercer los recursos.
 - § Corresponsabilidad en el ejercicio eficiente de los recursos públicos que reciben las instituciones, en la rendición de cuentas y en los esfuerzos por acrecentar los ingresos propios.
 - § Reconocimiento al desempeño institucional y a la calidad a fin de incentivar el mejoramiento de los procesos y resultados académicos.
3. Promover el desarrollo de las capacidades institucionales para la captación de fondos nacionales e internacionales, fomentar el desarrollo de programas para diversificar las fuentes de financiamiento, incrementar los recursos propios, e impulsar que los actores que se benefician de la educación superior contribuyan en su financiamiento.
4. Acordar entre las IES y los poderes ejecutivo y legislativo nuevas bases y reglas de financiamiento de la educación superior pública, que den certeza y certidumbre al proceso de reforma del sistema, a través de la distribución de los recursos públicos con claridad y transparencia, bajo criterios de equidad, calidad y eficiencia.
5. Dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Educación y en la Ley de Ciencia y Tecnología para alcanzar las proporciones de financiamiento a la educación superior y a la ciencia y la tecnología respecto del PIB, haciendo obligatoria e irrenunciable para el Estado las disposiciones aprobadas por el Poder Legislativo, y precisando la responsabilidad de financiamiento que corresponde a cada uno de los órdenes de gobierno para el alcance de las metas.

6. Lograr que, en el año 2012, la inversión pública (federal, estatal y municipal) para educación superior alcance al menos el 1.5% del PIB, y el presupuesto federal para ciencia y tecnología supere el 1%.
7. Garantizar el crecimiento estable y sostenido del financiamiento público, vinculado a propósitos y compromisos claros tanto del Estado como de las instituciones educativas.
8. Promover las reformas necesarias que permitan la elaboración y ejercicio de presupuestos multianuales.
9. Establecer reglas claras en la formulación y las negociaciones anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de evitar la discrecionalidad del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados en la asignación de los recursos a las IES.
10. Considerar anualmente en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación un fondo, con montos crecientes, para operar el modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario aprobado por la ANUIES diseñado para garantizar la objetividad, transparencia y equidad en la distribución de recursos públicos con base en el desempeño institucional y el cierre de brechas.
11. Continuar con los fondos de subsidio extraordinario destinado al mejoramiento de la calidad de las IES, bajo políticas flexibles que reconozcan la diversidad del sistema, e incluir entre los criterios para la determinación del subsidio ordinario la continuidad del apoyo a las necesidades generadas por los PIFI.
12. Continuar con la atención a los problemas estructurales de carácter financiero de las universidades públicas estatales, mediante el incremento de los montos destinados a la disminución de los pasivos derivados de los sistemas de pensiones.
13. Incrementar la participación de los gobiernos estatales en el financiamiento de las universidades públicas en las entidades con participación debajo de la media nacional, asegurando que los porcentajes de subsidio provenientes de ambos niveles de gobiernos se cumplan en forma rigurosa y que los recursos aprobados se ejerzan en tiempo y forma.
14. Establecer impuestos y derechos estatales cuya recaudación se destine a las universidades públicas.
15. Diseñar una estrategia para la recuperación gradual del salario del personal de las IES, para el retiro digno de quienes llegan a la edad de jubilación y para el reemplazo de la planta académica con visión de largo plazo.
16. Fortalecer al PRONABES para ampliar la matrícula y apoyar a los estudiantes de bajos recursos, y ampliar el programa de becas para estudiantes en programas de posgrado prioritarios para el desarrollo del país.
17. Incrementar el financiamiento de los gobiernos estatales en ciencia y tecnología, incentivar la participación privada y aprovechar los fondos internacionales.
18. Estimular la innovación mediante fondos de inversión gubernamental que otorguen incentivos fiscales a las empresas dedicadas a las nuevas tecnologías, que propicien la mejora de tecnologías existentes y la asimilación de tecnologías de punta, y crear fideicomisos con capital mixto

que otorguen créditos a proyectos adaptados al riesgo que supone la inversión en investigación.

19. Formar un grupo de trabajo para establecer criterios y perfilar una iniciativa técnica y jurídica que considere las reglas fiscalmente no regresivas, casos de aplicación y excepciones para que el pago de inscripciones y colegiaturas en IES particulares sea deducible del impuesto sobre la renta acreditado por las personas responsables de la erogación correspondiente.