

Hacia una política de educación superior con visión de Estado: Temas estratégicos

Aportaciones del Grupo de trabajo UNAM- ANUIES
Noviembre de 2010

Implicaciones

- Al considerar las propuestas, los procesos de cambio y el debate intelectual sobre el papel que toca desempeñar a la educación superior en el siglo XXI, es claro que estamos en presencia de una agenda de cambio emergente.
- En ésta hay temas que han sido abordados desde hace décadas, pero también nuevas perspectivas y renovadas prioridades.
- Un mensaje puede ser discernido con claridad: hay que acelerar el paso, consolidar los procesos en curso, superar obstáculos y emprender soluciones creativas e innovadoras para que la educación superior logre ratificar, en el entorno extremadamente complejo del presente, su misión histórica y su vocación social permanente .

Perspectiva ANUIES

Consolidación y avance 2007 y revisión 2010

- Logros:
 - Crecimiento; diversificación; evaluación; calidad; vinculación; reformas académicas y de organización; financiamiento; rendición de cuentas; proyección social.
- Problemas:
 - Cobertura insuficiente (social y territorial); déficit normativo; coordinación mínima; rendimientos decrecientes de los programas de calidad; burocratización; problemas financieros estructurales; déficit financiero crónico.
- Reto: Contar con un proyecto de largo alcance para una nueva plataforma de educación superior, ciencia, tecnología y cultura.

3

Visión de Estado

Un doble compromiso

- El compromiso del Estado de auspiciar una nueva etapa de desarrollo de la educación superior, la ciencia, la cultura y el desarrollo tecnológico, con una expresión financiera suficiente y con renovación de los instrumentos de regulación y coordinación.
- El compromiso de las instituciones de deliberar, convenir y emprender las reformas adecuadas a los propósitos de ampliación de la oferta, pertinencia de los estudios, aseguramiento de la calidad y mejora continua de las funciones, programas y tareas.

4

Temas estratégicos

1. Un nuevo escenario de cobertura educativa
2. Una gestión eficiente, eficaz y adecuada a la diversidad del sistema
3. Evaluación e innovación para mejorar la calidad académica
4. Un financiamiento eficiente y oportuno

5

Cobertura/1

Un nuevo escenario de cobertura educativa

- Elementos de diagnóstico:
 - Más de 7 millones de jóvenes de 19 a 23 años marginados de la educación superior
 - Heterogeneidad nacional (entre estados, áreas metropolitanas y otras concentraciones urbanas)
 - Contraste de México con otros países
- Meta de cobertura al 2020:
 - A nivel nacional: 48% (matrícula de 4.7 millones)
 - Ningún estado por debajo de 28%

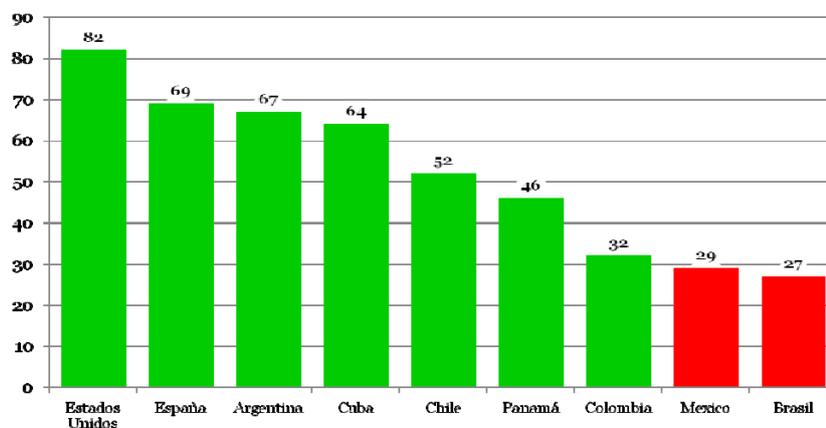
6

Un nuevo escenario de cobertura educativa

- Políticas de expansión
 - Criterios:
 - Todo egresado de bachillerato debe contar con oportunidad de acceso
 - Todo estudiante en condiciones económicas desfavorables deberá recibir apoyo
 - La planeación de nuevas ofertas corresponde a las entidades federativas
 - Ampliación con equidad y calidad
 - Refuerzo al bachillerato
 - Uso de TIC (en todas las modalidades)

7

Tasa bruta de cobertura de educación superior en países seleccionados



8

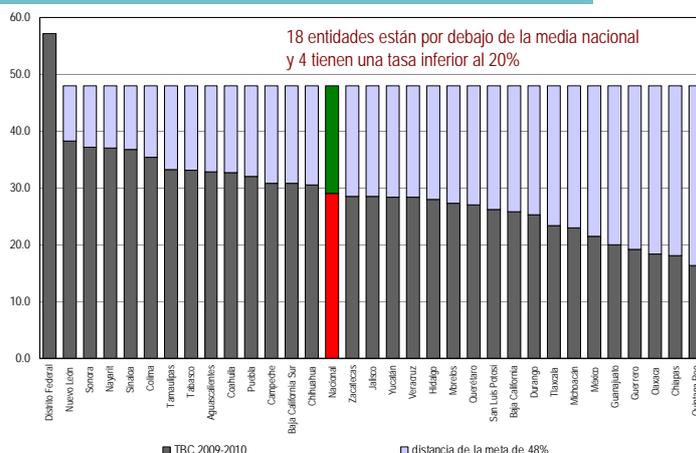
La estrategia de financiamiento plurianual resulta fundamental para alcanzar la meta de 48% de cobertura en educación superior

Esta ampliación de cobertura requiere el compromiso de los tres órdenes de gobierno y de las instituciones públicas de educación superior para realizar un esfuerzo sin precedente que asegure el acceso de los jóvenes a una educación superior con calidad y pertinencia, como condición para construir una sociedad más justa y una economía más dinámica.

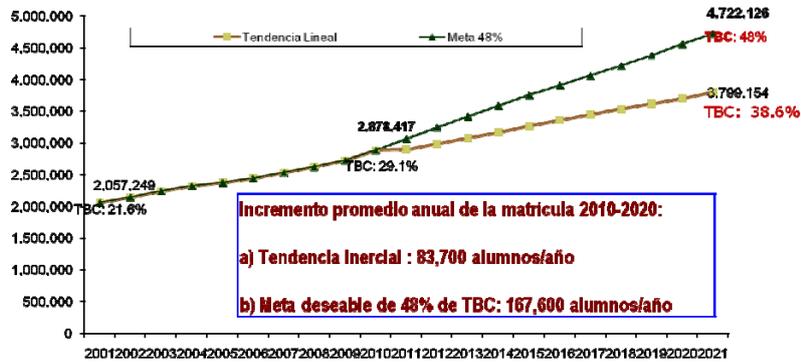
El país enfrenta –quizás– su última oportunidad de aprovechar el llamado *bono demográfico*.

Alcanzar una tasa de cobertura en educación superior del 48% no sólo es deseable sino técnica y financieramente viable. Es una condición para que México transite de una educación superior de masas a su universalización

Los rezagos y desigualdades por entidad federativa, muestran la magnitud del desafío para incrementar la cobertura en educación superior y alcanzar la meta de 48% en el año 2020



Escenarios de la tasa de cobertura en educación superior* meta al 2020



* Considera matrícula escolarizada y no escolarizada de TSU, Licenciatura y Normal.

11

Cobertura/3

- Sistema Nacional de Becas de ES
 - Que integre la oferta de becas existente
 - Transparente y equitativo
 - En algunos casos focalizado
 - Que participen en la definición de reglas el gobierno, los legisladores y la ANUIES
 - Revisión y actualización del PRONABES
 - ¿Opción de becas-crédito?
- El sistema nacional de becas es indispensable para los objetivos de cobertura

12

Cobertura/4

- Expansión del posgrado
- Metas:
 - Al 2020 una proporción de 10% de la matrícula nacional de educación superior (México hoy 6.5%, países desarrollados en el rango 10-15%)
 - Reforzar la oferta de especialidades (fórmula de diversificación en profesiones saturadas)
 - Estándares, perfiles y normas del posgrado. Acreditación
 - Estímulos para estructuras de organización que vinculen docencia e investigación en el posgrado

13

Coordinación y gestión/1

Una gestión eficiente, eficaz y adecuada a la diversidad del sistema

- Elementos de diagnóstico:
 - Medios de regulación y coordinación insuficientes
 - Obstáculos a la movilidad estudiantil y académica
 - RVOE obsoleto
 - La evaluación y acreditación de ofertas no convencionales y posgrado es incipiente
 - Burocratismo

14

Coordinación y gestión/2

- **Propuestas centrales**
 - Una instancia temporal para acordar las bases de una política de educación superior, ciencia, cultura e innovación con visión de Estado
 - Perspectiva federalista en la gestión del sistema
 - Nuevo marco normativo y regulatorio
 - Rediseñar la CONPES y fortalecer COEPES
 - Estimular reformas institucionales para una gestión más eficiente: flexibilizar
 - Diseñar un esquema operable de movilidad académica (espacio mexicano y espacios internacionales)
 - Combatir burocratismos en las instancias de coordinación, gestión y rendición de cuentas

15

Evaluación/1

Evaluación e innovación para mejorar la calidad académica

- **Elementos de diagnóstico**
 - Fortalezas: Por distintos medios, con diferentes enfoques y con distinto alcance, se ha fincado una “cultura de la evaluación” de la ES que permea las prácticas académicas y la gestión institucional del sistema.
 - Debilidades: El modelo alcanzado es heterogéneo, desarticulado, tiene problemas regulatorios, es endógeno, muestra rendimientos decrecientes, no controla efectos sobre logros de aprendizaje e impacto de la investigación.

16

Evaluación/2

- **Propuestas centrales**
 - Trabajar en la definición de estándares de calidad
 - Articular las instancias de evaluación
 - Fortalecer el marco normativo y regulatorio, en particular las obligaciones y responsabilidades de evaluación
 - Revisar y mejorar el enfoque de competitividad presente en las principales evaluaciones
 - Revisar y en su caso actualizar el RVOE
 - Valorar la utilidad de las evaluaciones CIEES
 - Revisar el mecanismo de acreditación
 - Revisar el PNPC
 - Revisar el marco normativo de las profesiones
 - Vincular las evaluaciones a un sistema de información y a un sistema de innovación académica

17

Financiamiento/1

- Un financiamiento eficiente y oportuno
- **Problemas**
 - Tendencia inercial persistente
 - Recursos insuficientes para los propósitos de crecimiento y mejora de calidad
 - Marco jurídico obsoleto e impreciso
 - Proliferación de fondos extraordinarios
 - Problemas estructurales y pensiones
 - Cabildeo permanente
 - Presiones sobre la gobernabilidad institucional

18

Financiamiento/2

- Propuestas
 - Reformas del marco normativo (opción plurianual)
 - Consolidación de fondos extraordinarios
 - Certidumbre en el crecimiento del subsidio
 - Medios para asegurar la entrega cabal y oportuna de los recursos aprobados
 - Coordinación SEP-CONACYT para los recursos enfocados al desarrollo científico y tecnológico en las IES
 - Convenir el escenario de recursos indispensables para alcanzar las metas de cobertura, calidad y gestión de mediano y largo plazo

19

Tareas pendientes

- Pronunciamiento: Bases para una nueva plataforma de educación superior, ciencia, tecnología, cultura e innovación, con visión de Estado.
- Propuesta a gobiernos, partidos y actores sociales y políticos para alcanzar un acuerdo en ese nivel.

20

ANUIES

Propuesta de reformas jurídicas
para una política de financiamiento
de las instituciones públicas
de educación superior con visión
de Estado

21

PROPÓSITO

Construir las bases institucionales de una política de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior (IPES) con visión de Estado, que incluya el establecimiento de una estrategia de financiamiento plurianual que confiera certidumbre y apoyo sostenido a sus procesos de planeación y, por tanto, fortalezca sus contribuciones al desarrollo nacional con un horizonte de largo plazo, con el propósito de alcanzar en 10 años una cobertura de 48% en educación superior.

22

JUSTIFICACIÓN

- El financiamiento plurianual es un instrumento de política pública utilizado en un creciente número de países con el fin de apoyar la conducción estratégica del Estado en la consecución de objetivos de elevada prioridad económica y social.
- De acuerdo con la experiencia internacional, el financiamiento plurianual puede ser de dos tipos: obligatorio o indicativo. En el primer caso implica reformas al marco jurídico; y, en el segundo, un documento programático-administrativo, que define compromisos y decisiones de política con un horizonte plurianual.

23

JUSTIFICACIÓN

- Identifica las reformas jurídicas que permitirían sustentar la política de financiamiento plurianual de la educación superior, y establecer erogaciones plurianuales.
- Partiendo del análisis de las insuficiencias del modelo vigente de financiamiento a la educación superior pública, la propuesta aporta los fundamentos y criterios de una política de financiamiento a las IPES con visión de largo plazo.

24

JUSTIFICACIÓN

Ambas vertientes de la propuesta –jurídica y programática– permitirían transitar hacia una política de financiamiento plurianual de las IPES, con certidumbre jurídica, suficiencia y estabilidad, contribuyendo a fortalecer los procesos de planeación (institucional y nacional).

Con la propuesta el Estado contaría con un instrumento para dar prioridad al acceso creciente de los jóvenes a una educación superior de calidad hasta lograr –al menos el 48% de la cobertura– y, de esa forma, contribuir a construir una sociedad más equitativa e incluyente.

25

PROPUESTA DE REFORMAS JURÍDICAS

26

PROPUESTA

Las reformas propuestas tienen el sustento legal requerido en las fracciones VIII del artículo 3ro y XXV del artículo 73 constitucionales, sin recurrir a la reforma constitucional.

En ambas fracciones se concede al Congreso de la Unión facultades expresas para expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios y para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

27

PROPUESTA

Artículo 3ro fracción VIII

El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo 73 fracción XXV (atribuciones del Congreso de la Unión)

Para establecer, organizar y sostener en toda la República...; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. ..

28

PROPUESTA

Se plantean reformas al artículo 25 de la Ley General de Educación y 12, 21, 24, 25 y 26 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

En razón de las reformas se propone cambiar su denominación a **Ley de Coordinación y Financiamiento de la Educación Superior**.

La propuesta de reformas jurídicas sienta las bases para transitar hacia una política de financiamiento plurianual de las IPES con visión de Estado, a través de la combinación de cuatro mecanismos:

29

PROPUESTA

- a) Reafirma la responsabilidad del Estado con el financiamiento de las IPES, estableciendo un referente más adecuado (1.5% del PIB) para medir el gasto que destinan las IPES al cumplimiento de sus funciones sustantivas de docencia (superior y media superior), investigación científica y humanística y difusión de la cultura.
- b) Refuerza en la legislación federal la corresponsabilidad jurídica que compete a la Federación y a las entidades federativas en la tarea de financiar a las IPES, definiendo la proporción que ambos deberán cubrir por mandato de ley.
- c) Establece la obligación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de asegurar que los presupuestos para las IPES se incrementen anualmente, de manera sostenida.
- d) Protege el gasto en educación superior ante contingencias, de manera que se impida que durante su ejercicio el presupuesto aprobado a las IPES sea sometido a reducciones discrecionales, con la finalidad de alcanzar un crecimiento sostenido en la matrícula hasta lograr, cuando menos, el 48% de la cobertura.

30

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

NORMA VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 25.- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. <u>El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.</u> En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.</p>	<p>(...)</p> <p>A las instituciones públicas de educación superior se deberá destinar un gasto público de, al menos, el 1.5% del producto interno bruto.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, se entenderá por gasto público para las instituciones públicas de educación superior, la suma del gasto federal más el que realizan las entidades federativas y los municipios, conforme a la concurrencia establecida por esta Ley, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y los convenios que se firmen entre los tres órdenes de gobierno.</p>

31

LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

NORMA VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 12.- Sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios, para proveer a la coordinación a que se refiere el artículo anterior, la Federación realizará las funciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>IV.- Apoyar la educación superior mediante la asignación de recursos públicos federales.</p>	<p>Ley de Coordinación y Financiamiento de la Educación Superior</p> <p>Artículo 12.-</p> <p>(...)</p> <p>IV.- Financiar la educación superior mediante la asignación de recursos públicos federales, estableciendo, en su caso, erogaciones y programas plurianuales, a fin de garantizar el crecimiento de la matrícula y el desarrollo de las IES públicas.</p>

32

LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

NORMA VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 21.- La Federación, dentro de sus posibilidades presupuestales, y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignará recursos conforme a esta Ley para el cumplimiento de sus fines.</p> <p>Además, las instituciones podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento.</p>	<p>Artículo 21.- La Federación <u>y las entidades federativas</u>, en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignarán recursos conforme a esta Ley <u>y demás disposiciones aplicables</u> para el cumplimiento de sus fines.</p> <p><u>Los municipios dentro de sus posibilidades presupuestales, apoyarán la educación superior.</u></p> <p>Además (...)</p>

33

LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

NORMA VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 24.- Para los fines de esta ley, los recursos que la Federación otorgue a las instituciones de educación superior serán <u>ordinarios o específicos</u>.</p> <p>Para la satisfacción de necesidades extraordinarias las instituciones podrán solicitar recursos adicionales.</p>	<p>Artículo 24.- Para los fines de esta ley, los recursos que la Federación otorgue a las instituciones de educación superior serán <u>ordinarios y específicos</u>.</p> <p>Para (...)</p>

34

LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

NORMA VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 25.- Las ministraciones de los recursos ordinarios se sujetarán al calendario aprobado, debiendo iniciarse durante el primer mes del ejercicio fiscal.</p>	<p>Artículo 25.- Los recursos ordinarios serán considerados como presupuesto regularizable para garantizar el desarrollo de las instituciones públicas de educación superior.</p> <p>Los recursos asignados por el Estado – Federación, entidades federativas y municipios– a las instituciones públicas de educación superior, no podrán ser inferiores, en términos reales, a los asignados en el ejercicio fiscal anterior y bajo ningún motivo podrán disminuirse en el transcurso del ejercicio de que se trate.</p> <p>La Federación y las entidades federativas celebrarán convenios en los que se señalen las aportaciones que corresponden a cada orden de gobierno.</p> <p>Las ministraciones de los recursos ordinarios se sujetarán al calendario aprobado, debiendo iniciarse durante el primer mes del ejercicio fiscal. El incumplimiento de esta disposición dará lugar al fincamiento de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.</p>

35

LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

NORMA VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Artículo 26.- Cuando las instituciones requieran desarrollar proyectos adicionales de superación académica y carezcan de fondos para ello, el Ejecutivo Federal podrá apoyarlas con recursos específicos, previa celebración del convenio respectivo y, en su caso, atendiendo al desarrollo de los convenios anteriormente celebrados.</p>	<p>Artículo 26.- Para el fortalecimiento de las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, así como para garantizar el cumplimiento de las metas de incremento de la matrícula en el nivel superior, la Federación apoyará a las instituciones públicas de educación superior con recursos destinados al financiamiento de fondos específicos, que podrán contar con una programación presupuestaria plurianual.</p>

36

TRANSITORIOS

Segundo.

Para alcanzar el monto mínimo de gasto público destinado a las instituciones públicas de educación superior, señalado en el artículo 25 de la Ley General de Educación, la Federación y las entidades federativas harán las previsiones presupuestales correspondientes a cada uno, conforme a las proporciones respecto al producto interno bruto indicados en la siguiente tabla:

AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto Federal como porcentaje del PIB destinado a las IPES	0.08	0.88	0.96	1.03	1.10	1.16	1.23
Gasto Estatal como porcentaje del PIB destinado a las IPES	0.18	0.20	0.22	0.23	0.25	0.26	0.27
Gasto público total como porcentaje del PIB destinado a las IPES	0.98	1.08	1.18	1.26	1.35	1.42	1.50

37

TRANSITORIOS

A partir del año 2017 y años subsecuentes, el monto de gasto público destinado por la Federación y las Entidades Federativas al financiamiento de las Instituciones Públicas de Educación Superior será, al menos, el monto destinado en el año previo, como porcentaje del PIB.

Tercero

El Congreso de la Unión, en la discusión y aprobación de las normas fiscales para el próximo ejercicio, establecerá los mecanismos de financiamiento encaminados a lograr los niveles de gasto público en educación superior conforme a lo dispuesto en la Ley General de Educación.

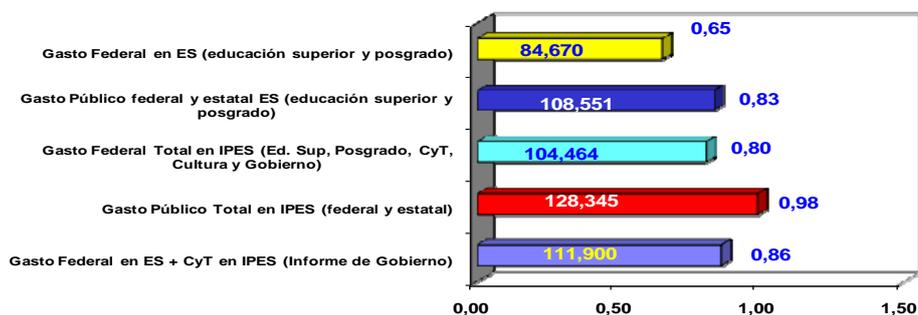
38

PROPUESTA

BASES PARA EL FINANCIAMIENTO PLURIANUAL DE LAS IPES 2011-2016

39

Gasto en educación superior, 2010
(Millones de pesos y % del PIB)



40

Premisas para el financiamiento plurianual a las IPES

1. Establece en la ley una meta clara de financiamiento público (federal + estatal) para las IPES: el escenario deseable sería pasar del 0.98% para alcanzar el 1.5% del PIB (81% federal y 19% estatal) en los próximos seis años. A partir de ese año, dicho porcentaje sería el piso mínimo de financiamiento público.
2. Asegura por ley el incremento sostenido, en términos reales, del presupuesto público para las IPES e introduce un mecanismo legal que lo proteja frente a coyunturas económicas, impidiendo su reducción discrecional.
3. Define de manera precisa, en la ley, la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en el financiamiento de las IPES.

41

Premisas para el financiamiento plurianual a las IPES

4. Sustenta una política de financiamiento plurianual, que reconoce en los hechos la diversidad de instituciones que integran el sistema público de educación superior y las fuentes de financiamiento –exclusiva o concurrente– que compete a cada uno de los órdenes de gobierno.
5. Apoya una estrategia de financiamiento plurianual que atienda y fortalezca las funciones sustantivas que realizan las IPES: docencia (bachillerato, licenciatura y posgrado); investigación (científica y tecnológica) y extensión y difusión de la cultura.

42

Fundamento macroeconómico del escenario de financiamiento plurianual de las IPES, 2010-2016

La propuesta de financiamiento plurianual toma como base la tasa de crecimiento del PIB real estimada por el Gobierno Federal para 2011 (SHCP abril de 2010).

Para el mediano plazo (2012-2016), se utiliza el escenario macroeconómico probable, derivado del estudio econométrico para México (F. Economía-SHCP-SEMARNAT) que considera la tendencia de crecimiento de largo plazo. Se estima que la tasa de crecimiento real del PIB en el periodo 2012-2016, sería del orden de 3.5% (+/- 0.5%).

El crecimiento real del PIB en los próximos seis años se ubicaría en un rango de 3-4%.

43

Criterios de política para el financiamiento plurianual a las IPES

- La estrategia de financiamiento plurianual para las IPES se sustenta en criterios jurídicos y económicos que garantizan un esquema de equidad, certidumbre y sostenibilidad.
- Propone un esquema de programación presupuestaria plurianual que abarca seis años. Su alcance temporal se extiende al ámbito de tres legislaturas federales: LXI (2011 y 2012); LXII (2013-2015); y, LXIII (2016).
- Establece criterios distributivos que generan certidumbre en la asignación del gasto público federal a las IPES: conforme a la estructura del PEF 2010, en los próximos seis años **42% se destinaría a las instituciones federales y 58% a las UPES, UPEAS, UT e IT.**
- En el caso de IES estatales, el financiamiento sería por doble vía: subsidio ordinario y fondos específicos.

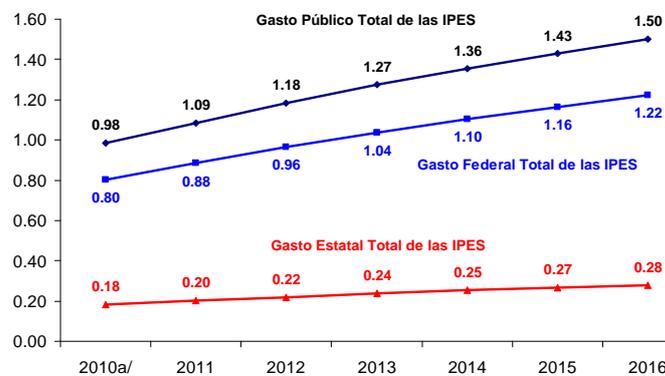
44

Criterios de política para el financiamiento plurianual a las IPES

- Refuerza los compromisos para incrementar en forma sostenida, y bajo reglas más transparentes, los recursos aportados por los gobiernos estatales a las IPES.
- Propone un esquema más eficiente para la operación de los programas y fondos específicos para el desarrollo de la educación superior, basado en su redimensionamiento y orientación estratégica en cuatro objetivos: calidad, cobertura, equidad y atención a problemas estructurales.

45

La estrategia propuesta cumple el objetivo de brindar certeza, estabilidad y suficiencia financiera a las IPES, en un marco de corresponsabilidad de la Federación y los Estados



46

COROLARIO

Los gobiernos y países que han logrado impulsar grandes acuerdos nacionales que involucren actores e instituciones de un gran espectro social, son los que han logrado estabilidad, crecimiento y desarrollo.

Hoy es urgente que México lo haga, hoy tenemos las condiciones propicias para hacerlo.