

# 4

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

*Javier Mendoza Rojas*

**E**n este texto me referiré a algunos problemas y retos del financiamiento público a la educación superior y a la investigación que enfrenta América Latina en el actual contexto económico y de las finanzas públicas, ilustrando algunas situaciones con la experiencia de México.

Mis reflexiones girarán en torno a cuatro aspectos: expansión de la educación superior y su creciente privatización; algunos indicadores de financiamiento de la región; políticas de financiamiento público; y fin de un ciclo de expansión del presupuesto público e impactos en las universidades: el caso de México.

El financiamiento de la educación superior y la investigación ha sido, durante las últimas décadas, uno de los principales temas de la agenda de gestión de las universidades latinoamericanas frente a las autoridades educativas y hacendarias. Ello no ha estado desvinculado de la relevancia que ha adquirido el debate sobre los modelos de financiamiento en el mundo a raíz del crecimiento de la demanda de ingreso de la población a este nivel de estudios, el aumento de los costos y las diversas crisis por las que han atravesado las finanzas públicas de los estados nacionales (JOHNSTONE, 2014; SANYAL; MARTIN, 2006).

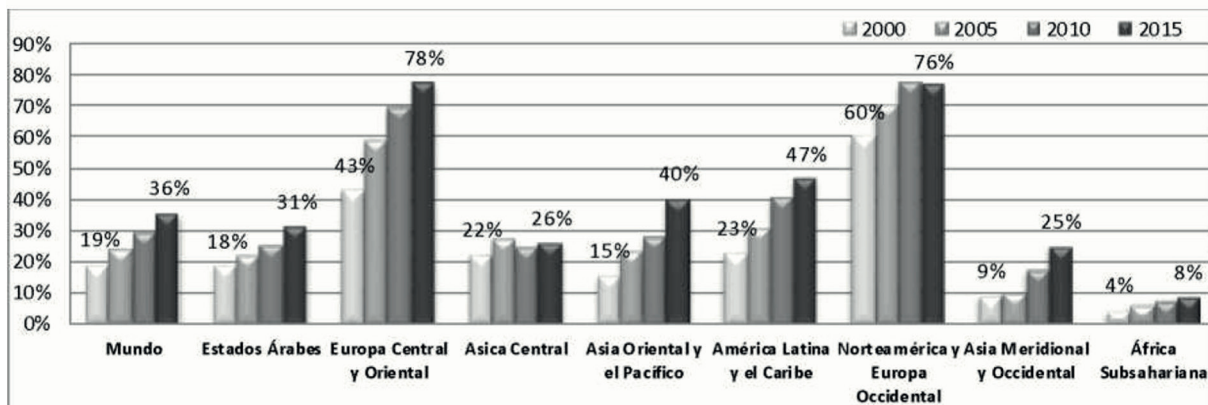
A la pregunta de a quién corresponde cubrir los costos crecientes de una educación superior en constante proceso de expansión y diversificación, se han dado diversas respuestas en el mundo y en la región, con modelos que combinan el financiamiento público, que tiene como fuente los recursos fiscales, con el financiamiento privado proveniente de las familias para el pago de matrículas escolares; la gratuidad de la educación pública con el cobro de cuotas significativas o simbólicas; el financiamiento a la oferta (subsidio a las universidades) con el financiamiento a la demanda (sistemas de becas y crédito educativo a los estudiantes).

### Expansión y privatización

Sin duda, uno de los factores de los costos crecientes de la educación superior es la fuerte expansión de los sistemas nacionales observada desde la última década del siglo pasado: de 1991 a 2002 la matrícula mundial en este nivel de estudios aumentó en 61 por ciento, al pasar de 69 millones a 111 millones. Para 2013, la UNESCO reportó 198 millones de personas que cursaban estudios en alguno de los niveles y modalidades de educación superior, casi

100 millones más que al inicio del siglo, estimándose que para 2025 se tendrán más de 260 millones, esto es, se espera una expansión de 44% en tan sólo 12 años (UNESCO, 2018).

**Gráfica 1.** Tasa bruta de cobertura de educación superior por regiones del mundo



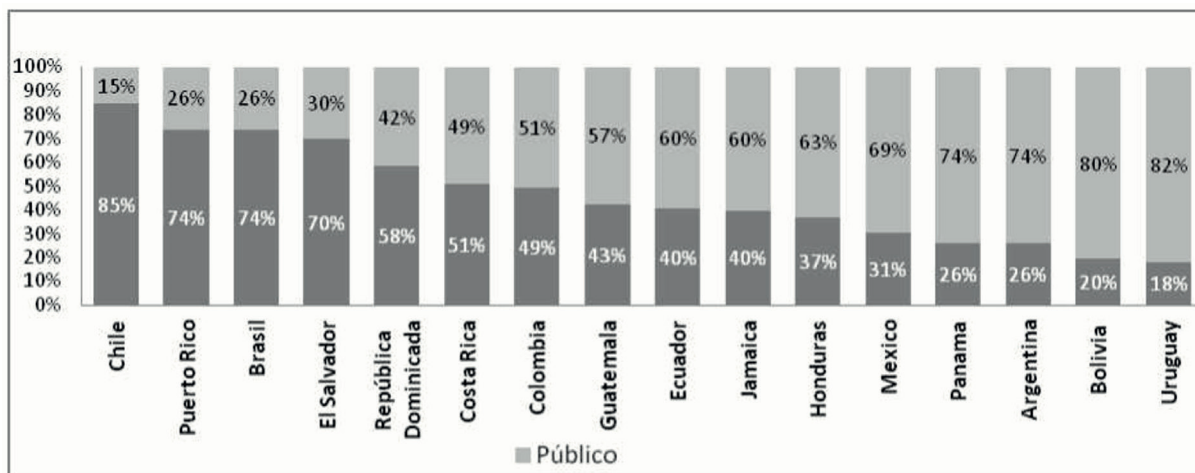
Fuente: UNESCO (2018).

La expansión de la educación superior es una tendencia mundial, pero con variaciones entre los países y las regiones del mundo: la correspondiente a América Latina y el Caribe ha estado entre las de mayor expansión en la cobertura, al haber pasado del 23% en el año 2000 al 47% en 2015 (Gráfica 1), con un ritmo muy superior al observado en otras regiones, como Asia central. En un estudio patrocinado por el Banco Mundial (FERREYRA, 2017) se hace referencia al gran número de IES y programas educativos creados en nuestra región en lo que va del siglo XXI (2,300 nuevas IES y 30 mil nuevos programas).

Como en otras regiones del mundo, esta expansión ha estado acompañada de un proceso de diversificación de la oferta educativa, lo que ha conllevado costos crecientes en la prestación del servicio educativo. En la región de América Latina y el Caribe, la expansión de la educación superior no siempre estuvo acompañada del esfuerzo financiero de los gobiernos; estuvo sustentada en una creciente inversión privada, con y sin ánimo de lucro. Los procesos de privatización han sido impulsados, entre otros factores, por los acuerdos comerciales que consideran a la educación como un bien comercializable; es decir, como una mercancía sujeta a la lógica del mercado global.

De acuerdo con las estadísticas de la UNESCO, existe una gran variación de los países en cuanto al grado de participación de la matrícula privada y pública de las IES: en un extremo se encuentran Chile, Puerto Rico, Brasil, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica y Colombia, con la mitad o más de la matrícula en IES privadas (en Chile alcanza el 84%), mientras que en países como Uruguay, Panamá, Bolivia y Argentina predomina la educación superior pública. Es un hecho que la lógica de mercado y la comercialización de la educación superior refuerzan la desigualdad de oportunidades de los jóvenes pertenecientes a distintas clases y grupos sociales para acceder y permanecer en la educación superior. El estancamiento o la reducción del financiamiento público ha traspasado costos hacia los usuarios directos de los servicios de educación superior. Los alumnos y sus familias tienen que cubrir parte de ellos a través del pago de cuotas, en algunos países con el establecimiento de sistemas de becas o de créditos educativos.

**Gráfica 2.** Porcentaje de matrícula de educación superior pública y privada - Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2014



Fuente: UNESCO (2018).

Ante la estrechez de las finanzas públicas y a partir de las reformas estructurales impulsadas desde la década de los años ochenta del siglo pasado que sustituyeron el modelo de “Estado de Bienestar” por un modelo de mercado, los gobiernos de la región latinoamericana disminuyeron los apoyos fiscales a las universidades públicas y dejaron que un sector privado poco regulado se hiciera cargo de la expansión. De este modo, la diversificación del sistema público-privado ha estado acompañada de la complementariedad de los recursos destinados a la educación superior: de ser un sistema sostenido preponderantemente con recursos públicos, se pasó a otro en el que lo público coexiste con un sector privado en expansión. A ello se sumaron las políticas fiscales de contención del déficit del gasto público y de control de las variables macroeconómicas para el saneamiento de las finanzas públicas.

Las medidas instrumentadas comprendieron nuevas políticas de financiamiento para atender la creciente demanda social por educación superior. Un nuevo posicionamiento fue permeando las diversas acciones instrumentadas: ante la limitación de recursos públicos y la expansión acelerada de la demanda, el gasto debía focalizarse en educación básica que atiende a toda la población, mientras los costos de educación superior debían ser trasladados a los estudiantes que pertenecen a los segmentos de mayores ingresos monetarios. Con sustento en estudios realizados desde la perspectiva de la economía de la educación y con el método de tasas internas de retorno, esta postura fue impulsada en diversos documentos de política elaborados por agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE (MÁRQUEZ, 2009).

A diferencia del énfasis puesto en los beneficios privados de la educación superior y las tendencias de privatización y mercantilización, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) destacó el carácter de bien público de este nivel educativo, al señalar que la transición hacia mecanismos de mercado no debiera significar la renuncia del papel del Estado como principal financiador de la educación superior. Esta postura la sostuvo en diversos documentos, particularmente en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de 2009 en la que se señaló, como primer acuerdo, que “la educación superior, en tanto que bien público, es responsabilidad de todas las partes interesadas, en particular de los gobiernos” (UNESCO, 2009, p. 2). En un documento de 1995 ya se había pronunciado en contra de lo que denominó una “excesiva mercantilización” de la educación:

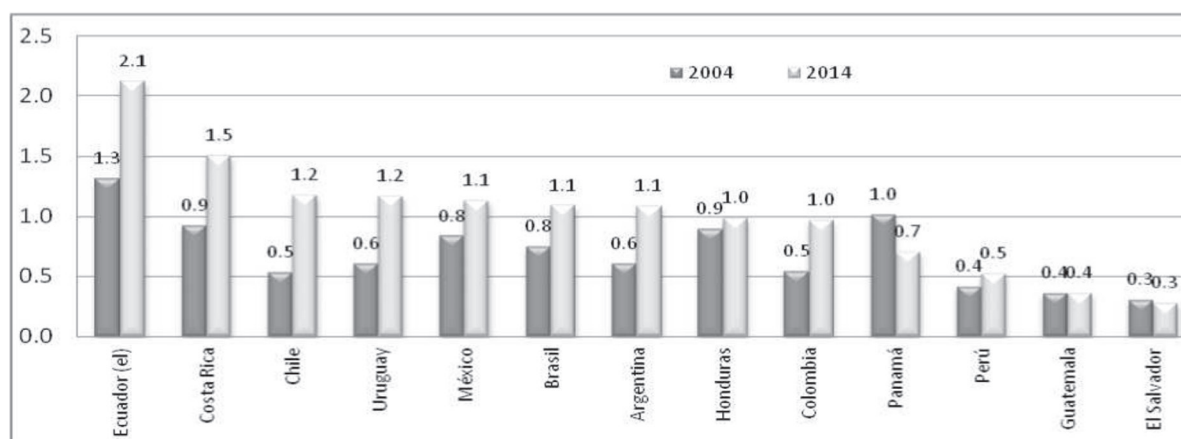
Existe el peligro de que una política radical de separación entre el Estado y la educación superior en materia de financiación aplicada en función de un concepto demasiado estrecho del “valor social” de un determinado nivel de educación suscite excesivas presiones tendientes a la “recuperación de costos” y la búsqueda de “financiación sustitutiva” y de “economías por rendimiento interno” en la enseñanza, la investigación y la administración. Igualmente peligrosa es la demanda excesiva de “comercialización” de las actividades de los centros de educación superior (UNESCO, 1995, p. 34).

## Indicadores de financiamiento

Las estadísticas del Instituto de Estadística de la UNESCO y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés), muestran la situación de desventaja del financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, pese a los esfuerzos que en la región se han realizado en años recientes por incrementar su inversión pública.

En la década 2004-2014, de acuerdo con esas fuentes de información, la mayoría de los países latinoamericanos que cuentan con información incrementaron el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB. Ello ha sido resultado del esfuerzo realizado por los gobiernos para financiar sistemas de educación superior que se han venido expandiendo de forma acelerada. Sin embargo, no todos los países han acompañado esta expansión con un crecimiento de la inversión pública, pero existen evidencias en varios países de que, después de la fuerte expansión del segmento privado de los años noventa, a partir del inicio de siglo XXI repuntó la inversión en la educación superior pública. El valor promedio de este indicador de los países que cuentan con información es de uno por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

**Gráfica 3.** Evolución del gasto público en educación superior como porcentaje del PIB – Países seleccionados de América Latina y el Caribe

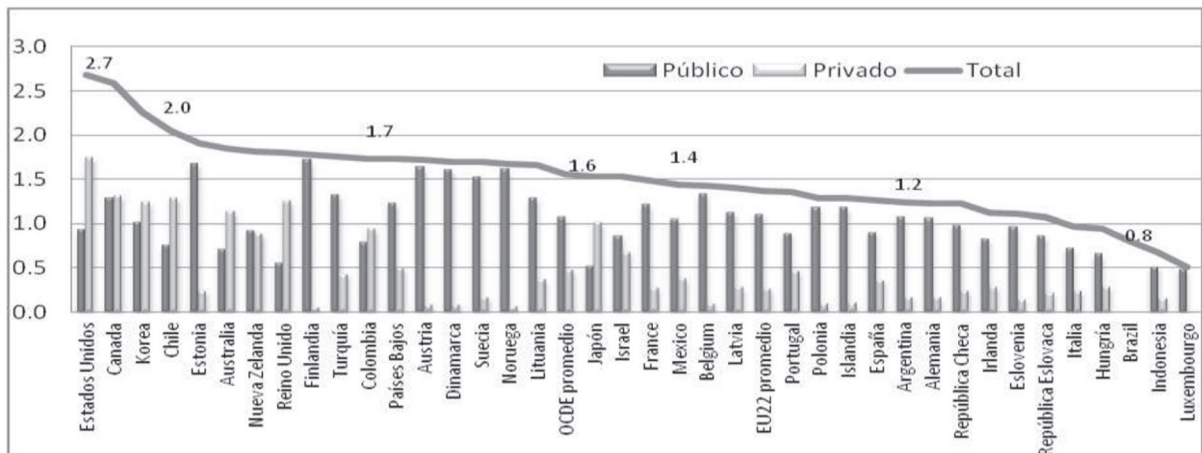


Fuente: UNESCO (2018).

Si se considera el financiamiento público y privado a educación superior como porcentaje del PIB, algunos países de la región se encuentran por arriba de países europeos. El promedio

de la OECD es de 1.6%. México se encuentra ligeramente por debajo del promedio, pero otros países como Chile y Colombia lo superan. En algunos países el financiamiento privado redujo sensiblemente el ritmo de expansión de los años noventa, manteniéndose estable la proporción público-privado en la atención a la demanda de educación superior, como se dio en México, o bien reduciendo la participación privada como se observó en Colombia.

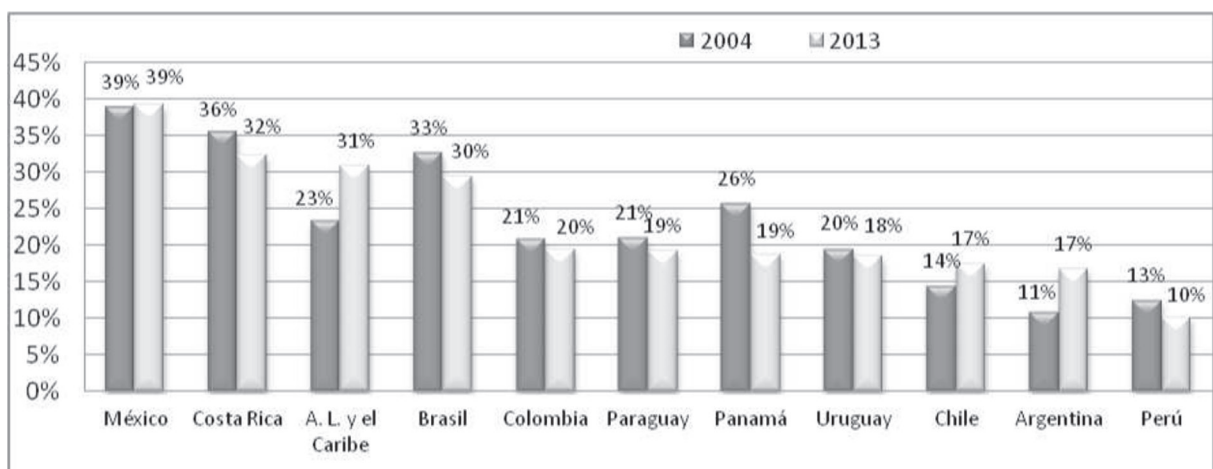
**Gráfica 4.** Gasto en Educación Superior como porcentaje del PIB, 2014 – Países de la OECD y otros



Fuente: OECD (2017).

Con relación al indicador de gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita, la región también mejoró en la década al pasar del 23 al 31%, si bien no todos los países hicieron el mismo esfuerzo; incluso algunos de ellos disminuyeron el valor de este indicador, como son los casos de Costa Rica, Brasil, Paraguay, Panamá y Perú. En la década, México mantuvo sin variación el indicador, a diferencia de Chile y Argentina que lo aumentaron.

**Gráfica 5.** Gasto público por estudiante de educación superior como porcentaje del PIB per cápita – Países seleccionados de América Latina



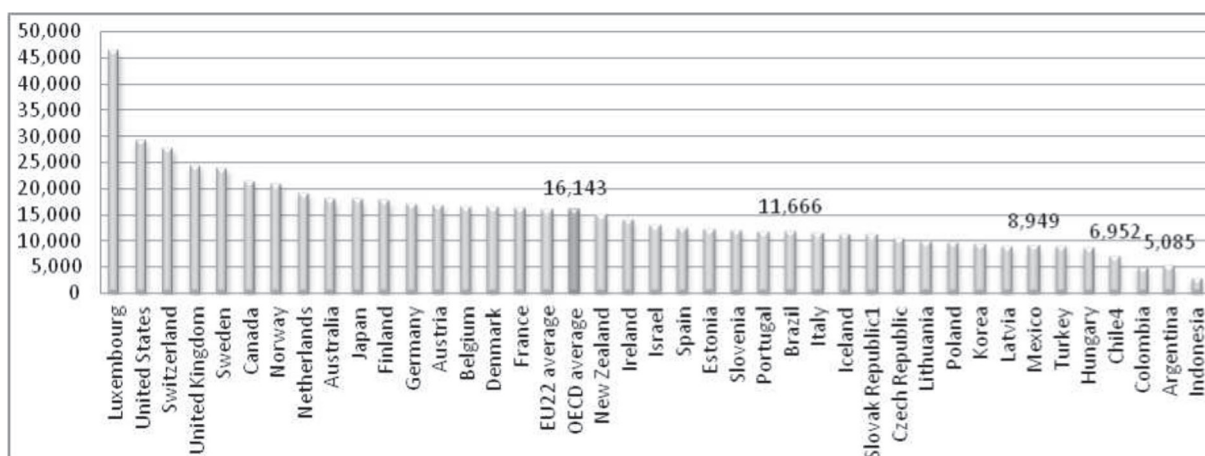
Fuente: UNESCO (2017).



Si bien los anteriores indicadores relacionados con el PIB dan cuenta del esfuerzo que se realiza en la inversión global en educación superior, el indicador gasto en educación superior por estudiante refiere el valor monetario real de la inversión per cápita. Los países latinoamericanos para los cuales se dispone información en las estadísticas comparativas de la OECD (México, Chile, Brasil y Argentina) se encuentran por debajo del promedio de 16 mil dólares de esta organización.

Algunos países europeos duplican o triplican la inversión por estudiante de los países latinoamericanos, como es el caso de Luxemburgo, Estados Unidos, Suiza, Suecia y Canadá. De los cuatro países latinoamericanos, Brasil es el que realiza la mayor inversión unitaria (poco más de 11 mil dólares) y Argentina la menor (5 mil dólares). Esta situación desfavorable refuerza el rezago que tienen respecto de los países desarrollados, tanto en materia de prestación de los servicios educativos como en el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

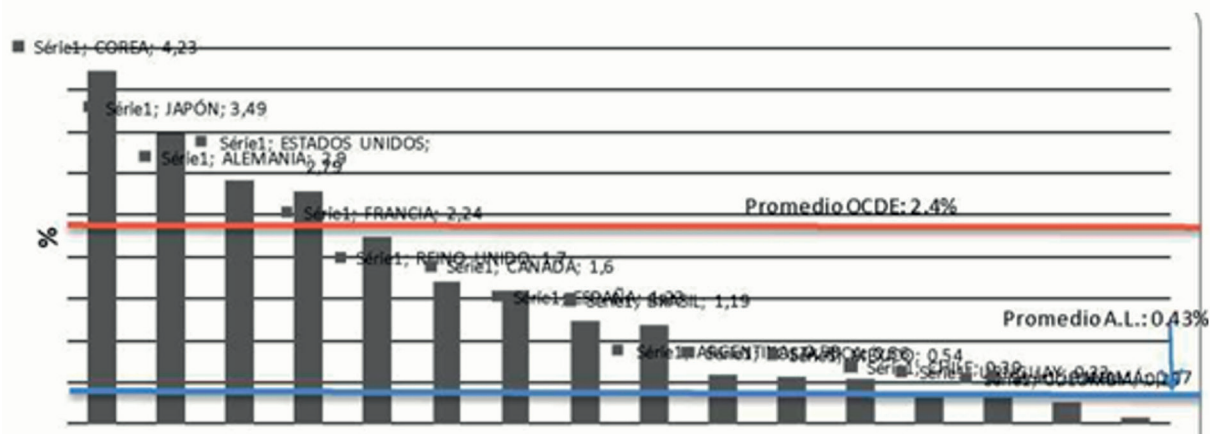
**Gráfica 6.** Gasto anual en educación superior e investigación por estudiante, 2014 -Países de la OECD y otros(Dólares ajustados a la paridad de poder adquisitivo)



Fuente: OECD (2017).

Si se considera el indicador de gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE) como porcentaje del PIB, en la región latinoamericana se destinó en 2015 el 0.43%. Cuatro países destinaron un porcentaje mayor: Brasil (1.2%), Argentina (0.58%), Costa Rica (0.56%) y México (0.54%). Los países con mayor inversión privada en el GIDE son Brasil, Chile y Colombia. Este esfuerzo contrasta con el que realizan países de la OECD: Corea y Japón destinan alrededor del 4%; Estados Unidos y Alemania cerca de 3% y Reino Unido y Francia alrededor de 2%, con un promedio de 2.4%. Ello indica el fuerte rezago en ciencia, tecnología e innovación de América Latina, que se encuentra cinco veces por debajo del promedio de los países de la OECD. Salvo Brasil, que ha realizado un importante esfuerzo en la materia, en el resto es evidente el poco esfuerzo financiero realizado.

**Gráfica 7.** Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) como porcentaje del PIB, países seleccionados de la OECD y de América Latina



Fuente: RICYT (2014).

## Políticas de financiamiento público

En el caso de los países de la región latinoamericana, las políticas y los esquemas de financiamiento público a las universidades han pasado por distintos períodos y han tenido como referentes los cambios del entorno internacional, el comportamiento de las finanzas públicas, los marcos constitucionales y legales de cada país, los planes de desarrollo de los gobiernos y los posicionamientos de los diversos actores sociales y políticos.

Con particularidades en cada caso, se pueden identificar algunos elementos comunes: el modelo predominante, que operó hasta los años de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, consistió en asignar el subsidio ordinario a las universidades con base en su matrícula atendida, sin que se dispusiera de otros instrumentos complementarios de financiamiento. En un estudio clásico, José Joaquín Brunner lo calificó como modelo inercial y negociado entre las universidades y los gobiernos, sin ninguna exigencia de calidad y de rendición de cuentas (BRUNNER, 1993).

Este esquema fue sustituido gradualmente por modelos de asignación presupuestal que combinaron el subsidio ordinario para la operación básica de las universidades (sobre todo para el pago de la nómina de personal), y la constitución de programas y fondos de financiamiento de carácter extraordinario asignados por concurso, con el propósito de la mejora y el aseguramiento de la calidad. Con ello dio inicio una nueva etapa de políticas que asoció la evaluación del desempeño académico con el financiamiento y el impulso de la competencia para la obtención de recursos públicos; se comenzó a dar forma a un Estado evaluador que echó mano de instrumentos de mercado (MENDOZA, 2002). En el caso de México, con los recursos de los fondos de financiamiento extraordinario se han realizado proyectos académicos y de reordenamiento institucional que no se habrían podido llevar a cabo con el subsidio ordinario.

Estos fondos irían constituyendo para muchas universidades públicas la principal vía de financiamiento para su desarrollo y consolidación académica. La lógica de la deshomologación en el trato a las instituciones y a los académicos (programas de estímulos de diversa naturaleza) se introdujo en las formas de gestión y gobernanza de las universidades. Los instrumentos

de financiamiento público diferenciado y sujeto a evaluación y auditoría del desempeño constituirían el pilar de las políticas públicas implementadas.

Para el caso de México, a lo largo de 25 años, de 1991 a 2015, se fue dando forma a esta política de financiamiento: en la década de los noventa del siglo pasado se contaron con los primeros fondos competitivos destinados tanto a las instituciones como al personal académico. Ellos fueron el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Programa de Estímulos al Personal Académico (Carrera Docente) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Los recursos asignados estuvieron asociados en ese entonces a la evaluación diagnóstica de los programas educativos a través de recientemente creados Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); al equipamiento de las universidades y el mejoramiento de su infraestructura; al impulso a procesos de reordenamiento y modernización institucional; a la superación de los profesores de tiempo completo por medio de la obtención del grado de maestría y doctorado; y a la conformación de cuerpos académicos en las distintas líneas de generación y aplicación del conocimiento.

A partir del año 2000 se consolidó la política de asignación presupuestal, a través de fondos extraordinarios asociados a los procesos de planeación estratégica de las universidades y de evaluación por parte de organismos externos a las instituciones. Como un paso más en la política de aseguramiento de la calidad, en ese año se constituyó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), asociación civil reconocida por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para otorgar reconocimiento a los organismos acreditadores de programas educativos en los distintos campos de formación académica. (Para 2018 se contó con 30 organismos acreditadores). Con soporte en los procesos de evaluación y acreditación de las dos asociaciones especializadas, CIEES ([www.ciees.edu.mx](http://www.ciees.edu.mx)) y COPAES ([www.copaes.org](http://www.copaes.org)), el gobierno federal diseñó una estrategia integrada de apoyo a las universidades con los correspondientes indicadores de calidad para medir su desempeño institucional. Primero en el ámbito de las universidades públicas estatales, y posteriormente en otros subsistemas (escuelas normales, institutos tecnológicos, y universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales), se elaboraron los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI) en cada una de las casas de estudio, que pasaron a constituir el eje central de las políticas que articularon los procesos de planeación, evaluación y asignación presupuestal de carácter extraordinario.

Los principales indicadores de evaluación que se utilizaron para evaluar el desempeño institucional fueron los de capacidad académica (perfil de los profesores de tiempo completo) y de competitividad académica (porcentaje de la matrícula en programas reconocidos por su calidad de acuerdo con las evaluaciones de CIEES y COPAES). En el marco del PROMEP se había establecido el “perfil deseable” del profesor de tiempo completo, como aquel que realiza de manera adecuada y armónica sus distintas responsabilidades: docencia frente a grupo, tutoría a estudiantes, investigación y participación en la gestión institucional. A este perfil se sumó la pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores establecido desde 1984, y el nivel de formación del docente. En los años subsecuentes las instituciones de educación superior (IES), principalmente las universidades públicas, realizaron distintos proyectos encaminados a obtener el reconocimiento de calidad de sus programas educativos tanto en la licenciatura como en el posgrado. En este último nivel, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en coordinación con la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, conduce el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), en cuyo padrón se encuentran aquellos



programas que han sido evaluados favorablemente en alguno de sus niveles (competencia internacional, consolidados, en desarrollo y de reciente creación).

A partir de 2001, en el marco de la política de fortalecimiento institucional y de aseguramiento de la calidad, se fueron creando, fusionando y eliminando diversos fondos de financiamiento extraordinario como resultado de diversos factores: la evaluación de los programas presupuestarios practicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); las estrategias de la SEP para el desarrollo de las universidades; las decisiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como instancia encargada de la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la elaboración de su estructura programática; y las negociaciones entabladas en la Cámara de Diputados durante la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación. Resultado de ello, se pasó de 3 fondos en 2001, a 7 en 2006, a 18 en 2010 y a 4 en 2018 (Cuadro 1). Cabe señalar que las fusiones de varios fondos a lo largo del período conllevaron en algunos años la reducción de su presupuesto, con afectación al desarrollo de proyectos académicos de las universidades en materia de calidad, ampliación de la cobertura y atención a problemas estructurales, principalmente los derivados de los sistemas de pensiones y jubilaciones de sus trabajadores (Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales).

**Cuadro 1.** Evolución de los Programas y Fondos de financiamiento extraordinario en educación superior, 2006-2018.

|                                                                                                | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>PRO GRAMAS PARA MEJO RAR Y ASEGURAR LA CALIDAD</b>                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)                                              |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)                                       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)                                   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANUIES (FIUPEA) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Programa Integral de Fortalecimiento Institucional                                             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales                                   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |

|                                                                                                                             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas                                                    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales                                                                      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario                                   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Fórmula CUIA) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para elevar la Calidad de la Educación Superior                                                                       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas                                                       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fortalecimiento de la Calidad Educativa                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Programa de Carrera Docente                                                                                                 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>PRO GRAMAS PARA AMPLIAR LA COBERTURA</b>                                                                                 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior                                                           |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior                                                 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos                                              |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos                                                               |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo de Apoyo a la Infraestructura de Universidades Interculturales                                                        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior                                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |

|                                                                                                                                           | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>PROGRAMAS PARA ATENDER PROBLEMAS ESTRUCTURALES</b>                                                                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Pensiones)                                            |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales                                                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Hacienda (2018)<sup>9</sup>.

## Fin de un ciclo de expansión del presupuesto público e impactos en las universidades: el caso de México

La información sobre el financiamiento educativo que se publica en los sistemas de información de la UNESCO y la OECD tiene como años más recientes 2014 y 2015. Para el caso de los países de la región latinoamericana no se dispone de datos actualizados a 2016 y 2017, cuando en algunos países las crisis financieras y el comportamiento inestable de la economía mundial ha impactado en la baja del financiamiento público a la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación. En el caso de México se ha vivido primero la desaceleración del crecimiento del presupuesto público asignado a la educación superior y, a partir de 2015, su contracción como resultado de diversos ajustes a la baja practicados en ese año y en los dos siguientes. El Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018 presentó una nueva disminución en algunos programas destinados a las universidades públicas. El criterio seguido por las autoridades educativas y hacendarias en este período ha sido mantener sin crecimiento, o en algunos casos con un moderado crecimiento, el financiamiento ordinario de las universidades, y recortar los fondos extraordinarios que han constituido el eje de las políticas aplicadas en los últimos lustros.

Esta contracción se dio luego de tres lustros de crecimiento del gasto federal<sup>10</sup> en educación superior (de 2000 a 2015), el cual tuvo una tasa media de crecimiento anual del

<sup>9</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2006 a 2018.

<sup>10</sup> El financiamiento público a las instituciones de educación superior tiene como fuentes la federación y los estados. El presupuesto federal constituye su principal fuente de ingresos, y es variable la participación federación-estado en cada uno de los subsistemas de educación superior públicos: en algunos de ellos la participación es 50-50 por ciento (caso de las universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales y de los institutos tecnológicos descentralizados). La participación es variable en las universidades públicas estatales, que en promedio tienen una participación de 65-35 por ciento. Las IES federales reciben solamente presupuesto federal. Las fuentes de información sobre el financiamiento estatal son incompletas y difíciles de verificar, por lo que aquí se hace referencia solamente al financiamiento federal.

4.2% -ligeramente por debajo del crecimiento de la matrícula pública (4.5%) - y solamente observó una variación negativa en dos años. Esta expansión de los recursos federales se posibilitó por la acelerada expansión del gasto programable de la administración pública federal, el cual tuvo una tasa media de crecimiento anual de 5.3% y pasó de representar el 13% del PIB en 2000 al 21% en 2015<sup>11</sup>. Esta dinámica expansiva del gasto estuvo sustentada, a su vez, en los crecientes ingresos petroleros, que a lo largo de los años fueron aumentando su participación relativa en los ingresos de la hacienda pública federal: de 2012 a 2014 (primeros años de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto), los ingresos petroleros representaron la tercera parte de los ingresos del gobierno federal, porcentaje que cayó al 30% en 2015 y al 21% en 2016, en el contexto de la crisis mundial de los precios del petróleo.

Esta crisis llevó al gobierno mexicano a practicar diversos ajustes en el gasto programable que afectaron al presupuesto de educación superior: el primero de ellos se anunció en enero de 2015 como parte de las “medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad” en un entorno de desaceleración de la economía mundial y de caída de los precios del petróleo (SHCP, 2015), con un recorte de 124,300 millones de pesos (mdp); el segundo, anunciado como “ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica” (SHCP, 2016), se realizó en febrero de 2016 y redujo el gasto en 132,300 mdp; el tercero se realizó en junio de ese mismo año como parte de las medidas dadas a conocer por la SHCP y el Banco de México tras el triunfo de la votación por la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), determinándose un nuevo recorte al gasto público por 31,715 mdp en el gobierno federal (SHCP, 2016); el cuarto se realizó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2017, el cual redujo el gasto en poco más de 70,000 mdp, lo que implicaba una disminución real del 7% respecto presupuesto aprobado para 2006. Tras esta caída, el presupuesto aprobado para 2018 tiene una recuperación de alrededor del 2%.

Si en los años de expansión del gasto educativo se enfrentaron rezagos en educación superior, la etapa de contracción iniciada en 2015 apunta a la agudización de los problemas de financiamiento que enfrentan las universidades. Baste señalar que de 2009 a 2017, se tuvo un crecimiento de la matrícula pública de educación superior de 50% y un crecimiento del presupuesto público federal de 7%, lo que llevó a que el subsidio federal por alumno disminuyera en 29%.

Los ajustes presupuestales realizados en estos tres años afectaron distintos programas, como son las becas a estudiantes y el desarrollo de proyectos de expansión de la matrícula, de mejoramiento de la calidad y de atención a problemas estructurales de las universidades públicas. A ello se suma la fuerte disminución (siete mil millones de pesos de recorte en 2017) en el presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, equivalente a la cuarta parte del presupuesto de este organismo, con las repercusiones negativas en el desarrollo de programas de investigación y posgrado.

Estas medidas han repercutido en la continuidad de diversos proyectos académicos de las universidades y en el ritmo de ampliación de becas a estudiantes de escasos recursos,

11 Si se analiza el comportamiento del gasto programable de los últimos cuatro sexenios, se concluye que cada gobierno aceleró la expansión del gasto como porcentaje del PIB: en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) el promedio fue de 13%; en el de Vicente Fox (2001-2006) de 15%, en el de Felipe Calderón (2006-2012) de 19% y en la primera mitad del sexenio de Peña Nieto (2012-2018) alcanzó el 21%.

que durante varios años fueron financiados con recursos de los programas de financiamiento extraordinario. En la tabla 2 se presenta la disminución de los montos asignados a estos programas de 2015 a 2018, que en conjunto representa un recorte de 34,000 mdp en los cuatro años, alrededor del 50% respecto del presupuesto aprobado para 2015, previos los ajustes de la SHCP.

**Tabla 2.** Ajustes al presupuesto federal de educación superior, 2015-2018

| Programa Presupuestario                                                                    | 2015     |          | 2016     |          | 2017     |          | 2018      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
|                                                                                            | aprobado | ejercido | aprobado | ejercido | aprobado | ejercido | aprobado  |
| U067 Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior*                                | 1,013.8  | 717.4    | n.a.     | n.a.     | n.a.     | n.a.     | n.a.      |
| S267 Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa                                   | 2,656.0  | 1,092.6  | 4,021.9  | 2,465.3  | 2,556.4  | 2,556.4  | 1,862.6   |
| S247 - Programa para el Desarrollo Profesional Docente                                     | 801.8    | 781.9    | 825.1    | 721.9    | 625.0    | 625.0    | 656.4     |
| U040 Programa de Carrera Docente (UPES)                                                    | 398.2    | 397.2    | 412.1    | 182.5    | 372.9    | 371.9    | 350.0     |
| U079 - Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior | 2,524.3  | 2,477.7  | 2,612.5  | 1,447.3  | 123.0    | 123.0    | 0.0       |
| U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES                         | 2,146.5  | 2,018.4  | 2,713.1  | 2,071.2  | 600.0    | 580.3    | 700.0     |
| E021 Investigación científica y desarrollo tecnológico                                     | 270.0    | 270.0    | 253.8    | 70.0     | 0.0      | 0.0      | 0.0       |
| U080 - Apoyos a centros y organizaciones de educación                                      | 702.8    | 525.6    | 713.0    | 679.5    | 437.0    | 437.0    | 437.0     |
| S243 Programa Nacional de Becas (Subs. Ed. Sup.)                                           | 6,672.3  | 3,830.9  | 6,140.1  | 4,039.5  | 5,135.3  | 5,135.3  | 5,308.0   |
| S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa                                     | 100.0    | 27.3     | 80.4     | 80.4     | 50.1     | 50.1     | 52.5      |
| Suma (precios corrientes)                                                                  | 17,285.6 | 12,139.1 | 17,772.0 | 11,757.5 | 9,899.6  | 9,878.9  | 9,366.5   |
| Deflactor                                                                                  | 0.8506   | 0.8506   | 0.8960   | 0.8960   | 0.9542   | 0.9542   | 1.0000    |
| Suma (precios de 2018)                                                                     | 20,322.4 | 14,271.8 | 19,835.7 | 13,122.8 | 10,374.8 | 10,353.1 | 9,366.5   |
| Disminución anual respecto presupuesto aprobado 2015 (precios 2018)                        | ---      | -6,050.7 | ---      | -7,199.6 | ---      | -9,969.4 | -10,956.0 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Hacienda (2018).

\* El Programa Presupuestario U067 se fusionó en 2016 con el programa S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa.

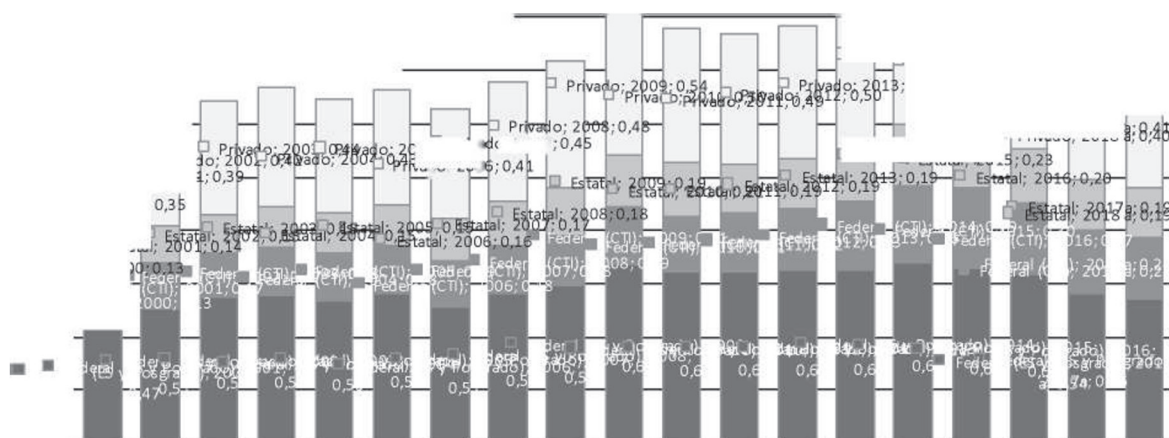


De este modo, desde 2015 el indicador gasto público en educación superior como porcentaje del PIB ha venido observando una disminución. Considerando el gasto federal y el gasto estatal, se estima que del 1.2% alcanzado en 2015 se reduzca al 0.96% en 2018. Por su parte, se espera que el gasto privado también disminuya su participación relativa respecto del PIB, lo que revierte la tendencia de crecimiento de los años anteriores.

La incertidumbre ante la situación económica internacional, la volatilidad de los capitales globales, la baja de los precios del petróleo y la fuerte depreciación de la moneda han sido los principales factores de los ajustes presupuestales, aunados a la política hacendaria de disciplina fiscal y de contención del déficit público, así como de las crecientes obligaciones de los sistemas de pensiones, que cada año consumen más recursos que podrían canalizarse a la prestación de servicios públicos.

Se puede sostener como hipótesis que la fase de financiamiento público creciente a las universidades ha llegado al fin de una etapa y se inicia un nuevo ciclo que aún no se vislumbra en su magnitud y duración.

**Gráfica 9.** Gasto en educación superior en México como porcentaje del PIB por fuente de financiamiento



**Fuente:** Elaboración propia con datos de HACIENDA (2018)<sup>12</sup>

Algunos de los riesgos para el desarrollo de la educación superior que se pueden anotar son los siguientes:

- Dificultad para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y salariales.
- Insuficiencia de recursos para continuar con las reformas estructurales de las finanzas institucionales, principalmente las relacionadas con los sistemas de pensiones y jubilaciones.
- Crecimiento de los pasivos financieros y endeudamiento de las universidades.
- Riesgos para la gobernanza y la estabilidad institucional.
- Disminución del ritmo de crecimiento de la matrícula de educación superior, con la consecuente exclusión social de los jóvenes demandantes de educación superior.
- Freno a los procesos institucionales de consolidación académica: cuerpos académicos,

<sup>12</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2016; Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2017 y 2018; Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal e INEGI, Banco de Información Económica.

proyectos de investigación, actividades culturales y proyectos de vinculación social.

- Ampliación de las brechas interinstitucionales y territoriales de cobertura y de calidad.
- Estancamiento de la inversión en obra física y equipamiento, con el consecuente deterioro de la infraestructura.
- Encarecimiento del equipo científico y académico de importación ante la fuerte depreciación del peso frente al dólar.
- Resquebrajamiento del tejido académico y desconfianza de la comunidad académica y estudiantil hacia las autoridades institucionales y gubernamentales.

## Consideraciones finales

Lo señalado lleva a reposicionar el debate sobre el financiamiento, el cual adquiere relevancia por el papel estratégico que hoy desempeña la educación superior y la investigación en el contexto de una emergente sociedad del conocimiento. La inversión pública en educación superior, ciencia, tecnología e innovación resulta fundamental para el desarrollo de las sociedades, sobre todo si se desea ampliar oportunidades para crecientes grupos de la población. En ello coinciden muy diversos actores en el mundo. Desde las conclusiones de la reunión celebrada en Barcelona organizada por la Global University Network for Innovation (GUNI) en 2005, hasta las reuniones mundiales y regionales sobre educación superior organizadas por la UNESCO, ha sido subrayado como principio para la formulación de políticas públicas de los países, la naturaleza de bien público y de derecho humano de la educación superior, así como la necesidad de frenar la tendencia mercantilista de la educación con fines de lucro.

La profunda inequidad en la distribución del ingreso y la creciente incorporación de jóvenes de escasos recursos al sistema educativo en los niveles de educación media superior y superior, deposita en el sistema público la opción fundamental para la ampliación de las oportunidades educativas. Hoy más que nunca se hace necesario, más allá de la crisis de las finanzas públicas, el fortalecimiento de las universidades y demás instituciones públicas de educación superior de América Latina, con la correspondiente inversión creciente por parte de los gobiernos. A un siglo del movimiento de autonomía universitaria de Córdoba, Argentina, y en el marco de los eventos preparatorios para la celebración de la tercera conferencia mundial sobre educación superior organizada por la UNESCO, se plantea el reto de diseñar nuevas estrategias de impulso a la educación superior pública y de protección de este sector estratégico para el desarrollo de nuestros países con justicia y equidad.

## Referências

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior:** Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995.

BRUNNER, José J. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato. *In:* BRUNNER, José J.; COURARD, Hernán (Ed.). **Políticas comparadas de educación superior en América Latina.** Santiago: FLACSO, 1993.

FERREYRA, María Martha et. al. **Momento decisivo:** La educación superior en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial, 2017.

JOHNSTONE, D. Bruce, The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative perspectives. **Economics of Education Review**, v. 23, n. 4, p. 403-410, ago. 2014. Disponible en: [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272-7757\(03\)00117-1](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272-7757(03)00117-1) Acceso: 16 feb. 2018.

MÁRQUEZ, J. Alejandro. Los beneficios públicos y privados de la educación y sus implicaciones en las políticas para la educación superior. In: MUNOZ, Héctor (Coord.). **La universidad pública en México**. México: Seminario de Educación Superior, 2009.

MENDOZA ROJAS, Javier. **La transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador**. México: CESU-UNAM, 2002.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Main Science and Technology Indicator**. [S.l], 2014. Disponible en: [http://stats.oecd/Index.aspx?DataSetCode=MSTI\\_PUB#](http://stats.oecd/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB#) Acceso: 15 mar. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Education at a Glance 2017:** OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en> Acceso: 3 feb. 2018.

RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA IBEROAMERICANA E INTERAMERICADA – RICYT. **Indicadores Iberoamericanos de Ciencia y Tecnología**. [S.l], 2014. Disponible en: <http://www.ricyt.org/indicadores> Acceso: 15 ma. 2018.

SANYAL, Bikas C.; MARTIN, Michaela. La financiación de la educación superior: perspectivas internacionales. In: GUNI, Mundi-Prensa. La educación superior en el mundo 2006: **La financiación de las universidades**. Barcelona: MundiPrensa, 2006. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/5823> Acceso: 23 mar. 2018.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. Comunicado de prensa 007/2015. **La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad**. Mexico: Gobierno de México, 2015. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_Comunicados\\_prensa/2015/enero/comunicado\\_007\\_2015.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_Comunicados_prensa/2015/enero/comunicado_007_2015.pdf) Acceso: 20 sep. 2017.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. Comunicado de prensa 020/2016. **Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica**. Mexico, 2016a. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-020-2016> Acceso: 20 sep. 2017.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. **Conferencia sobre el Brexit y su impacto en la economía mexicana que ofrecieron la SHCP**. SE y el Banco de México en Palacio Nacional. Mexico: Gobierno de México, 2016b. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/articulos/conferencia-de-prensa-sobre-el-brexit-y-su-impacto-en-la-economia-mexicana-que-ofrecieron-la-shcp-se-y-el-banco-de-mexico-en-palacio-nacional?idiom=es>. Acceso: 23 de sep. 2017.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. **Cuenta de la Hacienda Pública Federal: 2000 a 2016.** Mexico, 2016c. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Cuenta\\_Publica](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica) Acceso: 15 mar. 2018.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. **Presupuesto de Egresos de la Federación: 2017 y 2018.** México, 2018. Disponible en: [Http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](Http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto) Acceso: 10 de feb. 2018.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior.** París: UNESCO, 1995.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior:** la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. París: UNESCO, 2009. Disponible en: <http://www.unesco.Org/education/WCHE2009/comunicadoes.pdf> Acceso: 15 feb. 2018.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. **Institute for Statistics.** [S.l], 2017. Disponible en: <http://uis.unesco.org/> Acceso: 2 dez. 2017.