

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

SESENTA AÑOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Javier Mendoza Rojas.¹

INTRODUCCIÓN.

El período que se revisa en esta obra (1955-2015) tiene sus antecedentes más inmediatos en las acciones desarrolladas por el Estado postrevolucionario a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921. De entonces a la fecha, la expansión del sistema educativo nacional ha sido notable: de menos de un millón de estudiantes atendidos en 1920, se pasó a contar con una matrícula de más de 36 millones en 2015, en tanto el presupuesto educativo ascendió de los doce millones de pesos que la SEP ejerció en su primer año de funcionamiento, a más de 700 mil millones que se destinaron a los diferentes programas de financiamiento educativo del gobierno federal.²

Al inicio de la segunda mitad de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines estaban sentadas las bases modernas de la educación universitaria —encabezada por una Universidad Nacional (UNAM) que desde una década atrás había establecido un nuevo arreglo institucional con el Estado—, y de la educación superior tecnológica regida por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) creado en el gobierno cardenista. Con la modificación del artículo tercero constitucional en el gobierno de Ávila Camacho, el carácter socialista de la educación había dado paso al proyecto educativo para la unidad nacional, con nuevos cauces de entendimiento entre los universitarios y el Estado.

¹ Maestro en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, y profesor en el posgrado de Pedagogía de la UNAM. Las líneas de investigación y los proyectos académicos que ha desarrollado están relacionados con el análisis de las políticas públicas y el financiamiento de la educación superior en México. Desde 1988 ha participado en diversos proyectos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; a partir de 2001 ha realizado estudios relacionados con el presupuesto federal para las instituciones públicas de educación superior y ha sido miembro de los equipos técnicos para las gestiones que se realizan ante la Cámara de Diputados. Cuenta con diversos libros y artículos publicados, entre los que se encuentran: *Transición en la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, *Cabildeo Legislativo para el Presupuesto Federal de Educación Superior* y *Financiamiento de la educación superior y crisis económica*.

² En otro trabajo (Mendoza, 2012) se revisa la evolución del financiamiento de educación superior a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública.

La Educación y la Cultura

En el sexenio de Miguel Alemán, primer Presidente universitario, se había vivido la “época dorada” de la UNAM que culminaría, justo un año antes de nuestro período de análisis, con la inauguración de la ciudad universitaria en la zona del Pedregal del sur de la ciudad de México. También el IPN contaría con la “ciudad politécnica” de Zacatenco en el norte de la ciudad, obras que implicaron importantes inversiones a cargo del Estado. También existían alrededor de una treintena de universidades e institutos públicos de educación superior los que, junto a las instituciones federales y a las pocas instituciones privadas existentes, atendían a poco más de treinta mil alumnos.

Con diferentes ritmos en cada uno de los once gobiernos comprendidos en el período de sesenta años, se fue transitando de una educación superior elitista a una de masas, con la ampliación gradual de la cobertura y la presencia de las instituciones de educación superior (IES) en todo el territorio nacional. En 2015 se contó con más de tres mil instituciones y se dio atención a cerca de cuatro millones de alumnos en todas las modalidades y niveles de educación superior.

En este capítulo se realizará un análisis sobre las principales características del financiamiento público a la educación superior y las políticas aplicadas a lo largo de los nueve sexenios presidenciales completos y los dos parciales que abarca el período de la obra. Para efectos de exposición, se ha optado por agruparlos en tres etapas: 1) 1955-1970, que corresponde a un primer proceso de expansión de la educación superior que se cerró con la ruptura política de 1968; 2) 1971-1988, período que inició con un discurso de reforma educativa y con una estrategia de “patrocinio benigno” a las universidades públicas, y que terminó en una severa crisis económica; 3) 1989-2015, etapa en la que surgió el “Estado evaluador” en educación superior con el propósito de impulsar su modernización bajo la conducción de nuevas políticas establecidas por el gobierno federal.

Como se verá, se trata de una larga historia atravesada de claroscuros, pues si bien el Estado mexicano ha sido el principal responsable del sostenimiento y expansión de la educación superior, los esquemas de financiamiento y las políticas instrumentadas en los diversos gobiernos adolecieron de problemas que de manera recurrente formaron parte de las agendas de discusión de las instituciones públicas de educación superior (IPES).

Por razón de espacio y en función de la disponibilidad de series históricas de datos que resulten confiables, para las dos primeras etapas se reconstruye a grandes líneas la evolución del financiamiento; para la tercera de ellas se realiza un análisis comparativo de cada sexenio a partir de los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los informes de gobierno.

1955-1970: PRIMERA EXPANSIÓN Y RUPTURA POLÍTICA.

Al inicio de la década de los años cincuenta del siglo pasado, México contaba con alrededor de cuarenta IES, la mayoría de ellas pública.³ Este reducido número de instituciones atendían a 32 mil alumnos de nivel superior, con una tasa bruta de cobertura de tan sólo el 1.5%. El Estado mexicano estaba lejos de contar con una política pública para el desarrollo de la educación superior del país; se carecía de planes nacionales de desarrollo y de programas de alcance nacional dirigidos a ella. Las universidades autónomas (la UNAM y las universidades estatales entonces existentes) establecían sus proyectos académicos con amplios márgenes de libertad, en tanto el IPN y los institutos tecnológicos regionales seguían las pautas establecidas por el gobierno federal. En los años cincuenta tampoco se tenían políticas definidas para el financiamiento de este nivel educativo. El presupuesto que se asignaba era resultado de la prioridad que los gobiernos le otorgaban, de la disponibilidad de las finanzas públicas y de las negociaciones políticas que se entablaban en los ámbitos federal y estatal.

En el período que va de 1955 a 1970 el gasto federal en educación superior, a precios corrientes, pasó de 86 millones de pesos a 1,206 millones. Si se compara la variación de la matrícula con la del gasto a precios constantes, se observa que el crecimiento del financiamiento estuvo ligeramente por arriba del de la matrícula, pero variaron los apoyos otorgados por cada gobierno. En los tres sexenios se destinó a educación superior alrededor del 15% del presupuesto de la SEP.

Destacan tres hechos en esta etapa: 1) Las fuertes inversiones del gobierno federal para la construcción de la ciudad universitaria de la UNAM y la unidad profesional de Zacatenco del IPN; 2) la expansión del sistema tecnológico con la apertura de institutos tecnológicos regionales, y 3) el cambio en la modalidad de asignación del subsidio a las universidades e institutos públicos estatales, como resultado del incremento paulatino del subsidio federal.⁴

El inicio de esta etapa, y del período de sesenta años en su conjunto, arrancó con fuertes penurias financieras de las universidades. De acuerdo con la información disponible, en el primer año del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines las universidades, ya agrupadas en la ANUIES, presentaron un documento al Presidente en el que justificaban sus necesidades y hacían la petición de aumentar el presupuesto. En respuesta, el titular

³ En 1950 se constituyó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) con 26 instituciones públicas fundadoras y solamente existían cuatro IES particulares: Universidad Autónoma de Guadalajara (1939); Universidad Iberoamericana (1943); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1943), e Instituto Tecnológico Autónomo de México (1946).

⁴ En 1955 el subsidio federal a las universidades públicas e institutos estatales era del orden del 7% del total, mientras que para 1970 el porcentaje ascendía al 15%.

La Educación y la Cultura

del Ejecutivo se comprometió a aumentar los “insuficientes subsidios de que ahora disfrutaban las universidades de provincia e igual procedimiento se seguirá con los institutos politécnicos o sus equivalentes” (Ruiz Cortines, 1953). En ese sexenio el financiamiento público pasó de 38 millones a 193 millones de pesos, sin contar la inversión realizada en obra pública. Junto a la UNAM y el IPN, a mediados de la década operaban seis institutos tecnológicos regionales y 27 universidades e institutos en estatales. Ya desde entonces el gobierno federal buscaba evitar la “exagerada concentración estudiantil” en el Distrito Federal, para lo cual comenzó a ampliar los subsidios a instituciones de los estados. Al finalizar el gobierno se reportó haber otorgado a las universidades estatales la cantidad de ocho millones de pesos en subsidios ordinarios y doce millones en recursos extraordinarios, lo que representó un importante avance ante el magro presupuesto estatal que se asignaba a este conjunto de instituciones.⁵

En el sexenio de Adolfo López Mateos continuó el proceso de expansión de la educación superior y el crecimiento del financiamiento público, y para 1964 se atendían a 73 mil alumnos. Fueron los años del “desarrollo estabilizador”, con paridad fija (12.50 pesos por dólar), inflación controlada y crecimiento anual del PIB del orden del 6%. Las finanzas públicas observaron un crecimiento acorde a la evolución de la economía, lo que favoreció el gasto federal en educación superior, el cual pasó de 193 millones de pesos en 1958 a 564 millones en 1964.⁶ Cabe recordar que en su último año de gobierno, el Presidente había inaugurado la Unidad Profesional de Zacatenco con reconocimientos por parte de la comunidad politécnica, como en su momento lo había hecho la comunidad universitaria con el Presidente Alemán. En el sexenio el incremento real del subsidio duplicó al crecimiento de la matrícula pública (132 y 62% respectivamente). Tan sólo las universidades e institutos estatales contaban para 1964 con un subsidio federal de 95 millones de pesos, seis veces más que el asignado al iniciar el sexenio.

En el crecimiento del subsidio también habrían jugado las presiones de las propias universidades en la arena de negociación política con el gobierno, en un marco de relaciones cordiales y de entendimiento mutuo. Ya en 1959 Nabor Carrillo Flores, rector de la UNAM y presidente de la Asamblea General de la ANUIES, había

⁵ Ya desde entonces existía el posicionamiento de las universidades para que se dejara ejercer libremente su presupuesto, tal como se lee en una petición de la ANUIES de 1957: “que los subsidios ordinarios y extraordinarios se consoliden en un solo subsidio ordinario de libre disposición para las instituciones beneficiarias, entregado oportunamente a principios de cada año” (ANUIES, 2000a).

⁶ “El Ejecutivo, consciente de la necesidad de formar el sistema universitario nacional y atento a la precaria situación que padecen las universidades, estudia la posibilidad de incluir un subsidio especial que nivele la erogación anual por alumno en las universidades ya mencionadas [estatales], con la erogación que lleva al cabo la Universidad Nacional Autónoma” (López Mateos, 1959).

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

presentado al gobierno la solicitud de ampliar el subsidio ordinario y extraordinario a las universidades e institutos estatales, lo que les permitiría “realizar con eficacia la alta misión a ellas encomendada.” (ANUIES, 2000a). Ante la respuesta favorable a esta petición, y en agradecimiento a la buena disposición mostrada por el Presidente, los rectores le otorgaron un reconocimiento por “por su labor pacifista y su decidido apoyo a la educación superior” (ANUIES, 2010: 110).

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se frenó el crecimiento del presupuesto, se deterioraron las relaciones entre el Estado y las universidades públicas que habían permitido un entendimiento mutuo en los gobiernos previos y se llegó a la ruptura con la represión del 2 de octubre de 1968. Si bien fueron los factores de orden político los que modificaron la relación Estado-universidad, el factor demográfico irrumpió en la reconfiguración de la educación superior al aumentar la demanda de los jóvenes por estudios superiores.

Pese al buen comportamiento de la economía (crecimiento del PIB del orden del 7% todavía con estabilidad económica e inflación controlada), y aún con un crecimiento importante del gasto público, el gobierno de Díaz Ordaz redujo el apoyo que había venido otorgando a la educación y a las universidades públicas estatales (Castrejón, 1979: 199 y 206). No obstante que los informes de gobierno reportaran cifras crecientes del presupuesto aprobado, los recursos realmente asignados observaron una disminución (Ornelas, 1995: 254). A lo largo del sexenio el financiamiento resultó insuficiente para atender las necesidades de las universidades públicas que en esos años aceleraron la expansión iniciada en los dos gobiernos anteriores: para 1970 se tenía una matrícula de 271 mil estudiantes, el 90% en el sistema público. Mientras el subsidio federal creció en términos reales en 75%, la matrícula pública lo hizo a una velocidad tres veces mayor, con un claro deterioro en las condiciones financieras de las universidades.

1971-1988: DEL PATROCINIO BENIGNO A LA CRISIS ECONÓMICA.⁷

En la segunda etapa se consideran tres períodos de gobierno: dos en que aplicaron políticas populistas sustentadas en la expansión del gasto público y uno que administró la crisis económica e inició el viraje neoliberal en la economía del país. En los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, el PIB observó tasas promedio de crecimiento anual del orden del 6%, e incluso en algunos años se alcanzaron tasas del 9%, entre las más altas de todo el período. El gasto programable del Presupuesto de Egresos de la

⁷ La denominación de “patrocinio benigno” es retomada de Olac Fuentes Molinar (1984).

La Educación y la Cultura

Federación (PEF) se expandió con promedios anuales del 13 y del 9% en cada sexenio, llegando a alcanzar el 27% del PIB, porcentaje nunca observado en años anteriores.

El presupuesto de la SEP se incrementó notablemente en los doce años, duplicándose el indicador de gasto educativo como porcentaje del PIB: de 1.8% en 1970 a 3.8% en 1982; el destinado a educación superior fue de los más apoyados. En el sexenio de Echeverría se tuvo un promedio de crecimiento anual de 24%, ocho veces mayor al del sexenio previo, y en el de López Portillo de 9%, mientras que en el de Miguel de la Madrid cayó al -4.4%, en el contexto de la más severa crisis económica del país desde los años treinta.

El fortalecimiento del financiamiento federal en la década de los setenta posibilitó una segunda fase de expansión del sistema de educación superior en el país; se crearon nuevas instituciones tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas.⁸ El número de estudiantes atendidos en todo el sistema pasó de 271 mil en 1970 a poco más de un millón en 1982. Tan sólo en el sistema público, la matrícula atendida se multiplicó por un factor de cuatro (233 mil a 869 mil). Esta expansión permitió que la tasa bruta de cobertura aumentara del 5.8% en 1970 al 16% en 1990, en un proceso gradual pero continuo de desconcentración geográfica.

El contexto político en el que se dio esta expansión fue de la “apertura democrática” del régimen tras la represión de 1968; uno de los propósitos implícitos del gobierno fue recuperar el consenso de las clases medias, de los estudiantes y de los intelectuales. Con las heridas aún abiertas por la actuación del gobierno autoritario de Díaz Ordaz, el discurso tercermundista y socializante del Presidente buscó reconciliarse con las universidades, cooptar a estudiantes y a egresados para su proyecto político y apuntalar su legitimidad por medio del “respeto irrestricto a la autonomía universitaria”.

En el marco de la “reforma educativa” impulsada por el gobierno federal, la ampliación del financiamiento federal a la educación superior, bajo la estrategia que Olac Fuentes (1984) calificara de “patrocinio benigno” y José Joaquín Brunner (1993) de “administración benevolente”,⁹ dejó que fueran las propias universidades las que decidieran su reforma, para lo cual la SEP dejó a la ANUIES el papel protagónico para

⁸ Entre las instituciones creadas se pueden señalar: Universidad Autónoma Metropolitana; Unidades Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Pedagógica Nacional; universidades autónomas de Aguascalientes, Ciudad Juárez, Chiapas, Baja California Sur y Tlaxcala; Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, y extensión de la red de institutos tecnológicos.

⁹ Modelo descrito como aquel en que el Estado “financia la educación superior (pública) a través de una fórmula a la vez paternal y benevolente, cuyo medio principal es la asignación incremental de recursos presupuestarios desvinculados de cualquier consideración de calidad, equidad o eficiencia” (Brunner, 1993: 60).

— Tomo IV —
La Educación y la Cultura

la determinación de las orientaciones de política.¹⁰ Al respecto, uno de los principales observadores educativos de ese sexenio, Pablo Latapí (1980: 196), señalaba:

Aunque la SEP manifestó en varias ocasiones su preferencia por determinadas políticas, no condicionó los subsidios a que las instituciones las pusieran en práctica, sino que las dejó en libertad. Las instituciones de educación superior no se sintieron presionadas económicamente por el Estado ni para presentar determinadas metas cuantitativas o cualitativas de desarrollo, ni para emplear los recursos en un sentido determinado; ni siquiera para dar cuenta del uso de los fondos ante algún organismo idóneo o ante la opinión pública.

Al no estar sujeto el ejercicio del presupuesto a reglas pactadas entre universidades y gobierno, fueron amplios los márgenes de libertad de las universidades autónomas para el ejercicio de los recursos, ya que el presupuesto público que se les asignaba no estaba sujeto a ningún tipo de condicionamiento. También propició la arbitrariedad y la discrecionalidad tanto en los procesos de asignación presupuestal como en el ejercicio de los recursos.

Uno de los criterios formalmente considerados por el gobierno federal para la distribución del presupuesto entre las IES era el número de estudiantes atendidos, si bien este proceso estuvo determinado por correlación de fuerzas políticas y las negociaciones entabladas entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y las universidades. La habilidad desplegada por los rectores, las presiones y movilizaciones de las universidades y su capacidad de generar conflictos, influyeron en la distribución de los recursos. Lo que predominó fue un modelo de financiamiento inercial y negociado, característico de muchos países latinoamericanos.

En este contexto, los documentos de planeación que comenzaron a elaborarse insistirían en la necesidad de acordar criterios y procedimientos objetivos para la asignación de los recursos. En el Plan Nacional de Educación Superior aprobado en 1978 se había propuesto establecer criterios de asignación “estables, explícitos y objetivamente evaluables” (ANUIES, 1979: 63); sin embargo, los subsidios continuaron asignándose sin criterios claros y de manera errática (López, 1996: 54).

De manera simultánea a este primer plan, se expidió la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, con disposiciones muy generales en materia de asignación de

¹⁰ En el sexenio de Echeverría fue la ANUIES la que marcó las pautas de la reforma educativa en educación superior, tal como se desprende de las diversas declaraciones de su Asamblea General. Como dijera Castrejón Díez, las reuniones de la ANUIES “resumen los principales resultados del esfuerzo colectivo de las instituciones [...] y encierran los lineamientos generales de una política de reforma educativa concebida como un cambio permanente” (Castrejón, 1979: 64).

La Educación y la Cultura

recursos que no implicaron una modificación sustantiva de las prácticas existentes. Con relación a los criterios para la asignación, tan sólo se indicó, en su artículo 23, que los recursos federales se determinarían “atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos”, con la advertencia de que en ningún caso se tomarían en cuenta “consideraciones ajenas a las educativas”.

La crisis económica desatada al finalizar el sexenio de López Portillo¹¹ mostró la inviabilidad de continuar con las políticas económicas y de gasto público seguidos por los dos gobiernos del período que sería conocido coloquialmente como “docena trágica”. La caída del PIB en el sexenio de Miguel de la Madrid –las más severas en 1983 (-3.5%) y en 1986 (-3.1%)– impactaron en una fuerte disminución de las finanzas públicas; el presupuesto de educación superior no estuvo al margen de los ajustes a la baja, observando una caída de -18% en el sexenio, lo que dio paso a la estrategia gubernamental calificada también por Olac Fuentes de “negligencia benigna”. En estos años la afectación a los programas de desarrollo social, entre ellos los educativos, fueron fuertemente impactados en un contexto devaluatorio y de elevada inflación, que en algunos años alcanzó los tres dígitos. (Murayama, 2009: 56).

El nuevo contexto económico dejó en el papel los planes y programas trazados por la SEP y por la ANUIES desde 1978. Fue precisamente en el marco de restricción de recursos cuando las universidades presentaron distintas propuestas al gobierno federal en materia de financiamiento. En ese contexto iniciaron los trabajos de equipos técnicos establecidos en el seno de la ANUIES para establecer un nuevo modelo de asignación presupuestal que diera certeza y suficiencia al presupuesto de las universidades para el desarrollo de sus proyectos académicos (López, 2000).

Los rezagos en el financiamiento, agravados por la fuerte restricción presupuestal, llevaron a las universidades a continuar insistiendo en la necesidad de dar solución a los problemas asociados a su déficit financiero, realizar reformas al marco normativo y mejorar los criterios y procedimientos para la gestión, asignación y administración de los recursos, peticiones que quedaron reflejadas en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (CONPES, 1986). Lo que desde entonces reclamaban las universidades al Estado era suficiencia y certeza en el financiamiento.

¹¹ Crisis resultante de la concatenación de varios factores, entre otros: dependencia del petróleo, deuda pública, estancamiento de las exportaciones no petroleras; desequilibrios financieros; déficit fiscal; devaluación del peso; especulación financiera y fuga de divisas.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

En este contexto de crisis, el gobierno federal impulsó políticas para optimizar el uso de los recursos: “En la asignación de recursos financieros se establecerán criterios que estimulen los esfuerzos a favor de la calidad y la eficacia, y se evaluará la correspondencia entre los fondos otorgados y los resultados obtenidos” (SEP, 1984: 48), lo que prelude la política modernizadora que sería impulsada en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en un nuevo escenario económico que fortaleció la capacidad del Estado para incidir en la orientación de las universidades.¹²

Una de las acciones que impactarían de manera importante en la comunidad científica del país y en las propias IES, se realizó también en el contexto de la crisis: la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que rompió con la homologación salarial del personal académico e introdujo el modelo de transferencias económicas condicionadas a la productividad académica (Gil, 2014). En las siguientes décadas, la lógica subyacente al SNI sería aplicada en otras esferas de la educación superior.

Sin embargo, al finalizar la etapa que analizamos se agudizaron los problemas asociados al financiamiento público, destacadamente la insuficiencia de recursos, la opacidad en la asignación y carácter inercial e inequitativo del subsidio. A partir de entonces las universidades propondrían al Estado escenarios de financiamiento cuyos montos alcanzaran determinados porcentajes del Producto Interno Bruto.¹³

1989-2015: LA MODERNIZACIÓN Y EL ESTADO EVALUADOR.

Tras la década perdida de los años ochenta, en los 25 años siguientes que abarcan la tercera etapa, la educación superior recuperó su crecimiento bajo políticas de desconcentración geográfica y diversificación de la oferta: se pasó de un millón y cuarto de estudiantes en 1990 a 3.4 millones en 2015 tan sólo en la modalidad escolarizada, reportándose además, para el último año, cerca de medio millón de alumnos en programas educativos abiertos o a distancia. Este crecimiento del sistema elevó en el período la tasa bruta de cobertura del 16 al 34%, lo que sin duda representó un importante avance, pero aún insuficiente para las necesidades del país y muy por debajo de países en condiciones similares de desarrollo.

¹² En 1984 se había elaborado el Programa Nacional de Educación Superior, que si bien se propuso incentivar cambios en las instituciones por medio de nuevos instrumentos de financiamiento (financiamiento a proyectos específicos), tuvo un limitado impacto.

¹³ En el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior se propuso como meta alcanzar como mínimo una inversión en educación superior equivalente al uno por ciento del PIB, que en la siguiente etapa sería reiterada y precisada. Para 1988 el presupuesto federal destinado a educación superior fue equivalente al 0.6% del PIB, porcentaje que tendría pocas variaciones hasta finalizar el siglo.

La Educación y la Cultura

Tras la expansión acelerada de la educación superior privada que se había dado a partir de los años de la crisis económica y particularmente en la década de los noventa, el sistema público recuperó paulatinamente su crecimiento; el ritmo de expansión de las instituciones públicas superó, a partir de 2003, el de las privadas.

En el sistema público destacó la constitución de nuevas instituciones con un perfil distinto a las universidades tradicionales: universidades tecnológicas e institutos tecnológicos descentralizados en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y universidades politécnicas e interculturales en el de Vicente Fox. Para 2015 México tenía más de 3 mil instituciones de educación superior, la mayoría de ellas particulares, si bien el sistema público atendía al 68 por ciento de la matrícula.

El gobierno de Salinas de Gortari inició el actual ciclo de políticas de educación superior; su diseño se dio en un nuevo entorno económico del país tras la renegociación de la deuda externa. Ello le permitió impulsar, bajo la orientación del modelo económico neoliberal (bautizado por el régimen como “liberalismo social”), nuevas estrategias que modificaron los arreglos institucionales y los pactos políticos establecidos en los diversos ámbitos de la vida del país. El gasto público constituyó un instrumento para el desarrollo de los programas del sexenio. El gasto en educación y en educación superior creció de manera más acelerada que el gasto programable en su conjunto, revirtiendo la drástica caída del anterior gobierno.

Para la educación se impulsó una política de modernización en todo el sistema educativo nacional, pero mientras que en educación básica el acuerdo para su descentralización dio mayor participación a los estados, en el ámbito de la educación superior se reforzó el papel de regulación del gobierno federal por medio del establecimiento de nuevos instrumentos de política pública centrados en la evaluación y en el financiamiento condicionado.

A partir de entonces iría fortaleciéndose el “Estado evaluador” en educación superior (Mendoza, 2002). Con la introducción de nuevos programas de financiamiento extraordinario asociados a los resultados de la evaluación y al desempeño institucional, se iría dando una modificación paulatina del modelo inercial y negociado de las décadas anteriores. A partir de entonces el gobierno federal tendría una intervención más directa en el desarrollo de las universidades (Acosta, 2002).

El Programa para la Modernización Educativa de 1989 formuló un diagnóstico que apuntaba a la necesidad de un cambio de estrategia para avanzar más rápidamente en el alcance de objetivos reiteradamente propuestos en los documentos de planeación de los gobiernos previos, entre ellos mejorar la calidad, ampliar la cobertura y fortalecer la vinculación entre educación y sociedad. Se consideró que las políticas públicas tendrían

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

mayor impacto en la medida en que se lograran modificar las inercias institucionales y las prácticas educativas tradicionales que no respondían a los retos emergentes de la sociedad global, de los mercados abiertos y competidos, de la revolución en la información y de la economía del conocimiento.

Las nuevas estrategias estuvieron en sintonía con las políticas instrumentadas en otros países y estuvieron alineadas a las recomendaciones de diversos organismos internacionales que buscaban impulsar transformaciones en las instituciones educativas bajo un nuevo paradigma de educación superior (Coombs, 1992).¹⁴

De este modo, en el marco de los espacios de planeación entonces existentes, se fueron estableciendo nuevos instrumentos y organismos para la evaluación y el financiamiento. En materia de evaluación se crearon distintos organismos: Comisión Nacional de Evaluación; Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior; Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior y Consejo para la Acreditación de la Educación Superior. En cuanto al financiamiento, se diseñaron programas de financiamiento extraordinario que otorgarían recursos a las universidades tomando en cuenta los resultados de la evaluación.¹⁵

Los primeros programas de este tipo que comenzaron a operar en la última década del siglo pasado fueron el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (1991) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (1996). Junto con ellos, se establecieron programas de estímulos al personal académico de tiempo completo que dio un paso más en la deshomologación salarial.¹⁶ Las nuevas políticas de financiamiento ligado a la evaluación fueron generando una nueva cultura organizacional en las universidades, no sin resistencias en los primeros años de su implantación.

En el sexenio de Vicente Fox se estableció una nueva estrategia presupuestal para el apoyo a los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI) de las universidades públicas estatales, que hasta 2015 constituyeron el principal instrumento de política pública para este conjunto de instituciones. En el sexenio siguiente los

¹⁴ En el gobierno de Salinas de Gortari las autoridades educativas solicitaron la primera evaluación externa del sistema de educación superior mexicano, la cual fue realizada por un equipo de especialistas de diversos países y estuvo coordinada por Philip Coombs, cuyas recomendaciones fueron prácticamente coincidentes con las estrategias establecidas en el Programa para la Modernización Educativa.

¹⁵ Los programas y fondos de financiamiento extraordinario tuvieron como principales destinatarios a las universidades públicas estatales y en algunos años a universidades federales (UAM y UPN); posteriormente se fueron incorporando otros subsistemas. Cabe señalar que la UNAM nunca participó en estos programas y fondos.

¹⁶ Los programas y fondos extraordinarios se modificaron a lo largo del período. En un principio tuvieron como propósito el mejoramiento de la calidad de las instituciones, y posteriormente fueron incorporándose otros destinados a la ampliación de la oferta educativa y a la atención a problemas estructurales de las universidades.

La Educación y la Cultura

fondos de financiamiento extraordinario aumentaron en número y en diversidad, contándose con 15 de ellos en 2010, con su posterior compactación. Al finalizar el período, operaban seis programas y fondos de carácter no regulable.¹⁷ Adicionalmente, el gobierno federal contaba con un programa nacional de becas con distintas modalidades de apoyo, principalmente dirigidas a los estudiantes de escasos recursos.

Con la estrategia de asignación de recursos se fue dando forma a una nueva relación entre las universidades y el gobierno federal. El financiamiento público pasaría por el tamiz de la evaluación con la utilización de indicadores de desempeño institucional. La lógica de las transferencias monetarias condicionadas iría ganando terreno a la vieja lógica de la negociación política.

Sin embargo, una lógica no sustituyó del todo a la otra, el nuevo esquema de financiamiento las combinó: por un lado, se mantuvo el subsidio ordinario para las universidades, el cual continuó asignándose en el marco de negociaciones políticas bilaterales entre los rectores de las universidades y las autoridades gubernamentales, sin criterios transparentes y con un fuerte componente inercial. Por el otro, los recursos extraordinarios se distribuyeron con criterios explícitos y bajo procedimientos concursables.

En la medida en que los recursos extraordinarios fueron aumentando como porcentaje del presupuesto federal total (23% en 2007), las universidades autónomas estuvieron cada vez más sujetas a condicionamientos. Para acceder a los recursos, tuvieron que ceñirse a los criterios establecidos por la SEP y someterse a procesos externos de evaluación y monitoreo. El nuevo arreglo institucional, y sin la necesidad de pasar por reformas legales, fueron redefiniendo en los hechos el alcance de la autonomía universitaria (Narro, 2009; Muñoz, 2010).

Los impactos de la política educativa en educación superior, a lo largo del período, fueron ampliamente documentados por las autoridades de la SEP. Los subsecretarios de educación superior valoraron positivamente la estrategia de financiamiento asociada a la evaluación y al desempeño institucional (Reséndiz, 2000; Rubio, 2006; Tuirán, 2010). Por otra parte, diversos estudiosos de las políticas educativas identificaron, desde una mirada crítica, las limitaciones y los efectos que la estrategia gubernamental produjo en las universidades y en el trabajo del personal académico (Acosta, 2002; Álvarez, 1998; Gil, 2013).

¹⁷ Programa para el Desarrollo Profesional Docente, Programa para el Mejoramiento de la Calidad en Instituciones Educativas, Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior, Fondo de Apoyo para la Ampliación de la Oferta, Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero y Atención a Problemas Estructurales y Carrera Docente.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

A las políticas establecidas por la SEP para el ejercicio de los fondos extraordinarios, se aunaron nuevas disposiciones en materia de ejercicio y fiscalización de los recursos. Por un lado, la Auditoría Superior de la Federación y la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el año 2000, incidieron en la gestión financiera, la transparencia y la rendición de cuentas de las universidades. Por el otro, el ejercicio de presupuesto ha estado más regulado por disposiciones que anualmente se establecen en los decretos de PEF aprobados por la Cámara de Diputados, y por el Presupuesto Basado en Resultados establecido en 2008 en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Con todas estas disposiciones, se modificó sustancialmente la forma como se asigna, ejerce y fiscaliza el presupuesto de las universidades.¹⁸

En cuanto a la asignación presupuestal, en este período se dio un cambio de orden político. A partir de 1997 en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, intervinieron nuevos actores en la determinación de los presupuestos para educación superior. La mayor pluralidad del Congreso, aunada al hecho de que ningún grupo parlamentario detentara la mayoría (al menos hasta agosto de 2015 con la LXII Legislatura), incidió en una nueva dinámica de negociación del PEF con el Ejecutivo, con los órganos autónomos, con los gobernadores, con las fracciones políticas y con diversos actores de la sociedad civil, entre ellos las universidades (Mendoza, 2007).

En un contexto de pluralidad se tuvo que recurrir a una estrategia de alianzas entre grupos parlamentarios. A partir de entonces, pero principalmente desde la transición del año 2000 con el triunfo de Vicente Fox, los proyectos de PEF enviados por el Ejecutivo sufrieron modificaciones importantes. En 14 años (de septiembre de 2001 a agosto de 2015) las seis legislaturas —cada una de ellas con una diversa composición política interpartidista— modificaron el proyecto de PEF en distintos sectores; para educación superior determinaron ampliaciones por un monto de 67 mil millones de pesos. Con ello, el Presidente de la República y el secretario de Hacienda dejaron de tener el control absoluto en la determinación del presupuesto; para su aprobación tuvieron que entrar en una nueva arena de negociación política.¹⁹

El seguimiento del proceso presupuestal en este período, hace ver diversas inconsistencias tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo: en el primero, destacó

¹⁸ Los cambios verificados a lo largo del período en la gestión y en el financiamiento de la educación superior estuvieron asociados a la reforma de la administración pública federal, a la transición democrática pluripartidista y al nuevo federalismo fiscal (Rodríguez, 2014).

¹⁹ En las negociaciones para los presupuestos anuales intervinieron, además de los legisladores de los diversos grupos parlamentarios, los gobernadores, los rectores de las universidades públicas, la ANUIES, sindicatos y otras organizaciones educativas. El único año en el que no se aprobaron ampliaciones en educación superior fue 2013, que correspondió al primer año del gobierno de Peña Nieto.

la insuficiencia de los proyectos presupuestales y la disminución de recursos para diversos programas y fondos de financiamiento; en el segundo, fueron recurrentes los forcejeos entre los diputados para asignar recursos etiquetados de manera discrecional.

Con una nueva plataforma de financiamiento a las universidades y con procesos inéditos de negociación del presupuesto en el marco del pluralismo político a partir del año 2000, a continuación se revisa el comportamiento del financiamiento con relación a la evolución de la matrícula pública a lo largo del período. En la tabla 1 y en las gráficas 1 y 2 se observan las principales variaciones para cada uno de los sexenios. En el de Salinas de Gortari se dio la mayor expansión del presupuesto federal en educación superior, tanto en términos absolutos (34%) como respecto del crecimiento de la matrícula pública²⁰ (4.5%), con un crecimiento siete veces mayor.

²⁰ Se consideran los datos de matrícula pública escolarizada de educación superior (Técnico Superior Universitario, licenciatura y posgrado) en los subsistemas universitario y tecnológico. Para efectos de comparación entre la matrícula y el presupuesto, la de educación normal no se toma en consideración por ser financiada con recursos del Ramo 33 que no está clasificada en la subfunción de educación superior.

— TABLA 1 —
 FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
 1989-2015.

Año	PIB nominal		Matrícula Pública de Educación Superior. ^{1/}		Gasto federal en Ed., Sup., y Posgrado. ^{2/}		Gasto federal en Ed., Sup., y Posgrado y CTI. ^{3/}		Gasto federal en Ed., Sup., y Posgrado		Variación %		Gasto federal en Ed., Sup., y Posgrado y CTI		Variación %		Gasto federal como porcentaje del PIB		Gasto Estatal. ^{4/}		Gasto Público en Educación Superior. ^{5/}		Gasto Federal en ES y Pos por alumno	
	Miliones de pesos corrientes	Miles de alumnos	Variación %	Miliones de pesos corrientes	Miliones de pesos de 2008. ^{4/}	Variación %	Miliones de pesos de 2008. ^{4/}	Variación %	Miliones de pesos de 2008. ^{4/}	Variación %	ES y Pos	ES, Pos y CYT	% del PIB	Miliones de pesos corrientes	% del PIB	ES y Pos	ES, Pos y CYT	Miliones de pesos corrientes	% del PIB	Pesos de 2008				
1989	681,246	948.9	0.7	2,640	23,315	-24.4	27,237	-24.5	23,315	7.8	29,888	9.7	27,237	n.d.	0.33	0.39	n.d.	n.d.	n.d.	24,571	n.d.	n.d.	24,571	24,571
1990	919,473	943.6	-0.6	3,171	25,125	7.8	29,888	9.7	25,125	14.1	34,150	14.3	29,888	n.d.	0.34	0.40	n.d.	n.d.	n.d.	26,627	n.d.	n.d.	26,627	26,627
1991	1,182,651	935.9	-0.8	4,398	28,656	14.1	34,150	14.3	28,656	9.5	39,860	16.7	34,150	n.d.	0.37	0.44	n.d.	n.d.	n.d.	30,618	n.d.	n.d.	30,618	30,618
1992	1,405,117	985.2	5.3	7,020	31,376	9.5	39,860	16.7	31,376	13.4	45,864	15.1	39,860	n.d.	0.39	0.50	n.d.	n.d.	n.d.	31,847	n.d.	n.d.	31,847	31,847
1993	1,570,147	949.1	-3.7	6,869	35,587	13.4	45,864	15.1	35,587	16.0	52,090	13.6	45,864	n.d.	0.44	0.56	n.d.	n.d.	n.d.	37,495	n.d.	n.d.	37,495	37,495
1994	1,779,754	984.2	3.7	10,881	41,283	16.0	52,090	13.6	41,283	-6.2	50,551	-3.0	52,090	n.d.	0.48	0.61	n.d.	n.d.	n.d.	41,946	n.d.	n.d.	41,946	41,946
1995	2,206,943	997.4	1.3	10,647	38,717	-6.2	50,551	-3.0	38,717	-2.3	50,019	-1.1	50,551	n.d.	0.48	0.63	n.d.	n.d.	n.d.	38,818	n.d.	n.d.	38,818	38,818
1996	3,020,033	1,051.7	5.4	17,754	37,825	-2.3	50,019	-1.1	37,825	-1.4	49,901	-0.2	50,019	n.d.	0.44	0.59	n.d.	n.d.	n.d.	35,964	n.d.	n.d.	35,964	35,964
1997	3,805,272	1,076.1	2.3	15,596	47,292	-1.4	49,901	-0.2	47,292	27.5	60,720	21.7	49,901	n.d.	0.41	0.55	n.d.	n.d.	n.d.	34,655	n.d.	n.d.	34,655	34,655
1998	4,586,366	1,125.9	4.6	22,911	47,566	27.5	60,720	21.7	47,566	-0.2	59,883	-1.4	60,720	n.d.	0.50	0.64	n.d.	n.d.	n.d.	42,247	n.d.	n.d.	42,247	42,247
1999	5,539,866	1,175.0	4.4	26,912	47,492	-0.2	59,883	-1.4	47,492	5.8	64,218	7.2	59,883	n.d.	0.49	0.61	n.d.	n.d.	n.d.	40,419	n.d.	n.d.	40,419	40,419
2000	6,464,302	1,231.2	4.8	31,559	50,241	5.8	64,218	7.2	50,241	8.4	76,371	5.6	64,218	n.d.	0.49	0.62	n.d.	n.d.	n.d.	40,806	n.d.	n.d.	40,806	40,806
2001	6,770,398	1,269.4	3.1	35,870	54,184	7.8	72,313	12.6	54,184	8.4	76,371	5.6	72,313	n.d.	0.53	0.71	n.d.	n.d.	n.d.	42,683	n.d.	n.d.	42,683	42,683
2002	7,160,499	1,332.3	5.0	41,043	58,713	8.4	76,371	5.6	58,713	0.6	78,439	2.8	76,371	n.d.	0.57	0.75	n.d.	n.d.	n.d.	44,069	n.d.	n.d.	44,069	44,069
2003	7,695,624	1,393.6	4.6	43,762	59,053	0.6	78,439	2.8	59,053	-0.5	78,663	0.3	78,439	n.d.	0.57	0.76	n.d.	n.d.	n.d.	42,375	n.d.	n.d.	42,375	42,375
2004	8,693,240	1,461.2	4.9	47,149	58,763	-0.5	78,663	0.3	58,763	7.9	84,408	7.3	78,663	n.d.	0.54	0.73	n.d.	n.d.	n.d.	40,216	n.d.	n.d.	40,216	40,216
2005	9,441,350	1,512.1	3.5	53,604	63,378	7.9	84,408	7.3	63,378	-4.5	81,489	-3.5	84,408	n.d.	0.57	0.76	n.d.	n.d.	n.d.	41,914	n.d.	n.d.	41,914	41,914
2006	10,538,115	1,563.1	2.7	54,437	60,544	-4.5	81,489	-3.5	60,544	14.2	90,945	11.6	81,489	n.d.	0.52	0.70	n.d.	n.d.	n.d.	38,983	n.d.	n.d.	38,983	38,983
2007	11,403,263	1,602.2	3.2	65,235	69,170	14.2	90,945	11.6	69,170	5.8	96,680	6.3	90,945	n.d.	0.57	0.75	n.d.	n.d.	n.d.	43,172	n.d.	n.d.	43,172	43,172
2008	12,256,863	1,666.5	3.4	73,191	73,191	5.8	96,680	6.3	73,191	8.2	104,437	8.0	96,680	n.d.	0.60	0.79	n.d.	n.d.	n.d.	44,184	n.d.	n.d.	44,184	44,184
2009	12,093,890	1,715.6	3.6	81,971	79,187	8.2	104,437	8.0	79,187	0.0	105,205	0.7	104,437	n.d.	0.68	0.89	n.d.	n.d.	n.d.	46,157	n.d.	n.d.	46,157	46,157
2010	13,282,061	1,836.8	7.1	85,662	79,200	0.0	105,205	0.7	79,200	5.1	111,208	5.7	105,205	n.d.	0.64	0.86	n.d.	n.d.	n.d.	43,118	n.d.	n.d.	43,118	43,118
2011	14,550,014	1,943.2	5.8	94,761	83,234	5.1	111,208	5.7	83,234	4.7	118,319	6.4	111,208	n.d.	0.65	0.87	n.d.	n.d.	n.d.	42,833	n.d.	n.d.	42,833	42,833
2012	15,627,712	2,056.4	5.9	102,501	87,142	4.7	118,319	6.4	87,142	-0.9	125,837	6.4	118,319	n.d.	0.66	0.89	n.d.	n.d.	n.d.	42,335	n.d.	n.d.	42,335	42,335
2013	16,121,442	2,173.3	5.6	103,328	86,345	-0.9	125,837	6.4	86,345	9.2	139,558	10.9	125,837	n.d.	0.64	0.93	n.d.	n.d.	n.d.	39,730	n.d.	n.d.	39,730	39,730
2014	17,050,555	2,271.0	4.5	116,863	94,298	9.2	139,558	10.9	94,298	6.9	149,377	7.0	139,558	n.d.	0.69	1.01	n.d.	n.d.	n.d.	41,523	n.d.	n.d.	41,523	41,523
2015	18,180,000	2,379.0	4.8	129,081	100,829	6.9	149,377	7.0	100,829				149,377	n.d.	0.71	1.05	n.d.	n.d.	n.d.	42,383	n.d.	n.d.	42,383	42,383

n.d. No disponible

^{1/} Matrícula escolarizada sin considerar Educación Normal cuyo presupuesto se asigna a través del Ramo 33 para la subfunción de educación básica.

^{2/} Comprende los recursos asignados en las subfunciones de educación superior y posgrado de la función Educación. Las cifras se toman de las siguientes fuentes: de 1989 a 1993; Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; de 1994 a 1999; Subsecretaría de Educación Superior; de 2000 a 2013; Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2014 y 2015; Presupuesto de Egresos de la Federación.

^{3/} Comprende los recursos asignados en educación superior, posgrado y ciencia, tecnología e innovación. Las fuentes son las siguientes: de 1989 a 1999; INEGI, Estadísticas Históricas de México; de 2000 a 2014; Segundo Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto; 2015; Presupuesto de Egresos de la Federación.

^{4/} Para la deflación se utilizan las siguientes fuentes: de 1993 a 2014; Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; de 1993 a 2013; INEGI, Banco de Información Económica, se aplica el promedio trimestral de las variaciones anuales del Índice de Precios Implícitos del PIB (Base 2009); para 2015 se aplica la variación de 3.3% estimada por la SHCP en marzo de 2015.

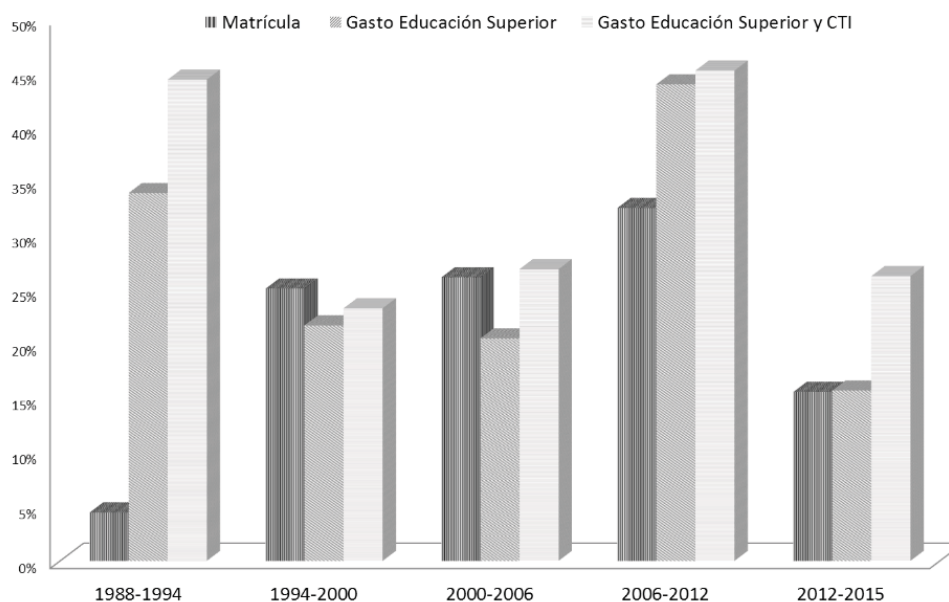
^{5/} Cifras reportadas por la SEP en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

^{6/} Comprende el Gasto Federal en las Subfunciones de Educación Superior y de Posgrado y el Gasto Estatal en educación superior.

Fuentes: Elaboración propia con datos de INEGI, Banco de Información Económica y Estadísticas Históricas de México; 2014; Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; 1994; Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto; 2014; SHCP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2013; Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2014 y 2015; DGPP-SEP; Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

GRÁFICA 1²¹

Variaciones porcentuales de la matrícula pública y del gasto federal en educación superior por sexenio, 1988-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP, Estadística Históricas del Sistema Educativo Nacional; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000-2013; Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, septiembre de 2014.

Al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, los “errores de diciembre” de 1994 condujeron a una severa caída del PIB (-5.8% en 1995), lo que impidió mantener en los seis años el ritmo de crecimiento de gasto público del sexenio anterior: el correspondiente a educación superior creció 22%, en tanto la matrícula pública lo hizo en 25%. El rezago presupuestal continuaría en el gobierno de Vicente Fox, en el cual el PIB tuvo un crecimiento anual del 2.2%, muy moderado incluso sin crisis de por medio: mientras el gasto federal creció en 21%, la matrícula lo hizo en 26%.

²¹ Nota: Se considera la matrícula escolarizada de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado; el gasto en educación superior comprende las subfunciones presupuestarias de educación superior y posgrado del Presupuesto de Egresos de la Federación; el gasto en educación superior y ciencia, tecnología e innovación (CTI) corresponde a las cifras reportadas en los informes de gobierno como gasto federal en educación superior, el cual comprende los recursos asignados en esta función a las IES, al CONACYT y a las dependencias de gobierno que realizan actividades de investigación.

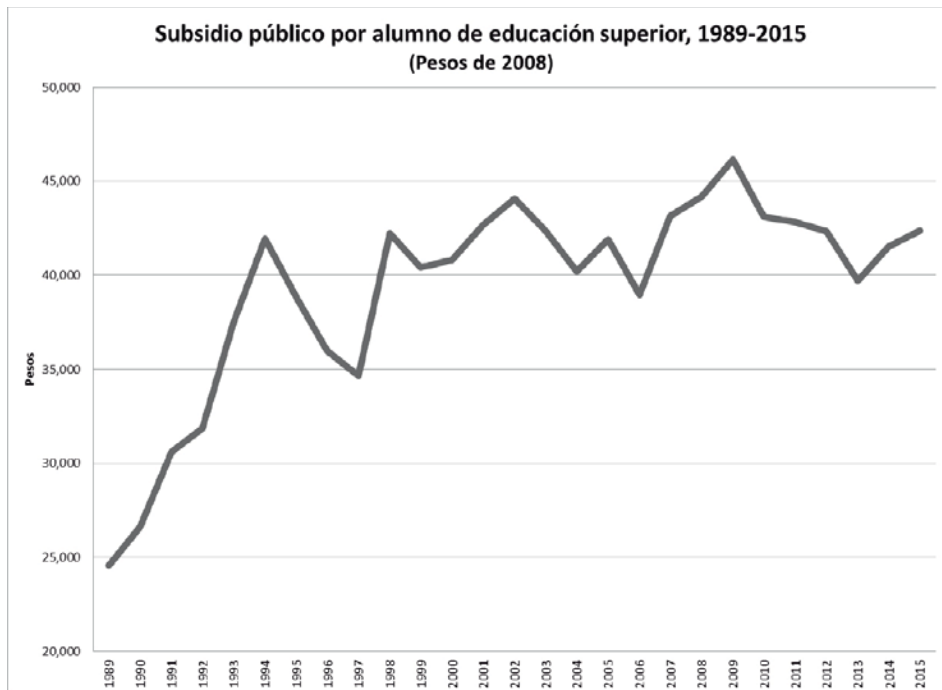
———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

En el sexenio de Felipe Calderón se dio un repunte: el crecimiento del presupuesto superó al de la matrícula (44 y 33% respectivamente), en gran medida gracias a las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados. Este avance se dio pese a la crisis económica mundial de 2008 que impactó en la drástica reducción del PIB en 2009 (-4.7%).

En la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto, ante la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo, se realizó el primer recorte significativo, después de muchos años, al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para un ejercicio fiscal. Para 2015 el ajuste alcanzó un monto de 124 mil millones de pesos, con la estimación de que para 2016 el ajuste sería aún mayor. Sin embargo, y sin considerar eventuales ajustes adicionales en educación superior, el presupuesto habría crecido a la par de la matrícula (16% en cada caso), destacando el aumento del presupuesto destinado a ciencia y tecnología con la meta establecida de alcanzar una inversión en el gasto nacional en investigación y desarrollo experimental (GIDE) equivalente a uno por ciento del PIB para 2018 (CONACYT, 2014).

Si bien a lo largo de los 25 años, la variación real del gasto federal en educación superior superó al crecimiento de la matrícula escolarizada (153 y 227% respectivamente), hay que considerar que se partió de una base muy baja de financiamiento en 1988 y en 1989. Al revisar el comportamiento del indicador subsidio federal por alumno al finalizar cada uno de los cuatro sexenios completos considerados, y la primera mitad del último, se observan pocas variaciones que, a precios de 2008, oscilan entre los 39 mil y los 42 mil pesos. El valor del indicador en 2009 (46 mil pesos) no se ha vuelto a alcanzar, y a lo largo del período muestra grandes inconsistencias entre el presupuesto asignado en educación superior y la expansión del sistema medida a través de la matrícula atendida. El único sexenio que mostró un incremento constante en el subsidio por alumno fue el de Salinas de Gortari. Lo que se destinó por alumno en 1994 prácticamente equivalió a lo asignado en 2014, lo cual muestra un estancamiento relativo del presupuesto frente al crecimiento natural de las IPES.

GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP, Estadísticas Históricas del Sistema Educativo Nacional; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000-2013; Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, septiembre de 2014.

Por lo que corresponde al gasto estatal, a lo largo del período se fue dando un fuerte rezago para atender las necesidades de expansión y consolidación de las instituciones educativas que se crearon en los distintos sexenios: universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades interculturales e institutos tecnológicos de estudios superiores, todos ellos organismos descentralizados de los gobiernos estatales. Para 2014, de acuerdo con los reportes estadísticos sobre financiamiento educativo estatal que publica la SEP, el gasto realizado por los gobiernos locales representó la quinta parte del gasto público en educación superior (SEP, 2015).

La errática variación del financiamiento público fue el trasfondo de muchas de las peticiones que en esta etapa formularon las universidades, algunas de las cuales quedaron incorporadas en los programas sectoriales de educación. En unos casos, los programas identificaron problemas de financiamiento y propusieron estrategias y metas relativas a montos y criterios de asignación; en otros, se limitaron a la formulación de lineamientos generales de actuación en el tema del financiamiento sin precisar compromisos presupuestales.²²

²² Destacan los programas sectoriales de los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón: en el primero se estableció como una de las metas de financiamiento alcanzar una inversión pública en educación superior equivalente al uno por ciento del PIB, vieja demanda de las universidades; en el segundo, se retomó la parte sustantiva de las propuestas de la ANUIES para conformar un nuevo modelo de financiamiento.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

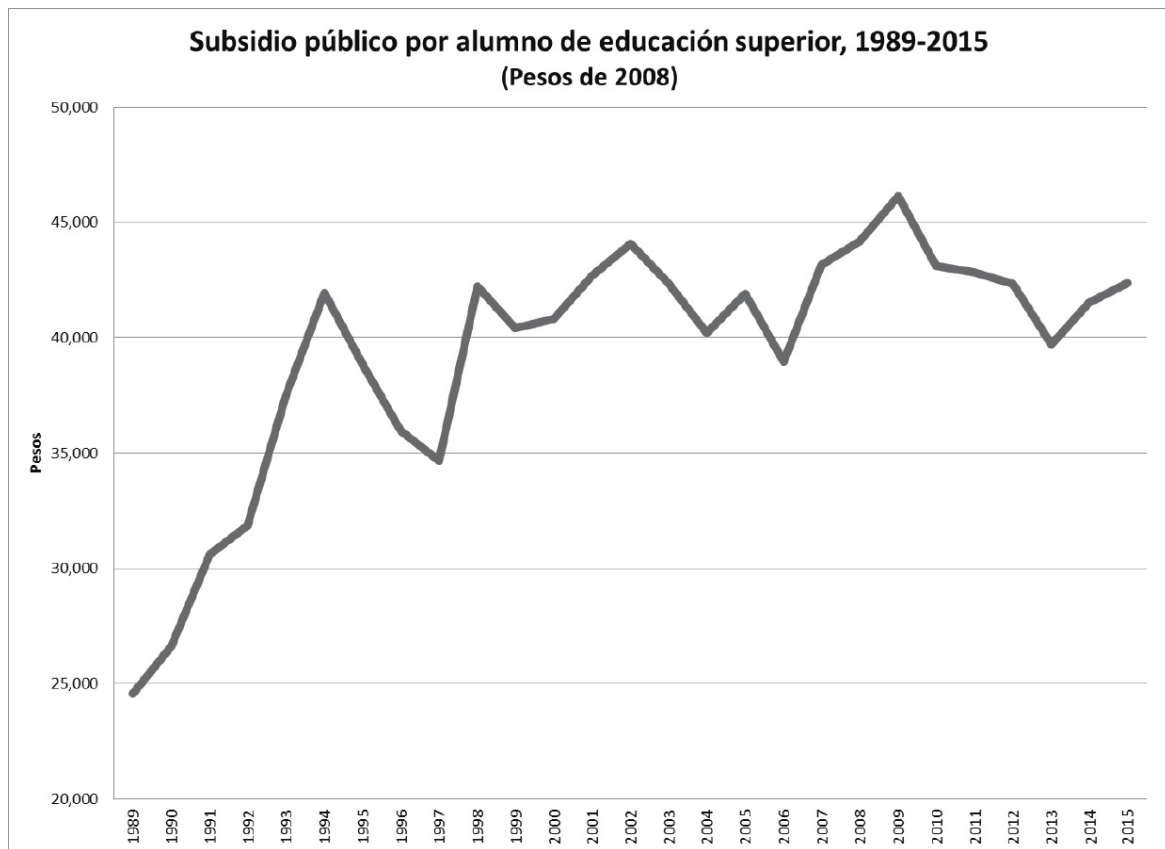
Las universidades fueron constantes en la formulación de peticiones al Estado para el mejoramiento del presupuesto público y del esquema de financiamiento. Cada seis años la ANUIES presentó diversas propuestas a los candidatos a la presidencia de la República o a los gobiernos durante las consultas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales (López, 2000, ANUIES, 2010). Los diagnósticos en que se sustentaron reflejaban la mirada crítica de las universidades con relación a la forma como el gobierno federal y los gobiernos estatales asignaban los presupuestos. A lo largo del período se fue perfilando el posicionamiento de los rectores de las universidades y de la ANUIES en torno al establecimiento de políticas para el financiamiento con visión de Estado: ante las fluctuaciones del presupuesto se exigía suficiencia; frente a las desgastantes gestiones se exigía certeza, y ante las brechas presupuestales se demandaba equidad. También se pugnaba por un esquema renovado de subsidios que reconociera el incremento de costos asociados a la expansión y la consolidación institucional, y que los gobiernos estatales mostraran mayor compromiso y dieran cumplimiento a los compromisos establecidos en los convenios de apoyo financiero.

Por lo que se refiere al marco legal en materia de financiamiento educativo público, en 2002 se había reformado el artículo 25 de la Ley General de Educación en el que se estableció el compromiso del Estado en el financiamiento: “El monto anual que el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando 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”. La distancia entre el financiamiento público otorgado y lo establecido en la Ley es de gran magnitud: con datos de 2014, el gasto público en educación (federal, estatal y municipal) equivalió al 5.1% del PIB —tres puntos porcentuales por debajo de lo establecido en la Ley— y el destinado en la función de ciencia, tecnología e innovación (CTI) fue del 0.25%, considerando la totalidad de recursos que en esta función se asignan a las IES, al CONACYT y a otras secretarías de Estado.

En diversos foros las universidades se pronunciaron por la necesidad de otorgar mayor prioridad a la educación superior en la elaboración del PEF. Un criterio reiterado por la ANUIES para el establecimiento de metas de financiamiento fue lograr una inversión pública en educación superior también asociada al PIB: en algunos documentos se propuso como meta alcanzar una inversión en educación superior y posgrado equivalente al uno por ciento; en otros, propusieron alcanzar el 1.5%, pero considerando el presupuesto destinado a todas las funciones que realizan las IPES (educación media superior, educación superior, posgrado, cultura y CTI).

En la gráfica 3 se presenta la evolución del indicador a lo largo del período. Se observa que en 25 años el presupuesto federal, considerando tanto el destinado a educación superior como a CTI, ha mostrado una evolución favorable, si bien con altibajos a partir del gobierno de Ernesto Zedillo: el gasto en educación superior pasó del 0.33% del PIB en 1989 a 0.71% en 2015, en tanto si a este se suma el de CTI se pasó del 0.39 al 1.05%. Cabe señalar que el presupuesto público destinado a las IPES para el desarrollo de todas sus funciones equivalió en 2014 al 1.05% del PIB, del cual el 0.86% fue federal y el 0.19% estatal.

GRÁFICA 3



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000-2013, e INEGI, Banco de Información Económica. Sistema de Cuentas Nacionales.

CONCLUSIONES.

De la revisión histórica de la evolución del financiamiento público a la educación superior de 1955 a 2015, se pueden desprender diversas conclusiones que permiten identificar mejor algunos de los retos que enfrentará el sostenimiento de la educación pública en el país.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

En primer término, destaca el hecho de que el Estado mexicano ha sido, a lo largo de la historia, el principal proveedor de recursos económicos en el proceso de conformación y desarrollo del sistema de educación superior, no obstante el rápido proceso de expansión del sector privado que se dio en las dos últimas décadas del siglo pasado. Si bien no se cuenta con estadísticas sólidas del financiamiento privado en educación superior, se estima que el financiamiento público ha representado en la última década alrededor de las dos terceras partes del financiamiento total para este nivel educativo. Tal como el gobierno mexicano reporta en las estadísticas comparativas a nivel internacional, el primero representa alrededor del uno por ciento del PIB, y el segundo el 0.4%, lo que sitúa a México en el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Sin embargo, el financiamiento proporcionado por el Estado a las IPES no ha sido sostenido; ha tenido fuertes variaciones que se explican por las condiciones económicas y de las finanzas públicas del país, por la prioridad que los gobiernos le han otorgado a la educación superior y por la presión social ejercida. A ello se añade el hecho de que la asignación presupuestal ha sido inequitativa entre instituciones, subsistemas y regiones.

La responsabilidad del financiamiento público a las IPES ha recaído fundamentalmente en el gobierno federal; los gobiernos de los estados han realizado un menor esfuerzo y en muchas ocasiones han incumplido los compromisos establecidos con sus instituciones locales. Por su parte, la aportación municipal ha sido prácticamente nula. Ello plantea la necesidad de revisar los ordenamientos legales (Ley General de Educación, Ley para la Coordinación de la Educación Superior e incluso la Ley de Coordinación Fiscal), para precisar las responsabilidades que competen a cada uno de los órdenes de gobierno en el financiamiento.

La evolución del presupuesto público ha sido errática e inconsistente a lo largo de sesenta años y no ha guardado relación con la expansión del sistema público de educación superior. Sin embargo, se han modificado los esquemas y los criterios de asignación: de la negociación política y el financiamiento inercial en un modelo de patrocinio benigno correspondiente al Estado benefactor, se fue pasando a la negociación por políticas públicas y el financiamiento condicionado en el marco del Estado evaluador. Esta transición fortaleció el papel regulador del gobierno federal en el sistema público de educación superior del país, a través de los programas instrumentados por la SEP.

La nueva estrategia de financiamiento instrumentada a lo largo de 25 años ha incidido en la consolidación académica, en la ampliación y diversificación de la oferta, en la disminución de rezagos y de pasivos financieros de las universidades y en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento. En una buena medida, los diversos programas

La Educación y la Cultura

presupuestarios de carácter extraordinario han oxigenado la vida de las universidades y han arrojado buenos resultados. Sin embargo, como toda política pública, las dirigidas a la educación superior han entrado en una fase de rendimientos decrecientes. Diversos actores sostienen que el esquema de financiamiento condicionado, vigente a lo largo de más de dos décadas, muestra signos de agotamiento. Las universidades se han manifestado por el establecimiento de una nueva plataforma de políticas con esquemas de evaluación de la calidad y de financiamiento más centrados en la lógica del quehacer académico, que reconozcan plenamente la gran diversidad del sistema de educación superior mexicano y que amplíen los márgenes de autonomía de las universidades públicas (ANUIES, 2012).

Para ello se requerirá revisar el esquema vigente de subsidios públicos a las universidades, considerando la regularización de recursos de aquellos programas y fondos extraordinarios que forman parte ya de su operación ordinaria. A más de dos décadas de condicionamientos presupuestales por la vía de los recursos de carácter concursable, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión exige del reconocimiento pleno, por parte de los gobiernos, de la autonomía universitaria para el destino y uso de sus recursos.

Un nuevo modelo de financiamiento deberá trascender las coyunturas y partir de una visión de la educación superior con horizontes de mediano y largo plazos, además de contar con criterios objetivos para la asignación presupuestal. De ahí los pronunciamientos de las universidades para transitar hacia presupuestos plurianuales, modificar diversos ordenamientos jurídicos y establecer metas de financiamiento con compromisos claros y vinculantes de los tres órdenes de gobierno y de las IPES.

También se deberán disminuir las brechas existentes en el financiamiento y en el desarrollo de las instituciones pertenecientes a los distintos subsistemas, tanto federales como estatales. No se trata de quitar recursos a unas para asignárselos a otras; el desafío futuro es lograr una suficiencia presupuestal para todas ellas y atender los pasivos financieros que enfrentan, principalmente en materia de pensiones y jubilaciones.

Aunado a lo anterior, se tiene el reto de asegurar los recursos económicos necesarios para soportar la futura expansión del sistema público de educación superior. El Programa Sectorial de Educación del gobierno de Enrique Peña Nieto estableció el compromiso de pasar del 32.1% de cobertura en 2012 al 40% en 2018, lo que implica un aumento de más de 900 mil estudiantes de educación superior en el sexenio, dos terceras partes de ellos en el sistema público. Para 2015 las estadísticas oficiales reportaron una cobertura de 34.1%, que se situó por debajo del escenario establecido; de continuar con esta tendencia, al finalizar el sexenio se estaría alcanzando una cobertura del alrededor del 38%, lo que muestra la necesidad de acelerar el paso en los siguientes años.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

Un desafío adicional, no contemplado al momento de elaborar el programa educativo, irrumpió al arranque del segundo tercio del gobierno con la drástica caída de los precios internacionales del petróleo y su impacto en las finanzas públicas. Los recortes presupuestales en educación, y el anuncio de una nueva metodología para la elaboración del PEF (Presupuesto Base Cero) podrían presagiar el fin de un ciclo de expansión en el gasto público, con afectación al desarrollo de la educación superior pública del país.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta S., Adrián, 2002. El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina, en *Sociológica*, año 17, Núm. 49, mayo-agosto. México, UAM-Azcapotzalco.
- Álvarez M., Germán y M. González, 1998. Las políticas de educación superior y el cambio institucional, en *Sociológica*, año 13, número 36, enero-abril. México. UAM-Azcapotzalco.
- ANUIES, 1979. *La planeación de la educación superior en México*. México. ANUIES.
2000. *La ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia*. México. ANUIES.
2010. *La ANUIES crece. Reseña Histórica*. México. ANUIES.
2012. *Inclusión con Responsabilidad Social. Elementos de Diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior*. México. ANUIES.
- Brunner, José Joaquín, 1993. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato, en Hernán Courard (editor), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Chile. FLACSO.
- Castrejón Díez, Jaime, 1979. *La Educación Superior en México*. México. Edicol.
- CONACYT, 2014. *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018*. México. CONACYT.
- CONPES, 1986. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, en *Revista de la Educación Superior*, No. 60, octubre-diciembre. México. ANUIES.
- Coombs, Philip (coord.), 1992. *Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe del CIDE al Secretario de Educación Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

La Educación y la Cultura

- Fuentes Molinar, Olac, 1984. Las épocas de la universidad mexicana. Notas para una periodización, en Graciela Lechuga (compiladora) *Ideología de la Revolución mexicana*. México. UAM-Xochimilco.
- Gil Antón, Manuel, 2013. La monetarización de la profesión académica en México: un cuarto de siglo de transferencias monetarias condicionadas, en *Espacios en Blanco, Serie indagaciones*, N° 23. Argentina. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. <www.scielo.org.ar/pdf/eb/v23n1/v23n1a08.pdf>.
- INEGI, 2014. Sistema para la consulta de las Estadísticas Históricas de México, <<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/ehm/ehm.htm>>
- , 2015. Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México. <www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- Latapí Sarre, Pablo, 1980. *Análisis de un sexenio de educación en México*, México. Nueva Imagen.
- López Mateos, Adolfo, 1959. *Primer Informe de Gobierno*.
- López Zárate, Romualdo, 1996. *El financiamiento de la educación superior 1982-1994*, ed. ANUIES, Colección Biblioteca de la Educación Superior, México.
- López Zárate, Romualdo, 2000. La(s) posición(es) de la ANUIES en torno al financiamiento de la educación superior”, en *Revista de la Educación Superior*, No. 116, Vol. 29, octubre-diciembre. México. ANUIES.
- Mendoza Rojas, Javier, 2002. *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México. CESU-UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Mendoza Rojas, Javier, 2007. *Cabildeo Legislativo para el presupuesto federal de la educación superior. Papel de la ANUIES y resultados en el período 2001-2007*, México. IISUE-UNAM / ANUIES.
- Mendoza Rojas, Javier, 2012. “Financiamiento público de la educación superior: un largo recorrido de avances e insuficiencias”, en Carlos Pallán y Roberto Rodríguez (Coordinadores), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz García, Humberto, 2010. La autonomía universitaria. Una perspectiva política, en *Perfiles Educativos*, Vol. XXXII, número especial. México, IISUE-UNAM.
- Murayama Rendón, Ciro, 2009. *La economía política de la educación superior en México*. México. ANUIES.
- Narro Robles, José, et. al., 2009. Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 38, No. 152, octubre-diciembre. México. ANUIES.
- Ornelas, Carlos, 1995. *El Sistema Educativo Mexicano. Transición de fin de siglo*. México. CIDE-NAFIN-FCE.

- Peña Nieto, Enrique, 2014. *Segundo Informe de Gobierno*. Poder Ejecutivo Federal, Decreto de Ley para la Coordinación de la Educación Superior, 1979.
- Reséndiz Núñez, Daniel, 2000. *Futuros de la educación superior en México*. México. Siglo XXI editores.
- Rodríguez Gómez, Roberto, 2014. Educación superior y transiciones políticas en México, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XLIII, No. 171, julio-septiembre. México. ANUIES.
- Rubio Oca, Julio, 2006. *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*. México. SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Cortines, Adolfo, 1953. *Primer Informe de Gobierno*. SEP, 1984. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988*. SEP. México.
- , 1990. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México. SEP.
- , 1995. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México. SEP.
- , 2001. *Programa Nacional de Educación, 2001-2006*. México. SEP.
- , 2007. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México. SEP.
- , 2013. *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México. SEP.
- , 2015. Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, <<http://planeacion.sep.gob.mx/cfee/>>.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, años 2000-2013. <<http://www.shcp.gob.mx>>
- , 2015. Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2014 y 2015. <<http://www.shcp.gob.mx>>
- Tuirán, Rodolfo y Christian Muñoz, 2010. La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coordinadores), *Los grandes problemas de México, Tomo VII, Educación*. México. El Colegio de México.