

# Modernización, cambio y financiamiento de la educación superior

◆  
ÁNGEL DÍAZ BARRIGA

**N**o podemos desconocer que vivimos una época de múltiples transformaciones en los procesos y teorías sociales, ni que asistimos a profundos cambios en el ámbito de la ciencia y la tecnología. El siglo que se avecina ya se considera el de la información y el conocimiento; la globalización y la mundialización que experimentamos no sólo afectan la economía y las relaciones entre los diversos países, sino también el desempeño de diversas instituciones, entre ellas las de educación superior. Finalmente, la composición de la sociedad mexicana y el crecimiento de las clases medias exigen una transición hacia la democracia y un crecimiento de la educación.

Nuestra Universidad tiene que transformarse para responder a todo este conjunto de retos, requiere ser pensada como la institución del nuevo siglo que enfrentará creativamente los problemas derivados de la mundialización, la transformación del conocimiento y las aspiraciones de la sociedad mexicana. El imperativo de la modernización se encuentra inscrito en las actuales condiciones.

Diversos temas se relacionan con la necesaria transformación de los sistemas de educación superior, cuya meta es incrementar la *competitividad* a partir de la colaboración interinstitucional y la solidaridad entre los actores de la educación (académicos y estudiantes), la *vinculación con la sociedad*, en el sentido de reafirmar su adscripción social, lo que significa una estrategia para identificar, debatir y aportar elementos que permitan orientar los procesos sociales, políticos y económicos, así como establecer formas de cooperación con el sector productivo “adaptándose a los cambios que se dan en el mundo del trabajo, sin perder la identidad propia, ni las prioridades en lo que se refiere a

las necesidades de la sociedad a largo plazo” (Unesco, 20). Tales aspiraciones reclaman la implantación de un conjunto de medidas que orienten la política hacia la educación, como las derivadas del financiamiento y la evaluación, y el análisis de sus repercusiones en diversos ámbitos de la dinámica de las instituciones de educación superior, tales como el desempeño de académicos y estudiantes, las prioridades en el desarrollo de sus ámbitos de investigación y la adecuación de sus planes de estudio a un conjunto de necesidades cambiantes.

Lo anterior constituye desde mi perspectiva uno de los puntos en que se puede examinar el problema del financiamiento de la educación superior, aspecto importante del proceso de modernización de las instituciones de enseñanza superior.

## *El financiamiento de la educación superior en México*

El financiamiento de la educación superior en México está sometido a un conjunto de presiones derivadas de una situación compleja y de factores como las medidas de política económica impuestas por el Estado para enfrentar diversos desequilibrios en el seno de la sociedad y el reto de mantener y expandir el sistema.

Como resultado de diversas políticas económicas internas —asumir un endeudamiento como base del crecimiento económico, apostar a las exportaciones petroleras para garantizar el endeudamiento y, posteriormente, la privatización de la banca, con su necesario *rescate*— y externas —el reacomodo de las economías mundiales en el mar-

co de la globalización, el Estado en México y, en general, en América Latina—, nuestro país ha vivido más de quince años bajo una serie de crisis recurrentes con innegables signos de fragilidad económica.

Por otra parte, el alcance y la extensión progresiva de la educación superior continúan representando un enorme reto cuya dificultad avanza a la par del crecimiento demográfico y el aumento de la demanda de educación de todos los sectores sociales.

En los últimos cincuenta años, el sistema de educación superior en México ha experimentado un crecimiento geométrico cuyos indicadores se encuentran muy por encima de todo lo imaginado: de una matrícula de 29 892 estudiantes en 1950, se ha pasado a otra de 1 833 300, sólo en la licenciatura y el posgrado, en 1998, lo cual implica un crecimiento superior al seis mil por ciento. El Estado mexicano ha respondido a esa demanda social y ha sido un factor clave del desarrollo y la industrialización del país, además de promover la cultura en todas las ramas del conocimiento humano—por ello, disentimos de quienes suelen impugnar el papel desempeñado por el Estado en la expansión al llamarlo benefactor, por conceder financiamiento a las instituciones de educación superior, pues a todas luces se trata del cumplimiento de una misión social e histórica—. Sin embargo, hemos de reconocer que, pese al esfuerzo desplegado, estamos lejos de satisfacer las necesidades de educación superior en forma equitativa y competitiva. Ciertamente de 2.5% de la población de 20 a 24 años pasamos a atender 14%, lo que ha significado un crecimiento de la matrícula mayor al cinco mil por ciento, aunque esta cifra es baja con relación al resto de países de América Latina y mucho más baja aún si se compara con los países desarrollados.

En la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, organizada recientemente (1998) por la Unesco, se reconoce: a) la expansión de la matrícula de educación superior en todo el mundo, b) la significativa diferencia de cobertura educativa, según datos de 1995, entre países desarrollados—60%— y en desarrollo,—39% (México se encuentra significativamente por debajo de esta cifra)— y c) la paradoja observada en términos absolutos, al registrarse un mayor número de estudiantes matriculados en los países en desarrollo, que llegó a ser de 36.6 millones en ese mismo



76

año, frente a 34.3 millones de matriculados en los países desarrollados (Unesco, 46).

Lo anterior plantea una interrogante sobre la forma de aumentar la cobertura de la educación superior en sociedades que cuentan con gran expansión demográfica, con un significativo desequilibrio entre los diversos sectores de la sociedad y, a la vez, con economías debilitadas y vulnerables, caracterizadas por grupos empresariales que desempeñan un papel marginal en la elaboración de las tecnologías que emplean y, por tanto, en general desentendidos del problema de la producción de conocimiento y de tecnología.

### *El debate sobre el financiamiento*

A partir de lo expuesto anteriormente, el debate sobre el financiamiento de la educación superior adquiere un sentido particular. El financiamiento se ha convertido en un tema prioritario y polémico para los gobiernos y para la sociedad civil, y no puede ser visto sólo como un problema económico—tendencia que se ha acentuado en los últimos años— sino de corte histórico y social.

El sistema de educación superior de México está obligado a crecer, aunque en un contexto crítico desde la perspectiva del financiamiento.

Esto ya se advertía desde 1976. Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo impulsó la realización de seminarios (Costa), donde se plantearon las dificultades que tendrían los estados para mantener un financiamiento creciente de la educación superior pública y se comenzaron a formular las principales alternativas para resolver tal problema. A mitad de la década de los ochentas surgió una serie de controversias alrededor de los costos de la educación superior relacionadas con las cuotas estudiantiles (St. John).

Podemos afirmar que en la actualidad se tiene suficiente claridad sobre los mecanismos alternativos referentes al financiamiento de la educación superior, aunque la orientación de cada uno de ellos haya variado en los años recientes.

El debate sobre el financiamiento de la educación superior se expresa en tres dimensiones: a) la *técnica*, en la que se definen las opciones existentes para que las instituciones de educación superior se procuren recursos económicos, b) la *política*, donde el financiamiento de la educación superior, fundamentalmente el que brinda el Estado, depende de la importancia que éste concede al sistema de educación superior y c) la *ideológica*, en la que se expresan los valores y posiciones políticas de diversos grupos en relación con este tema.

### La dimensión técnica

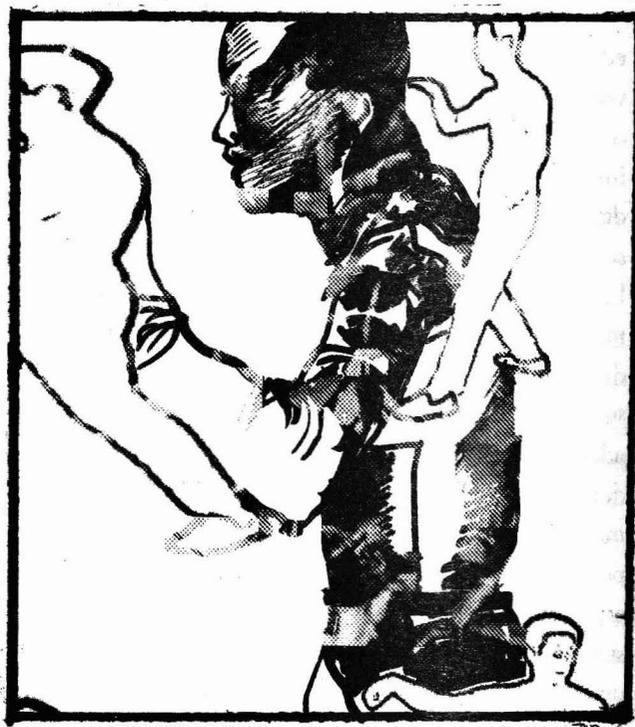
En la dimensión *técnica* se advierten múltiples aspectos, de los que sólo resaltaremos dos. El primero guarda relación con los criterios y mecanismos del Estado para establecer los montos anuales de financiamiento a las diversas instituciones de educación superior, así como con el estudio de las tendencias históricas observadas al respecto. El segundo se refiere a las posibilidades de diversificación de las fuentes de financiamiento.

Diversos criterios se han propuesto para promover el financiamiento público a la educación superior; entre ellos podemos destacar los siguientes:

*Financiamiento por aplicación de fórmulas.* Se supone que permite la asignación estatal de recursos de manera "transparente, racional y eficiente" (Banco Mundial, 56). De acuerdo con la OCDE, la expresión más clara de este tipo de inver-

sión es el otorgamiento de recursos por cada alumno inscrito (*número de matrícula*). Existen variantes de esta propuesta, que consideran el número de graduados y el resultado de la calificación de los estudiantes en el examen de admisión (Banco Mundial, 59).

*Tendencia histórica del financiamiento.* Este tipo de asignación, también conocido como de *presupuestos negociados* (Banco Mundial, 56), depende directamente de la capacidad de negociación y presión política de la institución. Según el Banco Mundial, "en la mayoría de los países, la distribución



de los recursos estatales a las instituciones de enseñanza terciaria se basa en presupuestos negociados" (Banco Mundial, 56). En este esquema de financiamiento se encuentran las propuestas de incrementar los ingresos en relación con el presupuesto anterior y de establecer la asignación presupuestal sobre una base constitucional.

*Incentivos de inducción al cambio.* Actualmente, esta propuesta ha derivado en la asignación de una parte del presupuesto institucional en función de programas de evaluación académica.

*Prioridad en las áreas de mayor relevancia para las necesidades sociales y económicas de la nación.* Consiste en apoyar programas de valor estratégico para el desarrollo de una región o de un campo de conocimiento.

*Financiamiento individual a los estudiantes.* Se trata de una propuesta fundamentada en la libertad individual y

en el libre mercado. Las instituciones se administran con criterios privados y el Estado asigna a los alumnos un financiamiento con *vouchers* o cupones, con los que es posible “comprar” la mejor educación disponible en el libre mercado.

En el caso de México se reconoce que el Estado empleó —fundamentalmente en la década de los setentas— una política de incremento del financiamiento con base en tres elementos: promover un crecimiento significativo de la educación superior, elevar el presupuesto de acuerdo con la asignación previa y determinar los incrementos en función de criterios cuantitativos como las metas de los planes de desarrollo institucional, el número de alumnos inscritos y, posteriormente, la dimensión de la planta académica y administrativa reconocida. Se admite que la capacidad de negociación bilateral entre la Universidad y la Secretaría de Educación Pública también cumplió un papel significativo en la asignación presupuestal.

Las políticas de modernización de la educación superior modificaron los criterios de financiamiento, aunque se conservaron ciertos elementos incrementalistas, pues respondieron abiertamente al propósito de incentivar un cambio. De esta manera, el incremento del presupuesto regular se basó en el índice de precios al consumidor y en la planta académica y administrativa reconocida a cada institución. Sin embargo, los aumentos salariales del personal académico y administrativo guardan una relación muy cercana con las medidas de política en la materia para el conjunto del sector público. En segundo término, se buscó que el financiamiento público se convirtiese en un “motor para el cambio institucional”. Para ello, se estableció un conjunto de fondos por el que las instituciones de educación superior debían concursar. El manejo de estos fondos obedece a esquemas de evaluación y acreditación institucional. Tal es el caso del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Padrón de Posgrados de Excelencia, el Programa de Apoyos para la Investigación y, en forma individual, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y los programas de Estímulos al Rendimiento Académico, que en la actualidad representan 15% del total de presupuesto asignado a la educación superior.

Conviene señalar que estudios dedicados al análisis de los mecanismos y criterios con que se concede el financiamiento a las instituciones de educación superior (OCDE y López) muestran que, a pesar del desarrollo técnico del campo, no existen normas consistentes para la asignación presupuestal. Aunque se insiste en la necesidad de reemplazar esta

perspectiva de financiamiento, es claro que no se ha logrado sustituirla por procedimientos de mayor racionalidad.

Por otra parte, desde la perspectiva técnica también se han examinado diversas formas para *diversificar las fuentes de financiamiento* de la educación superior.

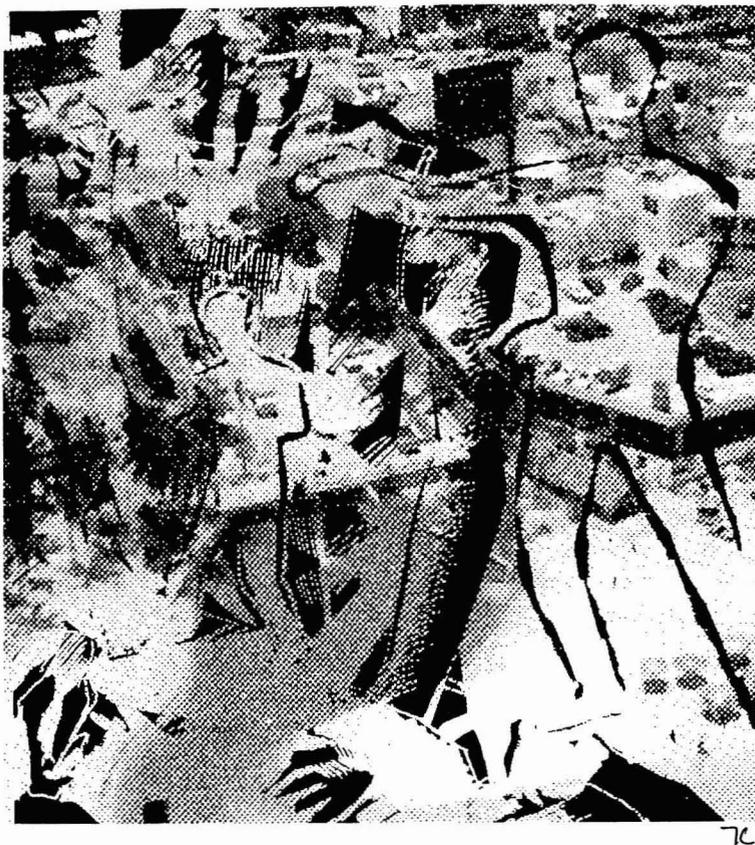
*Imposición fiscal específica.* Se emplean diversas fórmulas para gravar fiscalmente el consumo, la contratación o la exención fiscal, con el fin de promover incrementos del subsidio de la educación superior. En cuanto al primer rubro, destacan las siguientes variantes: impuestos de afectación específica, impuesto profesional o a egresados, impuestos a empresas e incentivos fiscales para la educación (Muñoz y Costa).

*Diversificación de fuentes de ingreso.* Otro camino consiste en establecer fuentes alternativas de financiamiento. Se trata del mecanismo con mayor difusión en las últimas décadas. Dicho planteamiento se relaciona primordialmente con la crisis económica internacional, el incremento de la deuda externa de los países de la región y la crítica del subsidio estatal a la educación superior. Las principales medidas para diversificar las fuentes de financiamiento son cuotas o derechos de matrícula, créditos educativos, donaciones de ex alumnos, venta de servicios científico-académicos de investigación, educación continua o permanente, donaciones, préstamos financieros internacionales, contribuciones empresariales a la enseñanza y a la formación mediante contratos, ingresos provenientes de bienes inmuebles y activos industriales y financieros, renta de equipos científicos, deportivos y artísticos, creación o incremento de cuotas por servicios que ofrece la Universidad y fundación de empresas universitarias.

### **La dimensión política**

Un aspecto menos abordado en el estudio de la educación superior es la dimensión política del financiamiento, que guarda una relación muy estrecha con el papel que la sociedad y el Estado asignan al sistema y las instituciones de enseñanza de ese nivel. Entre las múltiples articulaciones del proyecto nacional con la educación superior sobresalen las que se desprenden de la situación económica, el desarrollo industrial, la generación y la transferencia de tecnología. Aunque menos claras, no por ello tienen menos importancia las metas de desarrollo humano y la creación, preservación y difusión de la cultura como parte de un proyecto nacional.

De esta manera, el financiamiento de la educación superior puede verse como una inversión o como un gasto. En



el primer sentido, resulta evidente que, entre los cincuentas y los setentas—periodo de un importante crecimiento del sistema de educación superior en México, que pasó de 29 892 estudiantes matriculados en 1950, a 853 384 en 1980, lo cual supone un incremento de 2 800%—, el financiamiento se consideró una inversión. Esto significa que, en el marco de los proyectos del Estado, se atribuyó a la educación superior un papel importante en el desarrollo del país, tanto porque formaba los cuadros profesionales que la industrialización del país exigía como porque impulsaba la movilidad social que el crecimiento del sistema imponía.

En tanto, en las dos últimas décadas el financiamiento de la educación superior se ha concebido como un gasto. Ello permite concluir:

No es coincidencia que, con la llegada del “liberalismo” o la “tecnocracia” al poder, la educación ha perdido la importancia que llegó a tener ... da la impresión de que el presupuesto educativo se maneja no para buscar el desarrollo de este sector y como estratégico para el país, sino como un mal necesario, como una inversión inútil, como una dádiva para mantener en calma a las instituciones y su personal. (López, 136.)

De ahí la necesidad de plantear que los programas de desarrollo de la educación superior se conciban en un futuro

de diez o veinte años con la finalidad de articular la imagen de país que se aspira a conformar con el sistema de educación superior necesario para ello.

### *La dimensión ideológica*

Un tercer plano del financiamiento de la educación superior es el que denominaremos ideológico. En él se expresan posiciones conceptuales y políticas sobre diversas estrategias de financiamiento. Deseamos enunciar dos de ellas: la primera se refiere a la forma de interpretar los datos estadísticos en relación con el financiamiento que se concede a la educación superior; la segunda se encuentra estrechamente vinculada con las posiciones (de aceptación o rechazo) adoptadas ante las diversas estrategias de financiamiento, fundamentalmente las derivadas de la diversificación. En primer término reconocemos que en los datos técnicos sobre financiamiento y en la construc-

ción misma de las series estadísticas influyen elementos interpretativos—considerando que la interpretación es una característica constitutiva de las ciencias sociales—. La prueba más evidente al respecto la representa la comparecencia en 1992, en la Cámara de Diputados, del secretario ejecutivo de la ANUIES y el subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica. El documento del primero afirmaba:

de acuerdo con la información oficial publicada, los recursos que recibieron las universidades públicas de los estados por parte de la federación (subsidio federal) para educación superior, en el periodo de 1982 a 1990, disminuyeron en 17%. Así, en 1982, el subsidio fue de 17 200 millones de pesos: en cambio, en 1990 fue de 14 210 millones de pesos, en ambos casos en pesos de 1982. (Casillas, 17.)

Por su parte, el subsecretario de Educación expresó:

A lo largo de la crisis que vivió el país en la década de los ochentas el sector público se vio obligado a restringir su gasto. El gasto programable se redujo en 20.9%. Sin embargo, dada la importancia que tienen para el país las instituciones de educación superior, se decidió, con sacrificio de otros sectores, no disminuir el apoyo a estos centros educativos ... el subsidio federal entre 1983 y 1991 creció en términos rea-

les. En este lapso, el subsidio federal pasó de 20 021 millones de pesos a 26 784 millones, a precios constantes de 1980. El crecimiento real es de 33.8%.

Lo mismo ocurre en el plano académico: una serie de estudios permiten inferir que el financiamiento de la educación superior ha decrecido en los últimos años. Así, la indagación sobre el financiamiento en el periodo 1982-1994 llevó a un autor a la siguiente conclusión: "El subsidio canalizado a la educación superior es insuficiente, tanto en relación con el Producto Interno Bruto, como en la proporción que se le asigna del total del gasto educativo" (López, 131). Un reporte sobre el gasto público en educación superior en México entre 1980 y 1993 reporta un crecimiento del mismo, medido en millones de dólares, de 55%, pero señala que en ese mismo lapso la matrícula creció 47.8% y el personal académico 84.4%, con lo cual el incremento del gasto es mínimo respecto a la matrícula y negativo respecto al personal académico (Díaz *et al.*). Por el contrario, otros estudios tienden a mostrar el crecimiento del financiamiento de la educación superior.

Otros temas vinculados con el financiamiento también son objeto de una acalorada polémica. Así, el establecimiento de un pago por el servicio educativo es visto como una práctica por medio de la cual quienes se benefician de la educación superior cubren el costo de su educación. En términos duros, el estudiante debe cubrir el total del costo del servicio, pues "así cada quien recibirá la cantidad—refiriéndose a años— que está dispuesto a pagar" (Winkler). Pero también hay otras posiciones expresadas por la Unesco

como conclusión de las cinco conferencias regionales sobre educación superior:

Las conferencias regionales, aun siendo conscientes de que llegará un momento en que no se pueda posponer indefinidamente el problema de la intervención del estudiante en el coste de sus estudios, reiteran que el criterio de acceso a la educación superior sea el mérito y que este criterio prime sobre todos los demás; por consiguiente, las políticas de pago de matrículas no pueden ir en contra de la primacía de este criterio, por lo que serán necesarios mecanismos de discriminación positiva (sistemas de becas, reducción de las cantidades, etcétera). [Unesco, 48].<sup>1</sup> ♦

<sup>1</sup> Conviene señalar al respecto que este documento explica las razones aducidas en favor y en contra del establecimiento de un sistema de cuotas: "Los argumentos esgrimidos a favor del pago de los derechos de matrícula son sobre todo los siguientes: a) las necesidades a las que debe responder la educación superior son muchas, aumentan cada vez más y los gobiernos tienen dificultades para encontrar todos los recursos necesarios para afrontarlas; b) la educación superior ofrece a los diplomados unos beneficios apreciables de diversa índole (económicos, sociales, culturales); c) pagar aumenta la motivación; d) la conciencia de los costes origina una conciencia más aguda de la necesidad de ser eficaz y eficiente, y e) la diferenciación de la estructura de los costes es una ayuda a la diversificación dentro de la institución y entre las instituciones de educación superior. Los argumentos que se oponen a este pago indican: a) la importancia de la educación superior para el desarrollo de un país; b) aunque los beneficios se vean en los diplomados, estas inversiones son de largo plazo; c) la motivación no debe depender de la financiación; d) el pago de los derechos de matrícula no es una condición de eficiencia; e) no es razonable hablar de derechos de matrícula en periodos de recesión económica; f) en los países en desarrollo, la mayoría de las familias no pueden pagar estos derechos; g) múltiples estudios demuestran que el pago de matrícula reduce el acceso a la educación y da lugar a una mayor desigualdad social" (Unesco, pp. 51 y 52).

## Bibliografía

- Banco Mundial, *Educación superior. Las lecciones de la experiencia*, Washington, 1995.
- Casillas García de León, J., "La educación superior", *Comparencia ante la H. Cámara de Diputados*, 1991.
- Costa, Messias, *Los estudios de financiamiento de la educación superior en América Latina. Respuestas, tendencias y lagunas*, CRESALC-Unesco, Caracas, 1986.
- Díaz Barriga, A. (coord.), *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, CRESALC-Unesco (Colección Respuestas), Caracas, 1997.
- López Zárate, Romulado, *El financiamiento a la educación superior 1982-1994*, ANUIES, México, 1996.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, "Perspectivas del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe hasta el año 2000, en escenarios de recesión económica y endeudamiento externo", en *Educación Superior*, núms. 27-28, enero-diciembre de 1989, ANUIES, México.
- OCDE, *Políticas Educativas en México. Informe de los examinadores de la OCDE México*, 1996.
- St. John, Edward, *Prices, Productivity and Investment: Assessing Financial Strategies in Higher Education*, ASHE-ERIC Higher Education Report, núm. 3, Washington, 1994.
- Unesco, *La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. Documento de trabajo de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, París, 1998.
- Winkler, D., *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad. Documentos para discusión del Banco Mundial*, núm. 77s, Washington, 1994.