

La cobertura y el financiamiento de la educación superior en la gestión del cambio

Alejandro Canales*

Centro de Estudios Sobre la Universidad, UNAM, México.

*Investigador del Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU), UNAM.

Correo electrónico: canalesa@servidor.unam.mx

Resumen

El artículo analiza las propuestas y los compromisos en materia de cobertura y de financiamiento en el periodo 2000-2006. En particular, revisa las modificaciones y ajustes de los tres principales documentos en los que se expresaron las iniciativas: el de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el del equipo de la transición y el programa sectorial. Los resultados muestran que las cifras de atención a la demanda educativa e inversión quedaron lejos de las metas autoimpuestas por el gobierno federal y que será necesario realizar mayores esfuerzos para atender tales desafíos.

Palabras clave:

Políticas
Educación superior
Cobertura
Financiamiento

Abstract

At the dawn of the new millennium, the world is in the midst of a knowledge, technology and innovation revolution. Processes shaping the twenty-first century world—along with migration, climate change and religion—include accelerated change and progress in knowledge and innovation, both by the momentum of such progress itself and of increased competence around the world, and by the increasing complexity of problems that require new knowledge and solutions. Mexico's strength, its ability to improve its emerging country performance indicators, depends on its capacity and the attention paid to the development of knowledge and innovation. The basic issue consists of creating a public policy that will establish long-term goals for research that is oriented towards Latin American and global problems. Such a policy should enable exploratory research and disciplinary development, secure financing and diversification of funding sources, and should strive for quality, relevance and transparency in the use of funds, evaluation and accountability.

Keywords:

Public policy
Knowledge Investigation

A partir de los años noventa, y en marcado contraste con las décadas anteriores, se pusieron en marcha múltiples políticas en el nivel educativo superior (Rodríguez, 2002; Ibarra, 2002).¹ Las diferentes iniciativas se dirigieron tanto a alumnos como a profesores y directivos, pero también a universidades, centros de investigación, institutos tecnológicos y, en general, a todas las instituciones de enseñanza superior. Prácticamente todos los actores y todos los sectores fueron objeto de alguna iniciativa. Al término esa década, con diversos programas en marcha, bajo las grandes expectativas generadas por la alternancia en el gobierno federal en las elecciones del año 2000 y una administración que se autodenominó del *cambio*, se abrió un horizonte que parecía promisorio para ampliar las oportunidades educativas de los jóvenes y grandes inversiones financieras. En este texto realizamos una valoración general de lo que ocurrió en torno de la cobertura y el financiamiento, dos de las grandes líneas en las que se establecieron claros compromisos y metas específicas.

El ajuste de las políticas

Un primer aspecto que cabría resaltar son las diferentes fases por las que transitaron los compromisos en materia de

¹ Como señala Luis F. Aguilar, el término *política* es muy laxo y frecuentemente se le asignan variadas interpretaciones. Utilizamos aquí el término en el sentido de cursos de acción respecto a problemas determinados. Como se sabe, en el lenguaje anglosajón existe la distinción entre *politics* y *policy*. La primera se refiere a la política en sentido amplio, a la lucha, los conflictos y las disputas de poder, mientras que *policy* o *policies* se utiliza para designar a las políticas como toma de decisión, como iniciativas o cursos de acción sobre problemas determinados. Cfr. Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio" en *El estudio de las políticas públicas*, antología de políticas públicas, vol. I, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

educación superior al comienzo de la década actual.² A pesar de que están claramente identificados los objetivos y las metas planteadas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), también habría que recordar que en realidad a éste le antecedió la propuesta del equipo de la transición³ y a ésta el documento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). El hecho tiene importancia por los cambios y las similitudes que se pueden apreciar en los tres documentos y por el vínculo en la toma de decisiones.

La ANUIES es la asociación más importante de directivos de instituciones de educación superior (agrupa a 144 instituciones de educación superior públicas y privadas) y, a diferencia de lo que ocurría antes de los años noventa, ha desempeñado un importante papel en la formulación e instrumentación de las políticas. La asociación ocupa un lugar intermedio entre el sector gubernamental y los directivos de las instituciones, y desempeña un papel de inducción y concertación de políticas, puesto que la normatividad en algunas de las instituciones limita la toma de decisiones por parte de directivos y entidades externas a las mismas instituciones. Sin embargo, también habría que advertir cierta línea de continuidad entre la Asociación y el nivel

² La referencia a las políticas se remiten básicamente a las iniciativas del gobierno federal, pero aunque este es uno de los actores centrales no es el único ni tampoco se pueden equiparar aquellas a éste, sobre todo por la capacidad creciente y la influencia que están mostrando los legisladores para el diseño de la agenda en los últimos años, lo mismo que el de la principal asociación de directivos de instituciones de educación superior (ANUIES).

³ Después de las elecciones del 2 de julio de 2000 se formaron diferentes equipos denominados *de transición* que estuvieron encargados de formular propuestas para la elaboración de los programas sectoriales. En el área educativa se formó un grupo de una docena de personas coordinado por Rafael Rancel Sostmann, entonces rector general del sistema ITESM, y en noviembre del 2000 presentó el documento correspondiente (Cfr. Coordinación del área educativa del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox Quesada. *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*, México, noviembre, 2000, 134 pp. Mimeo).

de toma de decisión, aspecto relevante para la formulación de las iniciativas.⁴

La propuesta de ANUIES, aprobada en noviembre de 1999 por la asamblea, ampliamente difundida en el año 2000 con motivo del 50 aniversario de la Asociación y presentada a los entonces candidatos, constituye un referente básico de los compromisos. En el documento (ANUIES, 2000) se presentó, además, un diagnóstico amplio sobre los principales problemas de la educación superior en México y una visión general del sistema de educación superior hacia el año 2020.

En materia de cobertura, el documento de ANUIES reconocía que uno de los retos más importantes era el desarrollo de infraestructura para dar respuesta a la demanda creciente en el nivel de educación secundaria, media superior y superior. Al mismo tiempo, advertía que "las formas tradicionales de concebir la educación no serán suficientes para responder exitosamente a este desafío ni en términos de número ni de calidad". En efecto, según cifras oficiales, en el ciclo escolar 1998-1999 se registraba una matrícula de 1.8 millones de alumnos a nivel superior, de los cuales 1.5 millones correspondían a licenciatura universitaria y tecnológica, 210 mil a educación normal y 111 mil a posgrado.⁵ El problema era que, de acuerdo con las cifras de ANUIES, la tasa de cobertura en licenciatura por grupo de edad (20 a 24 años) era de 17.7%. Es decir, en cifras redondas, ocho de cada diez jóvenes que tenían la edad para cursar estudios superiores, estaban fuera de las aulas universitarias. Pero, además, con grandes disparidades por entidades federativas. Según los mismos

⁴ El titular de ANUIES, en el año 2000, cuando la Asociación elaboró su propuesta, también fue un integrante del equipo de la transición y posteriormente subsecretario del nivel superior. (Un nuevo reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública, en enero del 2005, implicó un cambio en la estructura de la SEP y lo que antes se denominaba Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, pasó a ser Subsecretaría de Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación* 21/01/2005.)

⁵ VFQ. *Primer Informe de Gobierno*. Anexos estadísticos, México, 2001.

datos de la ANUIES, en 1998, en un extremo había entidades como el Distrito Federal que tenían una cobertura de 38.1% y otras entidades como Chiapas, Guanajuato o Quintana Roo con menos de 10%.

En lo que concierne al financiamiento, la ANUIES destacó que las cifras del gasto federal en educación superior, respecto del PIB, mostraban que si bien entre 1989 y 1994 hubo una recuperación (pasó de 0.41% a 0.66%), la tendencia se invirtió a partir de ese año y cayó en 1999 a 0.48%. También reconocía la ausencia histórica de criterios claros para la asignación del financiamiento y la necesidad de establecer un nuevo esquema de financiamiento. La propuesta de la Asociación era que en el año 2006, el financiamiento federal alcanzara el 0.7% del PIB y que, a partir del 2001, entrara en operación un nuevo esquema de financiamiento basado en el desempeño institucional.

Respecto de la matrícula, la ANUIES, en un escenario conservador (tasas de crecimiento de la población mayores a las esperadas y un bajo crecimiento económico) proponía que en el 2006 se alcanzara una matrícula cercana a los tres millones en el sistema de educación superior. Es decir, incorporar más de un millón de jóvenes en el periodo 2000-2006. Una cifra relevante. Además, precisó que la proporción de la matrícula de posgrado para el 2006, respecto de la licenciatura, debería ser de 10% (en el ciclo escolar 1999-2000 representaba 7%) y aunque sugería que se debería incrementar la oferta de profesional asociado, no daba cifras precisas.⁶ Esa era la propuesta del documento de ANUIES.

En noviembre del 2000, apareció el documento del equipo de la transición, en el que se recuperaba en versión abreviada la estructura del texto de ANUIES, pero se modificaban las propuestas. En la parte del diagnóstico, ya con cifras más actualizadas, señalaba que la matrícula de 1.9 millones de alumnos en el ciclo escolar 1999-2000 y una cobertura de 18.7% del grupo de edad era “insuficiente y desigual en el territorio nacional” (p. 59). En efecto, como lo indicamos, la proporción iba de 38% en un extremo a 8% en el otro. Lo relevante es que, en comparación con la propuesta de ANUIES, redujo la meta de matrícula. Ahora se planteaba como meta para el 2006, atender a 2.8 millones de alumnos, 200 mil menos que los anunciados por la Asociación. Además, como el documento de ANUIES, proponía ampliar y diversificar los programas de profesional asociado, de licenciatura y de posgrado, lo mismo que reducir las disparidades de atención en el conjunto de entidades federativas.

Sobre el financiamiento, a diferencia de la disminución que planteó sobre la matrícula y de la expectativa del documento de ANUIES, planteó que el gasto federal para las instituciones públicas debería alcanzar en el 2006 el 1% del PIB.

⁶ Los programas de profesional asociado se refieren a la formación de dos años proporcionada por las Universidades Tecnológicas.



Fotografía: José Ventura

Y sobre el nuevo esquema de financiamiento señaló que estaría en operación a partir del 2002.

Por último, en el PNE 2001-2006 se planteó un nuevo ajuste. El programa sectorial, en el apartado de educación superior, en correspondencia con los tres grandes objetivos que se planteó para el conjunto del sistema educativo, propuso: ampliar la cobertura con equidad; una educación superior con calidad; y la integración, coordinación y gestión del subsistema de este nivel educativo. Pero los lineamientos de política no sólo indicaron propósitos y estrategias. También se precisaron metas, algunas con sus respectivos indicadores para cada uno de los seis años de esta administración, otras de difícil constatación pública. En total, para los primeros tres años se anotaron 21 metas, aunque existen otras que avanzarían paulatinamente, pero se alcanzarán plenamente hasta el término del sexenio. Estas últimas se refieren, particularmente, a las cifras de cobertura en las distintas modalidades de educación superior y a indicadores sobre los cuerpos académicos.

La meta de matrícula del PNE para el sexenio, 2.8 millones, fue la misma que planteó el equipo de la transición, pero ahora se fijaron cantidades para las diferentes modalidades de educación superior. Por ejemplo, se indicó que se deberían incorporar casi 100 mil alumnos más en la modalidad de técnico superior o profesional asociado (pasar de 53.6 mil que había en el 2000 a 150 mil en el 2006) y sumar

casi 80 mil estudiantes en el posgrado (de 129 mil a 210 mil en el periodo, y de estos últimos al menos 16 mil en doctorado). Además, lo más sobresaliente es que, señaló, la cobertura para el 2006 en licenciatura y técnico universitario debería ser de 28% del grupo de edad. Esto es, sumar casi 10 puntos porcentuales al porcentaje de atención que tenía al comienzo del periodo de gestión. Otras metas importantes fueron: triplicar la matrícula de estudiantes de origen indígena durante el periodo de gestión y reducir la brecha de cobertura entre las entidades federativas “logrando que para el 2006 las que ahora están por debajo de la media nacional incrementen este índice en por lo menos 30%” (p. 203).

En cuanto a los recursos, aunque con matices, también conservó lo propuesto por el equipo de la transición: incrementar anualmente el financiamiento de la educación superior hasta alcanzar el 1% del PIB en 2006. Sin embargo, se omitió la precisión de que se trata de gasto federal y, en una perspectiva más realista de instrumentación de iniciativas, señaló que el nuevo modelo de subsidio a las instituciones públicas de educación superior comenzaría a operar en el 2004.

En suma, a pesar de que se puede establecer una línea de continuidad en los diferentes documentos, tanto por los contenidos como por las personas, el texto de ANUIES se había propuesto metas más ambiciosas en materia de cobertura y más modestas en lo que se refiere a financiamiento. Por el contrario, tanto el documento de la transición como el PNE redujeron la cifra de matrícula y aumentaron la proporción de financiamiento. El PNE, con un nivel de desagregación programática mayor, precisó la cifra de atención al grupo de edad (28%) en licenciatura universitaria y tecnológica, y las cantidades en las que se podría incrementar las diferentes modalidades educativas.

Los resultados

A pesar de que la administración 2001-2006 todavía no concluye su ejercicio y, por tanto, no ha elaborado la memoria de su periodo, ya se puede contar con las estimaciones en torno a la matrícula y el financiamiento que muestran los logros de la gestión.

En las cifras del penúltimo informe de gobierno se estima que la cobertura en el ciclo escolar 2005-2006 será de 2 millones 446 mil alumnos.⁷ Por el contrario, como ya lo advertimos, la meta que se había planteado era alcanzar los 2 millones 800 mil alumnos. Si se considera que en el ciclo escolar 1999-2000 la matrícula era de 1 millón 963 mil, se incorporaron en el periodo, en cifras redondas, 483 mil alumnos, una cifra que representa casi la mitad de los que se tenían previstos y que, en consecuencia, afecta al resto de previsiones.

La matrícula en las diferentes modalidades tampoco se alcanzará. Las cifras no están desagregadas para el caso de los profesionales asociados o técnicos superiores universitarios (aparecen junto con los de licenciatura universitaria), sin embargo, parece difícil que alcancen los 150 mil como se había señalado. Las estadísticas del ciclo escolar 2003-2004, las más recientes disponibles, muestran que en ese ciclo estaban matriculados 72,321 alumnos como profesionales asociados, casi 20 mil alumnos más que en el año 2000, pero menos de la mitad de los que tendrían que estar en el 2006. Muy difícil que se hayan sumado más de 70 mil en los dos años anteriores.

En el año 2000, había 129 mil estudiantes de posgrado, de los cuales 92 mil estaban en la maestría, 9 mil en el doctorado y 28 mil en especialización. La meta era que en el 2006 hubiera 210 mil estudiantes de posgrado y, en el doctorado, al menos 16 mil. Sin embargo, las estimaciones para el ciclo escolar 2005-2006 señalan que, en total, sumarán 157 mil estudiantes de posgrado y los de doctorado 13 mil 800. Esto es, nuevamente, los resultados estarán por debajo de lo previsto.

Además, el penúltimo informe de gobierno señala que la cobertura en el grupo de población de 19 a 23 años es de 23.1 por ciento (p.13). Aunque la cifra se refiere al ciclo escolar 2004-2005, de cualquier forma el porcentaje de atención quedará lejos del 28 por ciento que se había planteado. Más aún, como lo ha notado Roberto Rodríguez (2006), en el cálculo del quinto informe de gobierno se incluye, de forma incorrecta, el número de alumnos de posgrado. Si no se consideran los alumnos de posgrado, entonces el porcentaje de atención es más bajo: 21.7 por ciento y más lejos de la meta del programa sectorial.

Si ahora consideramos el crecimiento de la matrícula de acuerdo con el régimen privado y público, se aprecia un mayor crecimiento relativo de la primera. En términos absolutos, la matrícula pública en el nivel superior (licenciatura universitaria, normal y posgrado) es mayor respecto de la privada, pero proporcionalmente creció más en el periodo esta última. Al comienzo del periodo la matrícula privada sumaba 596 mil, y al término se estima que será de 794 mil; la pública era de mil 367 al comienzo y, actualmente, de mil 651. Esto es, la primera creció un 25 por ciento y la segunda un 17 por ciento.

En resumen, el crecimiento de la matrícula fue casi la mitad de lo previsto y ninguna de las modalidades logró cumplir las expectativas. Además, el mayor crecimiento relativo de la matrícula privada revela un esfuerzo de los jóvenes o de sus familias por tener acceso al servicio educativo. De cualquier forma, los datos revelan que 8 de cada 10 jóvenes en edad de cursar estudios superiores están fuera de las aulas.

El tema del financiamiento, por diferentes motivos, es una de las preocupaciones más recurrentes en las instituciones públicas —y privadas— de enseñanza superior y uno de los rasgos que expresan con mayor nitidez el tipo de relación entre éstas y el gobierno. Por esta razón, una de las

⁷ Las cifras, salvo que se indique lo contrario, provienen del 5to Informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quezada. (Cfr. VFQ. *5to Informe de Gobierno*, México, septiembre, 2005.)

interrogantes que se abrieron con el cambio en la presidencia de la república del año 2000 fue el de los nuevos términos de la relación, y qué cambios cabría esperar después de casi siete décadas de coexistir con un partido único en el poder federal. Además, como se sabe, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es competencia exclusiva de la cámara de diputados —a diferencia de los ingresos que son competencia tanto de los diputados como de los senadores— y, como ha ocurrido desde 1997, fecha a partir de la cual los diputados han adquirido una creciente importancia en la asignación de recursos, especialmente porque tienen la capacidad de modificar la propuesta de gasto del gobierno federal, son ellos quienes finalmente autorizan el presupuesto de egresos y, desde la Legislatura número 57, ninguna de las fracciones parlamentarias tiene por sí misma mayoría absoluta en la cámara. Esta situación ha propiciado que quienes solicitan mayores recursos vean en los diputados o en alguna fracción de los mismos, un mejor interlocutor para plantear sus demandas, en lugar de dirigirse al gobierno federal.

En la aprobación del presupuesto para el 2006,⁸ que sería el último presupuesto de este sexenio y el plazo para cumplir con la expectativa de incremento planteado,⁹ la aprobación se dio por una convergencia de votos de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN). Los montos quedaron también por debajo de las metas previstas.

⁸ En la aprobación del presupuesto de egresos de la federación del 2005, los legisladores realizaron importantes modificaciones a la propuesta del gobierno federal y éste se inconformó con las mismas e interpuso una controversia constitucional que se prolongó casi hasta la aprobación del presupuesto del siguiente año. Al final, en lugar de un fallo jurídico, la salida fue una negociación jurídica.

⁹ En el marco de la contienda electoral del 2006 está en curso una iniciativa para reformar el artículo 74 constitucional y modificar los plazos de presentación del presupuesto del gobierno entrante, pero todavía no se aprueba y parece difícil que así sea antes de que concluya su ejercicio la actual legislatura.

Las cifras quedaron del siguiente modo: el monto global fue de alrededor de 50 mil millones de pesos para educación superior, cifra que representa alrededor de 0.6% del PIB (Rodríguez). Una cifra que claramente está lejos de lo que el mismo programa sectorial se planteó como meta (1% del PIB) y también de lo que mandata el artículo 25 de la Ley General de Educación.

En cierta medida, resultaron problemáticas y confusas las comparaciones del presupuesto para el 2005 y el 2006. La confusión se debió a los diferentes parámetros que se podrían utilizar para la comparación. Está lo que propuso el gobierno federal para uno y otro año, los cambios que hicieron los legisladores plasmados en el decreto del PEF y, desde luego, el gasto finalmente ejercido. Lo más indicado sería utilizar el decreto del PEF de 2005 y compararlo con lo que aprobaron los diputados. La dificultad viene cuando se considera el gasto que quedó en suspenso por la controversia constitucional y la posterior negociación para destrabar el conflicto. En fin, las comparaciones mostrarían diferencias importantes, pero lo más relevante es que el gasto para el nivel superior es de alrededor de 0.6% del PIB y menor al compromiso que se había asumido.

En lo que concierne a la puesta en marcha de un nuevo modelo de subsidio para las universidades públicas, sobra decir que tampoco se ha logrado poner en marcha ni en el 2004 ni en el 2006.¹⁰ Las negociaciones de última hora en la cámara de diputados han mostrado que lo que sigue vigente es la negociación entre fracciones y la demanda de los sectores de mayores recursos.

¹⁰ La ANUIES viene trabajando desde fines de los años noventa (formó una comisión en su XI reunión) para elaborar un nuevo esquema de financiamiento. En la XV asamblea de la ANUIES, realizada en mayo del 2000 en la Universidad Autónoma de Baja California, se aprobó en lo general el nuevo esquema, pero como se puede apreciar no ha logrado ponerlo en operación.

Comentarios finales

En el campo de la educación superior, al igual que en otras áreas de la administración pública, prevalecen opiniones divididas en torno a lo que esta administración ha logrado y lo que está por cumplirse. Por un lado, algunas expresiones destacan que ha dejado pasar la oportunidad de impulsar en forma decisiva la educación superior y la inclusión de un mayor número de jóvenes. O bien, que los logros son escasos o no se ha avanzado al ritmo que demanda la urgencia de los retos en este nivel educativo, sobre todo en materia de cobertura y un mayor financiamiento para las instituciones públicas de enseñanza superior. Por otro lado, en opinión de las mismas autoridades y de otros sectores, se hace notar que en buena medida se ha ido cumpliendo con los compromisos y las propuestas conforme a lo planeado, tanto en lo que indica la normatividad sectorial como en las posibilidades que ofrece el contexto nacional. Además, se hace notar el esfuerzo que demanda ofrecer mayores oportunidades educativas, dadas las dimensiones de la población en edad escolar y las presiones de gasto de otras áreas sociales.

Las cifras muestran que los resultados sobre cobertura y financiamiento quedaron lejos de los compromisos que asumió el gobierno federal (casi a la mitad de lo que prometió). Es difícil valorar la actuación gubernamental solamente por lo que ha logrado en dos grandes líneas, sobre todo porque el programa sectorial se planteó casi medio centenar de metas para la educación superior, y la principal estrategia para ese nivel educativo fue instrumentar la planeación institucional a través de los Programas Integrales de fortalecimiento Institucional. Sin embargo, lo que parece claro es que el reto de ofrecer mayores oportunidades educativas a los jóvenes y hacer un mayor esfuerzo financiero seguirán pendientes.

Bibliografía

Aguilar, L.F., “Estudio introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*. Antología de políticas públicas, vol. I, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, 2000.

Coordinación del área educativa del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox Quesada, *Bases para el programa sectorial de educación 2001- 2006*, Mimeo, noviembre, México, 2000, pp. 134.

Ibarra Colado, E., “La ‘nueva universidad en México’. Transformaciones recientes y perspectivas” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, no. 14, 2002, pp. 75-105.

Presidencia de la República. VFQ (2005), *Quinto Informe de Gobierno*. Anexos estadísticos, México, 2005.

Rodríguez Gómez, R., “Continuidad y cambio en las políticas de educación superior” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, no. 14, 2002, pp. 133-154.

———, “¿Cuántos somos?” en *Suplemento Campus Milenio*, año 4, no. 165, 2006.

SEP, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México, 2001.

