

El financiamiento a la educación superior, 1982-1994, de Romualdo López Zárate*

*Eduardo Cervantes Urbán***

La educación superior se erige en nuestros días como una de las principales fuerzas para promover y consolidar los cambios económicos, políticos y sociales que el país necesita; constituye además una palanca fundamental para el desarrollo científico y tecnológico, ambos elementos necesarios para trascender en el concierto económico global. Sin embargo, para cumplir estos fines se requieren recursos. Los gobernantes en turno enuncian que una de las prioridades nacionales es la educación, y

la inversión hacia este sector, es siempre una apuesta al futuro.

La compleja distribución y asignación de los recursos federales al sector educativo y en particular para el sector de la educación superior, conlleva una serie de prácticas sociales que giran en torno a las relaciones que se establecen entre los actores encargados de asignar el presupuesto y quienes lo solicitan. Por otro lado, esta la forma y la fundamentación con la que se pide el presupuesto, los tiempos establecidos y un elemento clave, necesario para el logro eficiente de las metas y tareas planeadas: la adecuada administración de los recursos. Ciertamente, el tema del financiamiento de la educación adquiere hoy nuevos bríos, producto del contexto económico mundial, específicamente con la caída de los precios

* (1996) Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Colección: Biblioteca de la Educación Superior, México, 296 pp.

** Ayudante de investigación, área de sociología de las universidades, departamento de sociología, UAM- Azcapotzalco.

del petróleo (principal producto de exportación de nuestro país), hecho que repercutirá en una gradual disminución del presupuesto federal hacia el gasto social, retrasando aún más los programas establecidos en el corto y mediano plazo.

Uno de los múltiples aciertos del libro de López Zárate, lo constituye su carácter propositivo para mostrar diferentes alternativas en la búsqueda de modelos o mecanismos que consoliden un justo equilibrio entre los escasos recursos y una adecuada administración, pues de nada sirve obtener cada vez más recursos si no son acompañados de un programa real que justifique claramente el empleo de ellos; la vigilancia y rendición de cuentas hacia la sociedad, pues es ella la que financia en primera instancia la educación del país. Otro elemento importante es la contrastación entre la retórica federal y los hechos avalados por las cifras, principalmente el monto destinado del PIB al nivel de la educación superior (en pesos corrientes y constantes) en comparación con otros años y con los valores de otros países.

El trabajo es abordado a través de tres ejes de análisis. El primero trata de responder a preguntas como: ¿a quién le compete financiar la educación superior?; ¿cuánto se ha destinado por parte de los gobiernos federal y estatal para financiar la educación en general y la superior en particular?; ¿cómo se asigna y cuáles son los

criterios para asignarla? Dentro del segundo eje, se pretenden describir las políticas gubernamentales con respecto al financiamiento de la educación superior y Comparar si ellas se corresponden con la asignación del presupuesto.

El tercer eje hace referencia a los actores involucrados en el financiamiento: Quién lo otorga (cómo lo hace y en función de qué) y el que lo recibe (cómo y cuándo lo solicita). El trabajo cuenta con dos elementos importantes que el autor pone en juego, por un lado se presenta un punto de vista diferente al oficial, situación que permite vislumbrar diferentes posiciones con relación al tema (planteamiento general de la ANUIES) y una comparación con otras naciones -principalmente con los países miembros de la OCDE. El trabajo de López Zárate, persigue la finalidad de aprender de las múltiples experiencias y en ese sentido, proponer mejores caminos para el futuro: "evitar lo que ha sido nocivo o no adecuado, para reforzar lo positivo e idóneo" (1996: 12).

La revisión de estos temas está dirigida principalmente tanto para los que solicitan los recursos como para los que los asignan, así como para todo el público interesado en el acontecer educativo nacional. El análisis de cómo ha sido en los últimos años el problema del financiamiento de la educación superior, puede -en palabras del autor- contribuir a plantear nuevas opciones, a andar

los caminos ya recorridos tal vez con mayor rapidez, a no caer en los mismos espejismos de años pasados o a profundizar en algunos aspectos no suficientemente explorados.

El autor también busca suscitar una reflexión que contribuya a lograr de manera firme y paulatina el establecimiento de políticas y criterios de asignación que trasciendan periodos y modas sexenales, y dejar de lado esa visión de corto plazo y comprender que en la educación siempre se estará apostando al futuro de la juventud y de la nación mexicana.

El trabajo está ordenado en siete capítulos. Al final de los capítulos del dos al siete se presenta una conclusión general. El primero nos remite al método empleado para realizar la investigación, se describen en él, la motivación(es) y justificación del tema, las variables a estudiar y la delimitación del lapso elegido.

Dentro del segundo capítulo se establece la responsabilidad por parte del Estado hacia el sector educativo, principalmente al nivel de educación básica, destacando un renovado interés por lograr una mayor cobertura a nivel nacional y que a su vez se corresponde con una mayor proporción del PIB que se destina a ella, por su participación en el presupuesto de la SEP y por la disminución del subsidio por alumno por nivel educativo. En contraste llama la atención que la proporción destinada al rubro "administración"

-que en los años setentas llegó a representar la tercera parte de la proporción correspondiente a la educación superior-, en la actualidad, no sólo sea igual, sino en algunos años hasta más elevada. En términos generales, la participación del financiamiento de la educación ha sido fundamentalmente federal. "Las entidades federativas la han reducido con respecto a los últimos años de la década de los setentas y principios de los ochentas y la aportación municipal prácticamente es nula, por su escaso monto"(1996:37). López Zárate afirma que los intentos por descentralizar la educación, pueden ser más efectivos y claros si la participación de los estados, municipios y particulares participan más decididamente en el financiamiento de la educación.

El capítulo tres describe los problemas a los que se enfrentan las instituciones de educación superior para solicitar, justificar y ejercer el presupuesto federal. Los diferentes mecanismos que se utilizan, los tiempos para realizarlo. Se establece que la formulación idónea de un presupuesto, y sobre todo su ejercicio transparente y destinado exclusivamente a las tareas universitarias, es un compromiso y obligación de las instituciones con la sociedad. Por lo tanto el autor reconoce una ausencia de información que deben dar a conocer públicamente las instituciones de educación superior, tanto sobre el origen y

monto de los recursos, como sus aplicaciones. "No basta un mayor presupuesto si no se emprende urgentemente una mejoría en los procesos internos de formulación y gestión presupuestal" (1996:49).

Es notorio que en la mayor parte de las instituciones hasta la fecha no se cuentan con instrumentos modernos -presupuestos por programas,¹ acompañados de la participación de la comunidad académica, presentados oportunamente y debidamente priorizados (señalar lo urgente, lo necesario). Se requiere además, "contar con órganos relativamente autónomos de la autoridad universitaria que se encarguen de vigilar la adecuada, oportuna y correcta asignación de los recursos, se hace cada vez más necesaria para garantizar que se canalicen a los fines propiamente universitarios".

El objetivo del capítulo cuatro, es tratar de mostrar cómo ha sido la política gubernamental con respecto al financiamiento de la educación superior en un periodo relativamente reciente de 1982 a 1994, a partir de las declaraciones de los funcionarios y de una revisión de acciones. Algunas de las políticas instrumentadas se resumen de la siguiente manera:

¹ El presupuesto por programas presupone la definición de una "misión" institucional, requiere de un planteamiento acorde a los objetivos de la institución, una precisión de las metas a alcanzar, una calendarización de actividades, uno o varios responsables de desarrollar y verificar el cumplimiento de los objetivos, una autorización universitaria y, finalmente, la estimación de las necesidades financieras.

- El Estado, en la década de los ochentas, asume una mayor responsabilidad e injerencia para orientar un cambio en las IES. Por tanto, el Estado se asume como evaluador en el desempeño de las instituciones. Se puede explicar la conducta asumida, ya que se parte de una duda razonable en cuanto a el cumplimiento adecuado de las funciones de la universidad con respecto a las demandas sociales. "Se piensa que los mecanismos internos de auto-control de las instituciones no son eficaces para corregir las múltiples deficiencias que se manifiestan". Se requiere entonces, de un factor externo que impulse los cambios que se consideran necesarios e imposterables. Por ello la presión por parte de la sociedad se traduce en una acción directa del Estado, para regular y vigilar el desempeño de la universidad.
 - La asignación de los subsidios estará en función de la *eficiencia* de las instituciones por un lado y por otro, de la *calidad* de sus programas y proyectos, juzgados por su relevancia y pertinencia social.
 - El gobierno ha reiterado la necesidad de que las instituciones instrumenten mecanismos para allegarse un volumen mayor de recursos, es decir, se busca diversificar las fuentes alternas de recursos.
- En el capítulo cinco se ubican los planteamientos y trabajos de

la ANUIES en torno al financiamiento, tema recurrente en la mayor parte de sus asambleas, donde se ha propugnado siempre por el incremento al subsidio federal, el establecimiento de criterios para su distribución y asignación y la insistencia por lograr una mayor responsabilidad de las instituciones por su adecuado y transparente manejo.

En suma, a partir de su fundación en 1950, la ANUIES ha venido elaborando diversas propuestas para estimar y distribuir el subsidio entre las instituciones, ninguna de las cuales ha sido hasta hoy tomada en consideración. Se presume -según el autor- que no existe interés del gobierno federal por utilizar algunas de ellas puesto que se restringiría su *capacidad discrecional* para asignar los recursos.

Dentro del capítulo seis se ofrecen algunos datos que permiten apreciar el comportamiento del financiamiento especialmente para la educación superior, la distribución del subsidio con respecto al PIB a las IES públicas y el apoyo financiero que el gobierno federal realiza a las IES privadas; se muestran además algunas diferencias observadas por tipo de institución y por entidad federativa.

Del presente capítulo se puede extraer que el subsidio canalizado a la educación superior es *insuficiente*, tanto en relación el PIB, como en la proporción que se le asigna del total del gasto educati-

vo. México en comparación con los países miembros de la OCDE y ante sus socios comerciales de Norteamérica resiente una doble desigualdad: primero su PIB *per cápita* es menor que la mayor parte de todos estos países, y segundo, la proporción que destina a la educación en general y a la educación superior en particular es también más baja. Sin embargo, ¿cuál debería ser la proporción razonable y deseable que el gobierno debiera destinar a la educación superior en relación con el PIB? Se afirma entonces que la proporción debe estar en función de objetivos y fines. No existe un parámetro común y universal para todos los países, si bien se han manejado como deseables algunas proporciones, estas varían de acuerdo a la combinación de elementos político-financieros.

Fundamentalmente se puede apreciar en este capítulo que el discurso gubernamental en el sentido de que la educación superior es prioritaria y estratégica, no se corresponde con los hechos. En el sexenio antepasado (1982-1988) se redujo la proporción de 0.74 al 0.51 %, es decir, 23 décimas; el sexenio 1988-1994 inició asignándole sólo 0.41 %, la más baja por lo menos en los últimos cuarenta años, y sólo hasta 1992 se logró una proporción semejante a la del último año del sexenio anterior, y en 1993 se elevó al 0.57%.

La situación señalada deriva

otro problema: ¿a quién se le quita para darle a la educación superior? López Zárate maneja tres posibilidades. Una reducir la administración de la SEP.² Otra fuente es la redistribución interna del gasto de la SEP y finalmente, lograr la redistribución del gasto público federal. Finalmente, el capítulo siete integra algunas reflexiones que pueden servir para reorientar los procedimientos para una mejor asignación del subsidio público y a la vez hacer un mejor uso del mismo.

El panorama que el autor vislumbra, que si bien rebasa al marco específico presupuestal, señala problemas de fondo de la educación. La inexistencia de una reflexión sería que vislumbre un futuro al cual se desea llegar y que permita articular acciones y programas de largo plazo, que trascienda los tiempos sexenales y se piense realmente en el futuro nacional. "La prisa por solucionar en sólo seis años problemas ancestrales que se han venido acumulando, ha impedido la construcción de un proyecto nacional que requiere visión, compromiso, constancia y continuidad" (1996: 137). En la medida que este proyecto nacional no se concrete con el apoyo de la sociedad civil, se corre el riesgo, afirma López Zárate, de estar

expuesto a los intereses específicos de un gobierno -yo diría de un grupúsculo- en turno que agota su responsabilidad al término de su mandato.

La ausencia de un proyecto nacional a largo plazo para la educación es una carencia sustancial que impide orientar nuestra acción cotidiana y prever racionalmente los recursos necesarios para alcanzar metas de más largo plazo.

Una segunda conclusión a la que llega López Zárate, es que el gobierno "no ha canalizado ni canaliza los recursos suficientes a la educación. No es tanto la escasez de recursos sino de voluntad política por parte del gobierno" (1996: 139). En ese sentido, llama la atención que otros países con igual o menor desarrollo al nuestro, destinen considerables recursos al sector educativo. Lo que se necesita sugiere el autor, es un marco claro, una buena y real administración de los recursos y la continua participación de la sociedad en la vigilancia y rendición de cuentas.

Estas premisas parecieran ser las constantes y la explicación real de la distribución del presupuesto de la educación superior. En los últimos años se presenta una eventual disminución del subsidio federal hacia las IES públicas, para dirigirlo sólo a unas cuantas y brindar mayores facilidades para el desarrollo y operación de las IES particulares.

² Esta propuesta va encaminada a lograr una mayor libertad de las instituciones para manejar por sí mismas sus recursos, ya que en los últimos años se han ido incrementando los recursos que esta secretaría maneja centralizadamente.