



UNIDAD AJUSCO

ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO EN EL
PERIODO 1989-2000.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

P R E S E N T A :

BALBUENA GONZÁLEZ CLAUDIA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GORGONIO SEGOVIA FEBRONIO

A DABE FOR PERMITTING ESTAR AQUÍ

A MIS PADRES: RUBEN Y MARÍA DE JESÚS

*POR QUE SIEMPRE HAN ESTADO A MI LADO APOYÁNDOME CON SU AMOR
Y CONFIANZA, SACRIFICÁNDOSE PARA DARMÉ LA OPORTUNIDAD DE
CONCLUIR UNA LICENCIATURA Y A OQUEM DEDICO ESTE TRABAJO.
SOLO TENGO QUE DECIRLES:*

GRACIAS Y LOS QUERO MUCHO.

A MI ESTASO, CARLOS

QUE SIEMPRE HA ESTADO A MI LADO EN TODO MOMENTO DE MI VIDA,
APOYÁNDOME CON SU AMOR Y PACIENCIA.

Y POR SER EJEMPLO DE SUPERACIÓN Y PERSEVERANCIA.

GRACIAS POR TODO, TE AMO.

A MI MADRE ASESIN

ES LO MÁS HERMOSO QUE LA VIDA ME HA DADO Y ES MOTIVO POR EL CUAL ESTE PROYECTO SE HA CONCLUIDO.

A CESAR, POR SUS CUIDADOS Y CONSEJOS.

A MAMY, POR SU PACIENCIA, AMOR Y AMISTAD.

A RUBEN, POR LA AYUDA QUE ME DIO DURANTE LA ELABORACION DE
MIS TESIS

Y POR SER LOS MEJORES HERMANOS.

A MIS AMIGAS GUDITH, CARMEN Y MARY JONIA

POR SU CARIÑO, AMISTAD Y CONSEJOS QUE ME BRINDARON A LO LARGO
DE ESTE TIEMPO, COMPARTIENDO CONMIGO TODAS LAS CAMBIOS QUE
HE SUFRIDO JUNTOS A NIVEL PROFESIONAL COMO PERSONAL, DENTRO Y
FUERA DE LA UNIVERSIDAD.

A MI DIRECTOR DE TESIS: PROF. GORGONIO SEGUNDA

QUE CREYÓ EN MÍ EN TODO MOMENTO, A PESAR DEL TIEMPO QUE TARDÉ
EN TERMINAR EL PROYECTO.

POR QUE SIEMPRE ESTUVO DISPUESTO A DEDICARME GRAN PARTE DE
SU TIEMPO Y PACIENCIA.

POR LA COMPANÍA Y AMISTAD QUE SURTIÓ DURANTE ESTE TIEMPO.

GRACIAS POR SUS CONSEJOS, ENSEÑANZAS Y APOYO.

A TODOS LOS PROFESORES QUE EN SU MOMENTO APOYARON LA
REALIZACIÓN DE MI SESIÓN EN ESPECIAL A LAS PROF. MARJHA CLARA
GÓMEZ, SILVIA GONZÁLEZ Y PATRICIA LEDESMA.

AL DR. MANUEL DROSADO.

...PROFESOR Y GRAN AMIGO.

A LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

POR SER RECONITO DE LA ENSEÑANZA.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAP. 1 CONCEPTUALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	
1.1 ¿Qué es el financiamiento?	4
1.2 Características del financiamiento	8
1.3 Importancia del financiamiento en la educación superior	12
1.4 Contexto general del financiamiento de las IES en México	14
CAP. 2 POLÍTICAS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO	22
2.1. Política de financiamiento de la educación superior (1989-2000).	29
2.1.1 Políticas de asignación de recursos económicos en las IES en México.	35
2.1.2 Evaluación de la educación superior.	40
2.2 Asignación del financiamiento de las IES en México	46
2.2.1 Asignación del financiamiento de las IES públicas	50
2.2.2 Asignación del financiamiento de las IES privadas	63
2.3 Tipos de financiamiento → Cap.	
2.3.1 Gobierno federal	66
2.3.2 Financiamiento privado	76
2.3.3 Recursos propios	79
2.3.4 Organismos internacionales	81
CAP. 3 IMPLICACIONES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR EN MÉXICO.	
3.1 Implicaciones del financiamiento de la educación pública superior en México	91
3.1.1 Ventajas	93
3.1.2 Desventajas	93
3.2 Implicaciones del financiamiento de la educación privada superior en México	
3.2.1 Ventajas	96
3.2.2 Desventajas	96

CAP. 4 ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO	99
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	111

INTRODUCCIÓN

La educación desempeña un papel importante en el desarrollo económico, político, social y cultural de los países, sin embargo, alguna vez se pensó que la educación era superfluo y ociosa, no era necesario destinar recursos para impartir educación a toda la población, ya que se le consideraba como un gasto innecesario, ahora los tiempos han cambiado, la modernización de los países ha hecho que su mirada se centre en la educación superior, ya que es parte esencial en el mundo globalizado en que nos movemos y dónde es considerada como una inversión redituable a largo plazo.

Pero a pesar de que los países desarrollados destinan más recursos a la educación superior, obteniendo con ello grandes resultados en su desarrollo, la educación superior en México se ve en la problemática de que el Estado no está dispuesto a otorgar más financiamiento a las IES públicas, debido a que la demanda en este nivel ha aumentado considerablemente, así surge la necesidad de que las IES públicas busquen fuentes alternas de financiamiento para que sigan otorgando el servicio educativo.

Ya que el financiamiento es un elemento indispensable en el desarrollo de la educación, se ha pretendido hacer un recorrido muy general de alguno de sus aspectos dentro de la educación superior, desde las políticas internas sobre la asignación de recursos hasta las externas que han implicado cambios en las IES públicas mexicanas, así como la viabilidad en la adaptación de fuentes alternas de financiamiento a las IES públicas mexicanas.

Así la incorporación de México al empuje globalizado y al TLC, ocasionó que se desarrollarán nuevas formas de vinculación para que las IES generen el personal calificado, con conocimiento científico y desarrollo, así como la adaptación y asimilación de la tecnología. Para realizar esto es necesario que estas actividades estén dentro de los convenios que realicen las IES y empresas del sector productivo, para que haya un verdadero compromiso por parte de estas últimas.

Sin embargo, los instrumentos con los que el Estado intenta ejecutar estas políticas no son congruentes con la situación económica que vive el país y con la necesidad de generar un nuevo modelo de desarrollo nacional que se ajuste a los requerimientos del entorno internacional. Lo que obliga a homologar las políticas de financiamiento de las IES, teniendo en cuenta las condiciones de cada país.

De ahí la necesidad de conocer la estructura del financiamiento de la educación superior mexicana.

Por lo que el trabajo se ha dividido en cuatro partes:

En el primer capítulo se describe qué es el financiamiento y el financiamiento educativo, y a partir de cuando la educación superior retoma importancia en las prioridades políticas del gobierno y cuáles han sido los factores que han intervenido en la problemática de la insuficiencia de recursos en las IES públicas y qué soluciones se manejan para atacar este problema.

En el segundo, se describen una serie de políticas gubernamentales que se han establecido a partir de 1989-2000, de acuerdo a las condiciones institucionales de cada IES pública, donde los elementos de equidad, calidad, eficiencia y eficacia son indispensables para la evaluación de cada institución, donde se determina su desempeño académico para obtener el subsidio federal.

Pero además se muestra cómo las IES públicas han logrado allegarse de recursos a través de la adaptación de alguna fuente alterna de financiamiento a su estructura organizacional. Así como la influencia de organismos internacionales sobre las sugerencias al financiamiento de la educación superior mexicana.

El tercer capítulo, es respuesta a las implicaciones de las políticas que han sido establecidas o se han pretendido establecer en las IES públicas y privadas, aquí se mencionan cuáles han sido los factores que han intervenido para modificar el financiamiento de la educación superior.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se analizan las estrategias adoptadas para fortalecer el financiamiento de la educación superior, a partir de la incorporación de México al mundo globalizado; a través de programas, servicios y aportaciones de organismos nacionales e internacionales, a partir de las experiencias de otros países.

Para llevar a cabo este trabajo se recurrió a la información bibliográfica, hemerográfica y documental, que dan sustento a esta investigación, asimismo la problemática desarrollada acerca del financiamiento se analiza desde instituciones particulares que permiten inferir el contexto general de las IES públicas.

En el intento de abrir la caja negra de los procesos de asignación de recursos públicos se encontró con una serie de dificultades, al querer obtener información sobre los modos de financiamiento que se emplea en las instituciones de nivel superior, los responsables se mostraron renuentes a proporcionar este tipo de información.

Lo apropiado hubiera sido el acceso a la información, ya que el proyecto tuvo que ser modificado por la resistencia anteriormente mencionada.

1.- CONCEPTUALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO

1.1 ¿QUÉ ES EL FINANCIAMIENTO?

El financiamiento de la educación superior constituye uno de los instrumentos básicos para la realización de las funciones sustantivas de las IES: docencia, investigación, extensión y difusión.

El problema de financiamiento de la educación cobra creciente importancia a medida que la población crece y reclama educación en todos los niveles, tipos y modalidades.

Dada la estructura socioeconómica de nuestro país, el estado no es el único encargado de impartir educación, también participa la iniciativa privada, que cuenta con sus propios mecanismos de financiamiento (cuotas) para otorgar servicios a la sociedad; la educación se divide en tres niveles, la educación básica (preescolar 2 años, primaria 6 y secundaria 3), la educación media superior comprende el bachillerato o estudios equivalentes y los estudios técnico- profesionales con una duración promedio de 3 años) y la educación superior. Este último nivel comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria; además incluye carreras profesionales cortas y estudios de licenciatura. Brindar estos servicios educativos, implica elevados gastos, para el Estado de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3ro Constitucional "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, estados y Municipios, impartirá educación "preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias"¹, tiene que cumplir con la gratuidad, sin embargo, los subsidios no son suficientes para mejorar los procesos educativos, es decir, el

¹ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

financiamiento educativo no es suficiente para dar respuesta a las demandas sociales.

Antes de analizar la problemática del financiamiento, sus características, modalidades, fuentes, etc., es pertinente hacer una revisión sobre el concepto de financiamiento.

Terry Franklin, define al financiamiento como “la forma de conseguir préstamos a corto plazo con las mejores condiciones, incrementar capital de trabajo, planeación de las futuras necesidades monetarias”.²

Desde la perspectiva de Terry, los estudiantes que demanden la educación superior deben costearla directamente o a través de préstamos que las IES otorgan a los estudiantes con la mejores condiciones de pago que deben de ser pagadas cuando se inserten al mercado laboral, con la finalidad de incrementar el capital que será ocupado para seguir otorgando préstamos a más estudiantes.

Sergio Zorrilla Arena, señala que el financiamiento es “la aportación de capitales necesarios para el funcionamiento de la empresa o del Estado....”³

Zorrilla, señala que el subsidio es la única aportación que reciben las IES públicas por parte del Estado, lo que permite que éstas cuenten con recursos que son distribuidos para cada una de las actividades educativas.

Bannock, define al financiamiento como “el aprovisionamiento de dinero cuándo y dónde se requiere. El financiamiento puede ser a corto, mediano y largo plazo. Se puede requerir financiamiento por consumo o para inversión.”⁴

² FRANKLIN, Terry, *Principios de Administración*. Pág. 187.

³ Vid. ZORRILLA, Santiago, *Diccionario de Economía*. Pág. 296

⁴ BANNOCK, Graham, *Diccionario de Economía*. Pág. 392.

En cuanto a la definición de Bannock podemos decir que la educación es considerada una inversión que permite una mayor productividad económica, cultural y social, por lo tanto, es necesario que los recursos económicos puedan ser lo suficientemente canalizados para su inversión en la formación de capital humano.

Para Sergio Ricossa, el financiamiento es “proveer los medios de pago, medios monetarios o similares para cualquier finalidad. Financiamiento es todo lo que se refiere a la entrada y salida de esos medios de pago. Tenemos las finanzas privadas de las familias y de las empresas; las finanzas públicas de los organismos pertenecientes a la administración pública”.⁵

Es decir, Ricossa considera que los recursos en las IES representan medios de pago que se registra como asignación (entrada) y distribución (salida).

Sin embargo, algunos autores utilizan sinónimos como por ejemplo:

Santiago Gallego, emplea el término financiar como: “aportar los recursos económicos para la creación de una empresa, el desarrollo de un proyecto o en buen fin de una operación comercial. Puede ser interna, con fondos propios o externa, a base de créditos bancarios de empréstitos y crédito de proveedores”.⁶

Gallego manifiesta que la gran demanda que tienen las IES públicas y el presupuesto que le es otorgado no son suficientes para el desarrollo de proyectos educativos.

⁵ RICOSSA, Sergio. *Diccionario de Economía*. Pág. 640

⁶ GALLEGO, Santiago. *Diccionario de Economía y Finanzas*. Pág. 298.

Así mismo José María Lozano, describe el término financiación como la “obtención de los recursos necesarios para la realización de un gasto”.⁷

Desde el punto de vista de Lozano, el impartir educación superior implica un gasto, y las IES no cuentan con los recursos suficientes para realizar sus funciones sustantivas, por lo que es necesario contar con alternativas que ayuden a obtener recursos.

En las definiciones anteriormente mencionadas podemos arribar a una definición sobre el financiamiento educativo: El financiamiento educativo consiste en asignaciones presupuestales anuales otorgadas automáticamente en beneficio de las instituciones que determina la ley, que son aquellas que poseen carácter público, sean nacionales, estatales, regionales o departamentales.

⁷ LOZANO, José. *Breve diccionario de Economía*. Pág. 149.

1.2. CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO.

Se observó anteriormente que el Estado, no es el único encargado de impartir ni de subsidiar la educación superior, por lo que los escasos recursos con los que cuentan las Instituciones de Educación Superior (IES), las condujo a implementar mecanismos de financiamiento, sin embargo, al no existir fórmulas universales de financiamiento, se han creado un sin fin de mecanismos que deben ser adaptados a las circunstancias y características de cada país e IES.

A continuación se mencionan algunos de los mecanismos de financiamiento que han sido empleados en las IES, según José Ángel Pescador.⁸

- Modelo de educación pública (vía subsidios)

La sociedad es la principal beneficiaria de la educación superior, por lo que el Estado debe absorber el gasto total de la misma. Estos subsidios pueden ser asignados por funciones de docencia, investigación, extensión, inversión, etc, programas y actividades.

- Financiamiento a través de cuotas más elevadas

Cuando el estudiante paga más por su educación, valora más apropiadamente ese servicio y está en posibilidad de demandar un producto de mayor calidad.

Este mecanismo debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la opción de cuotas diferenciadas según características socioeconómicas del estudiante, tipo de carrera e institución.

⁸ Vid. PESCADOR Osuna, José Ángel. *Aportaciones para la Modernización educativa*. Pág.102-104

- Créditos fiscales

Deben de pagar una cuota establecida los padres que manden a sus hijos a instituciones de educación superior y pueden deducirse esos gastos del monto de impuestos que paguen al fisco.

- Préstamos a estudiantes

Esto constituye una forma de evitar que sean únicamente los estudiantes de bajos ingresos los que se beneficien de la educación superior. Por lo que se han introducido planes de préstamos que cubren los gastos de matrícula o de subsistencia de los estudiantes y se pagan con los ingresos obtenidos después de la obtención de un título.

- Programa de trabajo - estudio

Consiste en la posibilidad de que el estudiante pueda desempeñar alguna actividad dentro de la universidad.

Funciona como un sistema de salarios, subsidiados para actividades de servicio social, investigación, labores administrativas, entre otras, y el estudiante podrá cubrir parte del costo de su instrucción con ese ingreso.

- Sistema de vales educativos

Permite la ampliación de oportunidades educativas y eleva la eficiencia de las instituciones en cuanto a que éstas responden más atinadamente a las necesidades de los estudiantes. La forma general de operación consiste en proporcionar por parte del Estado los vales a las familias participantes, para que sean de uso exclusivamente en educación superior.

- Fondo de financiamiento a la educación (fideicomisos)⁹

Funcionan para apoyos secundarios de gastos corrientes y con la intención de estimular todas aquellas actividades académicas cuyos resultados se manifiestan en una mayor productividad del sistema.

- Sistema abierto de becas y ayuda financiera

Competencia por la distribución de recursos, estos se designan de acuerdo a las necesidades socioeconómicas y del comportamiento de los académicos.

Ofelia Escudero¹⁰, nos describe otro tipo de mecanismo de financiamiento:

- Financiamiento por contrato

Es sustancial para obtener subsidios, estos sean publicados por el organismo de financiamiento público con el fin de que sean contratadas las instituciones de enseñanza capaces de satisfacer las demandas requeridas. Este mecanismo de financiamiento se abordará más ampliamente en el siguiente capítulo.

- Pago de matrícula

El cobro de matrícula en la educación superior es sin duda una importante fuente de financiamiento. El atractivo de este mecanismo radica en que puede contribuir a resolver los problemas de disponibilidad importante de recursos no fiscales, de asignación eficiente de recursos a la educación superior, la eficiencia económica en el uso de ellos en las IES y el ajuste entre el mercado de la educación y el mercado de trabajo.

⁹ Donación testamentaria hecha a una persona encargada de restituirla a otra para que realice alguna voluntad de testador. Depósito de una cantidad en un banco para que éste la entregue posteriormente a otra persona a la invierta en un proyecto determinado.

¹⁰ Vid. OCDE. *Hacia una tipología de los mecanismos de financiamiento*. Traduc. Ofelia Escudero. Pág.141-152

El sistema implica poner término al injusto esquema de gratuidad general que beneficia principalmente a los sectores de altos ingresos.

- Pago diferido a los estudiantes: Crédito educativo

Se basa en el concepto en que los estudiantes deben pagar el costo de su educación, pero para evitar que queden excluidos quienes no tienen capacidad de pago, se les ofrece un crédito de largo plazo que comienza a amortizar¹¹ una vez que el graduado esté incorporado al mercado de trabajo, previo a un razonable periodo de gracia.

¹¹ Recuperar los fondos invertidos. Pagar el capital de un censo o préstamo.

1.3 IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Entre 1950 y 1975, según Romualdo López Zarate, fue la época en que la enseñanza superior ocupó un rango elevado en las prioridades políticas y se benefició con recursos importantes, la discusión sobre su funcionamiento global y sobre las prioridades estaban esencialmente basadas en principios y no en realidades políticas o financieras.

Puesto que la educación superior no es obligatoria constitucionalmente, como sucede con la educación básica y las clases medias no pueden, ni están dispuestas costear el gasto directo por su educación ya que tienen que afrontar costos de oportunidades realmente altos, y no existen normas que obliguen a los estados y a los municipios a realizar aportaciones en materia de educación superior, exigió la creación de una amplia gama de alternativas de financiamiento, ya que estas han sido acostumbradas a estudiar en instituciones públicas en donde la mayor parte de los costos directos son subsidiadas. Por lo que se abre la posibilidad de recurrir a fondos privados. Sin embargo, las instituciones de enseñanza corren el riesgo de sentirse ajenas al organismo de financiamiento, sobre todo cuando ésta trata de poner en marcha mecanismos que obliguen a rendir cuentas. Verán al organismo como una caja negra que de manera aparentemente arbitraria, acepta a veces las demandas de recursos adicionales y a veces las rechaza.

La tendencia a adoptar según Williams Gareth,¹² un enfoque económico del financiamiento de la enseñanza superior tiene cuatro orígenes: El primero es, la esperanza de que el sector privado se convierta en una fuente de financiamiento suplementario y de esta manera los poderes públicos se

¹² GARETH, Williams. *El financiamiento de la educación superior*, Pág. 72

ven descargados de una parte de los costos de la enseñanza.

La segunda razón, argumentada por quienes defienden el aumento de los financiamientos privados, es que son los individuos quienes se benefician de las aportaciones de los estudios superiores. Los organismos de Estado pueden comprar servicios a las universidades y a los establecimientos de enseñanza superior, en vez de otorgarles recursos o de subvencionarlas.

La distribución de recursos a las IES, es la tercera razón, donde establece que es más rentable dejar de actuar las motivaciones más cercanas a las del mercado que recurrir a procedimientos administrativos o a un sistema de dotaciones presupuestales globales.

La cuarta razón es que la competencia en el campo presupuestal juega a favor de una eficacia interna creciente.

Sin embargo, esta modalidad tiene sus ventajas y sus inconvenientes, si se quiere aumentar el financiamiento de origen privado para sobrellevar las dificultades financieras a corto plazo, se toma el riesgo, por ejemplo de dar demasiada importancia, a la investigación y aplicaciones industriales.

1.4 CONTEXTO GENERAL DEL FINANCIAMIENTO DE LAS IES EN MÉXICO.

La situación por la que atraviesa en estos momentos la educación superior ha evidenciado la existencia de múltiples problemas que obstaculizan el desarrollo de este nivel educativo, los cuales impiden ofrecer a la sociedad un mejor servicio en materia de formación de profesionales y desarrollo científico y tecnológico.

El análisis de este trabajo se centra principalmente en el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES), sin embargo, existen otros factores que inciden en ella y que abordaré en una forma general.

Por lo que se refiere al financiamiento de las IES, éste se caracteriza por una serie de elementos que describen tal problemática dentro de las cuales está la insuficiencia de los recursos que constituye el problema más agudo y de más difícil solución que enfrentan actualmente las IES públicas, ya que de sus recursos depende, en gran medida, la calidad de los productos que sus servicios generan. Es necesario, preguntarse si existe algún factor estratégico que pueda explicar el deterioro percibido en la educación superior.

Algunas opiniones consideran que el financiamiento no es insuficiente, sino más bien es la incapacidad institucional, para definir criterios de racionalización del gasto de las IES públicas, lo que provoca que los recursos asignados no sean suficientes, así como la politización del gobierno, el burocratismo y las debilidades estructurales internas de autoridad y el excesivo poder detentado por los sindicatos académicos, constituyen factores negativos.

Otros consideran que el problema del financiamiento, es la falta de claridad en los criterios de

asignación del subsidio público a las IES, lo que produce desigualdades en los recursos que éstas reciben, y por tanto, en la calidad de sus servicios.

Ambos coinciden que la insuficiencia de recursos económicos provoca: una inadecuada remuneración al trabajo de docentes e investigadores; incapacidad institucional para financiar proyectos de investigación científica, limitaciones para dar mantenimiento a la planta física, así como para la adquisición de materiales, y para equipar laboratorios y bibliotecas.

Los problemas antes identificados tienen su origen en la estructura de relaciones que se han establecido entre los sistemas, la sociedad y el gobierno, durante la década de los setentas; estas estructuras consisten en 3 dispositivos, según Joaquín Brunner¹³:

1.- Algunos Estados que financian la educación superior a través de una fórmula a la vez paternal y benevolente, cuyo medio principal es la asignación incremental de recursos presupuestarios desvinculados de cualquiera consideración de calidad, equidad o eficiencia.

2.- Algunos Estados que o bien reservan la oferta educativa a instituciones subsidiadas, en caso contrario, proceden a desregular al máximo el acceso de nuevas instituciones privadas al mercado educacional.

3.- Algunos Estados que, en general, liberan la regulación de los sistemas a las dinámicas corporativas internas, renunciando a usar cualquier tipo de instrumentos para guiar su desarrollo en

¹³ Vid. BRUNNER, Joaquín. *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato*, Pág. 26

funcionamiento de metas y objetivos convenidos.

Desde el punto de vista de las instituciones, dicha estructura de relaciones ha significado:

Primero, aquellas instituciones que se benefician del trato paternal y benevolente del Estado no poseen ningún estímulo para mejorar sus niveles de actividad, innovar y responder públicamente por su desempeño.

Segundo, que las nuevas instituciones no necesitan satisfacer exigencias de acreditación.

Tercero, que en general las instituciones se desarrollan sin evaluación, como entes auto contenido y responsable sólo frente a sí mismos.

Sin embargo, los tres dispositivos han dejado de operar y, a esta altura, tienden a sólo a reproducir el catálogo de problemas.

Resulta empíricamente comprobable que la fórmula de asignaciones presupuestarias incrementales ya no están operando y han empezado a desacreditarse.

En Argentina, Chile y Brasil, los recursos destinados hoy en día a la educación superior se hallan por debajo de su nivel tradicional ya que no permiten generar un contexto estimulante donde las instituciones se vean compelidas a mejorar su calidad y rendimiento, a la vez que se adaptan a las demandas de la sociedad.

La ausencia de mecanismos de acreditación pública de las instituciones nacientes, o su mal diseño y relajación, han hecho posible una tal proliferación de nuevos establecimientos que en ciertos países

puede estimarse se ha perdido cualquiera noción de control de calidad.

La renuncia por parte del Estado a generar los mecanismos para que las propias instituciones se vean estimuladas a evaluar su performance y se sujeten a evaluaciones externas, que durante décadas fue aceptado como un *modus vivendi* óptimo entre la educación superior y el Estado, empieza ahora a ser percibida como un incumplimiento de funciones públicas que daña tanto a las instituciones como a los gobiernos, y a las relaciones que entre ellos existe.

La visión de SEP-ANUIES en cuanto al tema de financiamiento es “lograr la consolidación de las instituciones de educación superior públicas mexicanas, así como contar con un modelo de financiamiento simple, multivariado y sustentado en criterios de desempeño en la asignación de recursos públicos a las instituciones de educación superior”¹⁴, pero esta vez sin agregar el pequeño detalle de públicas mexicanas.

Esto es decir, las instituciones públicas deben de competir con las IES privadas por los (escasos) recursos públicos con base en criterios de desempeño. Se supone que de esta manera, a través de la competencia, mejora la calidad de las IES y se reduce el gasto en educación superior.

Sin embargo, el crecimiento no planificado de la matrícula, los problemas sociales y políticos de las IES públicas, su organización y estructura, la formación de recursos humanos para su desarrollo de la IES, la formación de profesionales, el desarrollo de la investigación científica son factores que inciden en la calidad de sus funciones sustantivas de este nivel.

¹⁴ ABOITES, Hugo. “La universidad de la ANUIES” en *Revista Coalición*. Pág. 17

En lo que respecta al crecimiento no planificado de la matrícula encontramos que las IES públicas no están preparadas para atender en condiciones óptimas al gran volumen de la demanda generada, favorecida por la gratuidad de la educación superior pública y por la política del pase automático.

Entre estas características se destaca el hecho de que las IES públicas no cuentan con la infraestructura adecuada, ni con los recursos humanos necesarios para formar a un numeroso contingente de estudiantes que, en muchos casos, necesitan atención especial para compensar una preparación escolar previa deficiente.

La concentración de recursos y de elementos de desarrollo infraestructural de las IES públicas ubicadas en la capital del país, debilitó el apoyo financiero para estimular el desarrollo de instituciones dedicadas a esta labor en diferentes entidades federativas.

El crecimiento de la matrícula en estas condiciones exige una fuerte canalización de recursos económicos para apoyar la función docente, en detrimento del desarrollo de las otras funciones sustantivas.

Sin embargo, ante estos efectos tan negativos se han identificado diferentes propuestas para enfrentar el problema. Entre ellas están: la reducción del tamaño de la matrícula de las IES públicas según su capacidad instalada; el establecimiento de mecanismos estrictos de selección de estudiantes; el aumento de cuotas; la canalización de la demanda potencial de este nivel hacia opciones formativas de carácter técnico. Pocas han sido las propuestas para solucionar el principio de igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior. Entre ellas destaca la estructuración

de cursos propedéuticos que compensen deficiencias de formación escolar previa para los alumnos que se inscriben al nivel educativo superior, con el fin de evitar la exclusión de gran número de aspirantes y de aliviar - en alguna medida- fenómenos tales como el rezago y la deserción. Otra de estas propuestas se refiere a la necesidad de desarrollar una infraestructura que incorpore los adelantos de la tecnología en procesos de comunicación, para ofrecer atención a grandes grupos de estudiantes.¹⁵

Entre los problemas sociales y políticos más comunes que inciden en el desarrollo de las instituciones educativas de este nivel son: la pérdida de importancia de la función de los procesos formativos y de las otras tareas sustantivas en el desarrollo social; los incontenibles procesos de politización del espacio universitario que afecta la eficiencia académica; el fortalecimiento de las fuerzas sindicales que han defendido con parcialidad situaciones que afectan negativamente el desarrollo institucional.¹⁶

Las soluciones manejadas para atacar estos problemas son las siguientes: promover en la sociedad un proceso de concientización sobre la creciente importancia de las tareas de este nivel educativo en el desarrollo del país, lo que permite valorar su potencial de aportación para el beneficio de la sociedad.

En cuanto a organización y estructura de las IES públicas, encontramos que existe una serie de problemas los cuales tienen que ver con la complejidad de los procedimientos administrativos de las actividades institucionales; la centralización de la planeación de este nivel educativo, que muchas

¹⁵ Vid. TOBARÍA Torco, *Huastec. Problemas y perspectivas de desarrollo de las instituciones de educación superior pública en México*, Pág. 20

¹⁶ *Ibid.*, Pág. 22

instituciones del interior perciben como imposición de líneas directrices de desarrollo, planteadas por organismos ubicados en la capital de la República; la débil, en muchos casos, nula comunicación, articulación o coordinación interinstitucional que provoca la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos; la creación de carreras y de instituciones, sin previa planeación, que no ofrecen garantías de servicios de alta calidad.¹⁷

Las posibles soluciones que pueden darse a estos problemas se resumen en lo siguiente: con respecto a la imposición de procesos de planeación centralizada, se propone propiciar una mayor participación de las IES públicas del interior del país en estos procesos, integrando así sus experiencias en el diseño de las estrategias de atención de problemas regionales y locales. El establecimiento o consolidación de procesos de comunicación y articulación interinstitucional se puede llevar a través de una clara explicitación de responsabilidades a cumplir por las diferentes instancias entre las escuelas, facultades y centros de investigación. En el caso de creación de nuevas instituciones o carreras, se sugiere establecer mecanismos de regulación de las exigencias de desarrollo institucional básicas, para asegurar la calidad de sus servicios.¹⁸

Por último, dentro de la formación de profesionales se encontró que, la mayoría de los alumnos que se incorporan a las IES públicas lo hacen con serias desventajas de preparación, estas deficiencias se deben fundamentalmente a que el sistema educativo mexicano, desde sus niveles elementales, no promueve la adquisición de hábitos que contribuyan a desarrollar la estructura lógica del pensamiento científico y , por lo tanto, no estimula la capacidad de análisis, ni de síntesis, de abstracción requeridas para inferir conclusiones.

¹⁷ Ibid. . Pág. 74

¹⁸ Ibid. . Pág. 75

Otra de las causas que provocan deficiencias en la formación de los profesionales egresados de las IES públicas, es la ausencia de una estrategia de revisión, evaluación y actualización periódica de los planes y programas de estudio, pues en muchos de ellos se siguen desarrollando programas que transmiten contenidos que han sido superados en el desarrollo del conocimiento y de la tecnología.

La asignación del financiamiento a las IES por mucho tiempo ha sido automático, la excesiva demanda por educación superior ha puesto al Estado en una situación, donde ya no es posible destinar más recursos a las IES, por lo que se ve en la necesidad de contar con mecanismos de financiamiento que se adapten a las circunstancias y características de cada país e IES.

Las clases medias no están en posibilidades de costear el gasto directo por su educación y al no existir normas que obliguen a estados y municipios a realizar aportaciones, se ven en la necesidad de truncar sus estudios.

Sin embargo, existen propuestas para la consolidación de modelos de financiamiento en las IES públicas. Por lo que en el siguiente capítulo se mencionan cuales son las políticas de financiamiento que se han llevado a cabo y cuál es la importancia de contar con evaluaciones dentro de las IES.

2- POLÍTICAS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Es necesario concebir el financiamiento de la educación superior como una responsabilidad compartida entre el Estado y los usuarios. Por lo que resulta imprescindible contar con políticas de financiamiento que regulen la forma de asignar los recursos financieros a las universidades públicas.

Toda política de financiamiento universitario está constituida por un conjunto de elementos que están presentes en distintas formas y grados. A continuación Edgardo Boeninger¹⁹ describe algunos de ellos:

a. Los mecanismos de financiamiento propiamente tales.

Se encuentra entre ellos la contribución estatal con cargo a los ingresos generales del Fisco, la destinación de todo o parte de determinados impuestos y el pago directo inmediato de los estudiantes a través de la matrícula. Así como la posibilidad de aplicar un impuesto adicional a los profesionales en función del costo de la educación y del mayor ingreso que logren percibir como consecuencia de haber cursado estudios superiores.

b. Las formas de subsidio contempladas por la política de financiamiento.

La modalidad más importante de subsidio es, el aporte fiscal directo a las instituciones de educación superior, que libera a éstas la necesidad de cobrar matrícula. Otro mecanismo es el sistema de becas.

¹⁹ Vid. BOENINGER, Edgardo. *Políticas alternativas de financiamiento de la educación superior. Seminario sobre financiamiento de la educación superior en América Latina*. Pág. 56

c. Las formas de organización de los estudios y de acceso a la educación superior.

Se trata de aspectos tales como la existencia, o no, de estudiantes de tiempo parcial, de horarios de clase y las características de las carreras en cuanto a si son de larga o corta duración.

Sin embargo una política de financiamiento de la educación superior persigue varios objetivos, que podrían sintetizarse del modo siguiente:

- 1.- Disminuir la contribución del Estado al financiamiento universitario o al menos evitar que se continúe expandiendo el gasto público.
- 2.- Maximizar la rentabilidad social del gasto en educación con arreglo a algún criterio o conjunto de mecanismos de evaluación que conduzcan a una asignación más adecuada de recursos a la educación en su conjunto.
- 3.- Establecer las condiciones de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior y contribuir a la redistribución del ingreso en los estratos menos favorecidos de la sociedad.
- 4.- Aumentar la eficiencia en el uso interno de los recursos por parte de las instituciones de educación superior.

Según Boeninger²⁰ los objetivos antes mencionados varían de acuerdo a la situación coyuntural, características estructurales, ideología prevaleciente y proyecto económico-social vigentes en cada país. Por ejemplo, Colombia se preocupa más por la igualdad de oportunidades debido a la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación en diferentes sectores de la población. Chile se está orientando a resolver el agudo problema del déficit fiscal y otorga prioridad global a la

²⁰ Ibid. Pág. 11

reducción del gasto público. Finalmente, Bolivia sigue manifestando una considerable presión por expandir el sistema educativo, especialmente a niveles básico y medio.

Por último, estas políticas de financiamiento requieren de una evaluación de acuerdo al conjunto de objetivos y funciones.

a. la eficiencia externa

Se entiende por el conjunto de relaciones de la educación superior y de las instituciones que la imparten con el medio en el cual se desenvuelven.

Una política de financiamiento de la educación superior debe juzgarse en relación de los siguientes aspectos:

1.- Disponibilidad total de los recursos para su desarrollo.

2.- Rentabilidad social y privada.

La sociedad debe aumentar o reducir los recursos asignados a este fin dependiendo si su rentabilidad social supera o es inferior a la de inversiones alternativas.

3.- Grado de satisfacción de la demanda social por educación superior.

4.- Forma de incorporación al mercado de trabajo de los graduados universitarios.

Este esquema concibe a la Universidad como una firma que contrata recursos para producir servicios educativos que son vendidos a un precio que debe cubrir su costo total, pues de lo contrario la empresa universitaria no continuaría operando.

b. Equidad.

1.- Igualdad de oportunidades.

Es indudable que no es posible mejorar la distribución del ingreso, no lograr una mayor igualdad de oportunidades a través de la educación superior si no se subsidia a los sectores más desfavorecidos de la población.

2.- Movilidad social.

c. La eficiencia interna

Se refiere a los siguientes factores:

1.- Grado de utilización de los recursos humanos y materiales disponibles.

Es necesario generar condiciones que estimulen la utilización de los recursos. Por una parte, hay que motivar a las autoridades superiores y administrativas de las universidades; la reducción del aporte estatal y/o la obligación de financiar determinado porcentaje de los gastos. En segundo lugar el establecimiento de fondos especiales para la investigación por cuya asignación deben competir los académicos mediante la presentación de proyectos.

2.- Costo por unidad del producto educativo.

La competencia de costos puede conducir a la baja real de calidad por reducción de servicios educativos, recargo de jornada docente, exceso de alumnos por profesor, deficiente equipamiento de laboratorios y bibliotecas, etc.

El resultado puede ser una distribución socialmente más justa del pago de la educación a cambio de una mayor desigualdad de ingresos a largo plazo y de una menor integración social.

3.- Calidad de la enseñanza superior.

Es necesario el uso de criterios de calidad para evaluar el desempeño académico y definir la asignación del subsidio sustentado en la adopción de indicadores de calidad de los programas y resultados.

4.- Capacidad y voluntad para introducir innovaciones tecnológicas en el campo pedagógico.

En suma, la evaluación de una política de financiamiento de la educación superior requiere de un análisis del conjunto de todos los elementos sobre la eficiencia externa, la eficiencia interna y la equidad, definidos como objetivos generales a los que cualquier política debe contribuir en mayor o menor medida.

J. Joaquín Brunner²¹ propone que se pueden distinguir tres dispositivos interconectados en el esquema de relación entre el gobierno y las universidades: 1) Aquellos Estados que financian a la educación superior a través de la asignación creciente de los recursos presupuestarios, pero desvinculados de cualquier consideración de calidad, equidad, o eficiencia; 2) aquellos Estados que proceden a desregular el acceso de nuevas instituciones privadas al mercado educativo, siguiendo la lógica de que dichos sistemas privados no presentan una carga financiera para el gobierno y sirven para satisfacer la demanda de educación superior; y 3) aquellos Estados que liberan la regulación de los sistemas a sus propias dinámicas corporativas.

Respecto del primer dispositivo, el autor sostiene que las instituciones no tienen ningún estímulo para mejorar sus niveles de enseñanza, ni para innovar; el segundo dispositivo señala que las nuevas instituciones privadas no se encuentran sujetas a casi ningún control, ni necesita satisfacer exigencias de acreditación; el tercer dispositivo, el autor menciona que las instituciones se desarrollan sin evaluación.

²¹ Vid. BRUNNER, Joaquín. *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato*. p.50

En México, Colombia, Chile y Brasil, se han abierto debates en torno a la problemática de la educación superior, y se pueden detectar dos ejes principales: el primero establece el eje de la nueva relación entre universidades – gobierno y la evaluación; el segundo eje se refiere a la relación de gobierno y las universidades, donde las instituciones se proveen de sus propias fuentes de ingreso, y el Estado se relaciona con ellas a través de objetivos y metas.

Es necesario recordar que debido a la crisis financiera del estado Mexicano en los ochentas, el financiamiento a la educación en general, y a la educación superior en particular sufrió una drástica reducción. En este contexto se modifica la política de financiamiento a las universidades. El gobierno federal impone condiciones para el otorgamiento de recursos e impulsar una nueva política, ligada cada vez más a aspectos cualitativos, estableciendo una estructura dual de financiamiento para la educación superior, en donde se conservó la forma tradicional de financiamiento para la mayor parte de los recursos asignados, y se impulso crecientemente la asignación de recursos extraordinarios en base a la presentación de proyectos universitarios que busquen atender las necesidades detectadas en las evaluaciones.

Al respecto Antonio Gago, Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica en 1992 mencionó que “con las nuevas políticas los que se pretende es facilitar el tránsito gradual hacia un modelo alternativo de asignación de recursos públicos, basado en los esfuerzos y resultados de la evaluación, planeación y presupuestación de las casas de estudio y en la aplicación de estímulos al logro institucional.”²²

²² Apud ARREDONDO A, Victor. *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*. Pág. 163

Este modelo de financiamiento cambiará radicalmente los procedimientos actuales de asignación financiera, al pasar de un enfoque basado en criterios cuantitativos a cualitativos, en el que lo fundamental sea incrementar la calidad académica, lograr áreas de excelencia y apuntalar los procesos de innovación institucional.

Esta evaluación tiene como propósito contemplar los aspectos cuantitativos y cualitativos en el ámbito específico; su objetivo es conocer a fondo un área de la universidad utilizando diversos enfoques de evaluación, para tener una visión más amplia de la realidad.

2.1 POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (1989-2000).

En los últimos quince años se han presenciado cambios en las políticas de educación. Después de la crisis financiera de 1982 el sistema educativo fue afectado. Hacia finales de los años ochenta se experimentó una mejoría que continuó hasta 1994. Más allá de la recuperación, el desafío principal sigue siendo el logro de un nivel de calidad en todo el sistema.

En los últimos dos sexenios (1989-1994; 1994-2000), las líneas de acción dentro de la educación han sido semejantes en lo que respecta a: cobertura, calidad, personal académico, financiamiento y organización. Empero, han sido diferentes las estrategias para llevar a cabo cada uno de los objetivos.

En la reunión nacional sobre educación superior convocada por el Instituto de Estudios Políticos y Sociales (IEPES) en abril de 1988 el Lic. Carlos Salinas de Gortari, entonces candidato a la presidencia de la República, expresó: que reiteraba su compromiso para destinar mayores recursos financieros a la educación superior. Ahí mismo delineó cuáles serían los criterios²³ para la asignación de los recursos:

- 1) Apoyar las acciones que permitan satisfacer la totalidad de la demanda educativa, con programas sólidamente fundados;
- 2) Dotar de mayores recursos a las instituciones académicas públicas que impulsen medidas eficaces para elevar su calidad.

²³ Vid. SALINAS de Gortari, Carlos. "10 puntos para que la educación superior alcance nuevos y más altos niveles académicos". Pág. 63.

3) Utilizar el financiamiento para impulsar el proceso de descentralización que favorezca el desarrollo de los estados;

4) Instrumentar a las instituciones de medidas para racionalizar su gasto orientándolo a funciones sustantivas y dando cuentas claras a la sociedad del modo en que lo utilizan. Esto no significa condicionar el subsidio;

5) Redoblar en las instituciones los esfuerzos para fortalecer su disciplina financiera, lograr una actividad académica de mayor calidad y, dentro de sus posibilidades, generar fuentes alternativas de financiamiento.

Estos criterios fueron la base para la instrumentación de la política de financiamiento.

El criterio con mayor impulso fue la calidad de la educación superior, evaluación de sus resultados, la descentralización de sus recursos y decisiones. La calidad y la pertinencia de la educación superior fueron los valores prevalectes, sustituyendo al financiamiento benevolente.

En consecuencia, la nueva estrategia gubernamental estaría sustentada a partir del establecimiento de un nuevo sistema de incentivos y castigos con el fin de propiciar un cambio cualitativo de este sector.

Así el impulso modernizador de la administración salinista colocó a la educación como una alta prioridad para el desarrollo del país. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la educación dejó de ser considerada como un bien y es sustituida por la concepción ligada al logro de objetivos

como condición *sine quam nom* para el arranque y la consolidación del proceso modernizador.

Sin embargo, la crisis produjo una transformación en el sistema de incentivos bajo el cual funcionaba la relación entre universidades y el gobierno.

Por un lado, el gobierno ya se había manifestado a favor de transformar el patrón de financiamiento benevolente, que lo dejaba como el único responsable en el financiamiento a las universidades. Los costos políticos para implantar tal política eran más altos a los beneficios a alcanzar.

Por el lado de las universidades, el sistema de incentivos prevalecientes en la década de los setenta les había permitido desarrollarse y tener un creciente y seguro subsidio estatal, por lo que la propuesta de reforma en el patrón de financiamiento era imposible.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en el documento Aportaciones para la Modernización de la Educación Superior, presentado a Ernesto Zedillo, secretario de Educación Pública, en el capítulo destinado al financiamiento, esbozaba algunas de las políticas: elevar al subsidio hasta alcanzar por lo menos el 1.1% del PIB, asegurar la obligación del Estado de financiar a la educación superior así como obtener recursos de los estudiantes y otros sectores.

Cabe señalar que el discurso educativo ha tenido cierta continuidad: todos los funcionarios públicos de la educación y presidentes han sostenido que la educación es una prioridad nacional y es estrategia para el desarrollo del país.

Retomando el contenido del Programa para la Modernización Educativa (1990-1994) donde se estableció la Comisión Nacional de Planeación de la Educación Superior (CONPES), cuyo objetivo fue: definir junto con las instituciones de Educación Superior, criterios claros y mecanismos eficientes para la asignación de recursos y alentar la participación de los gobiernos estatales, y que además fuera el foro para analizar y proponer soluciones a los problemas de suficiencia y oportunidades en la entrega de las aportaciones de los gobiernos estatales y federales.

Sin embargo, este compromiso no se ha cumplido ya que las instituciones no han podido llegar a un acuerdo sobre los mecanismos y criterios; y por parte de la Federación la ausencia de una instancia por el trabajo conjunto.

En cuanto a los programas que reconocen el trabajo de calidad y el compromiso de los académicos de tiempo completo, con su institución, han cumplido el objeto para el cual fueron creados y su permanencia puede resultar contraproducente para el individuo y la institución.

En mayo de 1995, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como marco de la administración del presidente Ernesto Zedillo. En enero de 1996 se desplegaron los propósitos del Programa de Desarrollo Educativo: mejorar la cobertura y la calidad, promover el desarrollo del personal académico, incrementar la capacidad de respuestas a las demandas de la comunidad y de la producción e impulsar la organización y coordinación del sistema.

Dentro de las políticas de financiamiento para este nivel en México se encontró:

- Aumentar los recursos financieros destinados a elevar la calidad de la educación superior y alentar la diversificación de las fuentes de financiamiento, así como una mayor eficiencia y transparencia

en el manejo de los recursos.

- Para el otorgamiento de mayores recursos se puso énfasis en la apertura o consolidación de fondos compartidos.²⁴

Se apoyo a las instituciones para que buscaran fuentes alternas de financiamiento tales como prestación de servicios, participación de los estudiantes, apoyos de egresados, entre otras.

Con este fin se propuso una cruzada permanente para la educación, fincada en una alianza nacional de participación, tanto de los gobiernos federales, estatales y municipales como de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad.

A partir que Vicente Fox Quezada asume la nueva administración federal, reitera en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. Donde no se puede aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida, si la población no posee la educación que le permita dentro de su entorno de competitividad, planear t actuar en consecuencia.

En cuanto a la educación superior tenemos que el Programa Nacional de la Educación 2001-2006 cuenta con tres objetivos:

- ampliación de la cobertura con equidad
- educación superior de buena calidad
- integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior.

²⁴ Dichos fondos son aquellos que se ponen en curso entre las instituciones y están destinados a proyectos de calidad.

En lo que se refiere al financiamiento de la educación superior tenemos que las líneas de acción son:

- incrementar la inversión en educación superior pública para lograr la expansión de la equidad
- fortalecer presupuestalmente los programas federales
- acordar el establecimiento de un nuevo esquema de subsidio para las IES
- promover el uso de fondos internacionales complementarios de financiamiento
- impulsar que las IES rindan cuentas a la sociedad de la aplicación de los recursos asignados.

Metas:

- Lograr incrementar anualmente el financiamiento a la educación superior hasta alcanzar el 1% del PIB en 2006.
- Operar a partir del 2004 un nuevo modelo de subsidio para las IES públicas.

Establece un conjunto de políticas que dan continuidad a los proyectos exitosos desarrollados en los últimos años y que deberá actualizarse periódicamente a partir de sus logros y limitaciones, aprovechando las experiencias acumuladas y la nueva información que se genere, con la participación de padres de familia, alumnos, profesores y autoridades educativas.

2.1.1 POLÍTICAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS EN LAS IES EN MÉXICO.

La asignación de los recursos a las diversas modalidades del sistema educativo es un proceso complejo que se extiende durante un periodo largo e involucra a actores de distintas instancias jerárquicas que interactúan en una forma no lineal.

La mayor parte de los recursos financieros que reciben las universidades (80% de sus ingresos, en promedio) es de origen fiscal. Constituyen el presupuesto ordinario o partida irreductible de las universidades, los criterios no coercitivos tomados en cuenta para dicha asignación de recursos son: la matrícula para atender en el ciclo escolar, la tasa de crecimiento anual de la universidad, el presupuesto ejercido en el año en curso y en particular, la capacidad de negociación de los rectores, y el vínculo político entre la universidad y el gobierno.

Para llevar a cabo labores de investigación, docencia y difusión, las Instituciones de Educación Superior (IES) requieren de recursos adicionales, estos recursos se otorgan con base en criterios coercitivos, según la política de financiamiento y evaluación por parte del los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

Sin embargo, la SEP, estableció criterios que deben ser moderados en su asignación: el fortalecimiento de la pertinencia social de los programas educativos, la factibilidad de los proyectos y la orientación hacia el mejoramiento institucional, para otorgar los fondos con los criterios mencionados, el gobierno federal se apoya en las evaluaciones que los CIEES efectúan a las IES.

Dentro de los CIEES, existe un Comité de Administración que es el dictaminador para obtener

recursos del FOMES²⁵, donde se analizan el funcionamiento de cada una de las IES, empero solo son dos los tipos de proyectos considerados en el dictamen para la asignación de recursos Fomes: institucionales y multiinstitucionales.

El primero busca solucionar las necesidades específicas de alguna institución en particular.

El segundo, busca la acción coordinada de instituciones y dependencias con el propósito de que trabajen para lograr objetivos y metas comunes, establezcan mecanismos de colaboración, defina las responsabilidades de cada centro educativo y compartan recursos.

Según Mc Guinn Noel señala que “los planificadores en educación han desarrollado cuatro criterios que parecen incluir casi todos los tipos de objetivos buscados, estos criterios son: relevancia, eficiencia, eficacia y equidad”²⁶.

El criterio de relevancia incluye todos los objetivos que tienen relación con la contribución de la educación a la sociedad y sus miembros. La relevancia de una propuesta de asignación de recursos incluye juicios técnicos, evaluación del programa propuesto y juicio de legalidad.

El criterio de relevancia implica el criterio de eficiencia que se refiere a la utilización óptima de recursos en la operación del sistema.

El criterio de equidad se refiere a la distribución justa de los recursos entre los distintos grupos de población.

Sin embargo, es posible detectar los niveles de la organización educativa en los cuales se pueden

²⁵ Fondo para Modernizar la Educación Superior creado en 1990.

²⁶ Mc GUINN, Noel. *Conceptualización y criterios de asignación de recursos económicos en la educación*. Pág. 6

tomar decisiones para la asignación de recursos. Estas decisiones se refieren por lo general, a los aspectos siguientes:

- a) ¿Cuánto asignar al sector educativo en comparación con otros sectores?
- b) ¿Cuánto asignar a las distintas entidades federativas del país?
- c) ¿Cuánto asignar a las distintas modalidades del sistema?
- d) ¿Cuánto asignar a cada programa por niveles educativos y entidades políticas?

En cuanto a la primera pregunta trata de la importancia de la educación en comparación con otras actividades financiadas por el gobierno federal.

Zymelman²⁷, nos dice que los porcentajes de presupuestos globales empleados en la educación varían en los países estos pueden ir desde un 10 hasta un 30% o más, Algunos países gastan hasta un 7 y 8% del Producto Interno Bruto, en la educación; mientras que otros gastan menos del 2%. Sin embargo, existen factores que determinan el porcentaje del presupuesto entre los cuales están:

- El volumen total de la educación ofrecida en el país y el costo financiero para solventarla.
- La participación del Estado en la actividad educativa del país.

Dentro de la segunda pregunta, podemos decir que en ningún país el sistema educativo está distribuido homogéneamente entre las distintas provincias o estados. Siempre suele haber una

²⁷ ZYMELMAN, Manuel. *Fondos públicos para financiar la educación*. Pág. 42

concentración de oportunidades educativas en algunos estados.

Por ejemplo, podría pensarse que necesitará más educación un estado industrializado que uno con una economía agrícola, o recibir más educación para compensar su situación de desventaja.

La tercera pregunta nos dice que tradicionalmente se ha favorecido, de la siguiente manera: primaria, media, superior y adultos. El asignar más recursos a la educación superior significa reducir los destinados a la educación básica, ya que el país tiene la obligación constitucional de proveer de educación básica a todos.

La cuarta pregunta tiene que ver con la asignación de recursos para el proceso educativo en sí. Antes del impacto de modernización en la administración educativa, se asignaba lo recursos de la siguiente manera: cada división recibía una cantidad que se determina con base al número de alumnos inscritos y en estimaciones de la demanda social por cada servicio educativo.

En el siguiente cuadro podemos apreciar la combinación de los cuatro criterios, con las cuatro preguntas.

	EQUIDAD	EFICIENCIA INTERNA	EFICACIA	RELEVANCIA
Asignación por sector	Es difícil juzgar si una asignación de recursos a la educación es más equitativa a nivel nacional que una asignación a otro sector.	La eficiencia usualmente se mide en función de los costos necesarios para producir una unidad del producto de la empresa.	Se basa en el número de egresados del sistema de cada división. Aquí se toma en cuenta los conocimientos, habilidades, valores, etc., inculcados en los alumnos.	Un indicador de relevancia es la importancia política que tiene que ver con los proyectos que se llevan a cabo.
Asignación entre unidades políticas	La distribución de recursos a la educación ó regiones puede ser de acuerdo a características individuales como, sexo, edad, grupo étnico, clase social, etc.	Los indicadores tomados para la eficiencia son: costo unitario o costo/alumno, costo/egresado y costo/unidad de aprendizaje.	Se pueden basar en las calificaciones que obtienen los alumnos en la prueba de sexto año que es nacional. También es factible determinar el rendimiento de alumnos de distintos estados con base en las pruebas de admisión de las preparatorias y de las universidades.	Está aceptado que deben ser equitativos, es decir distribuidos equitativamente, pero a lo mejor el aprendizaje importante, relevante para un estado, no lo es para otro.
Asignación entre divisiones.	Es común que haya menos equidad en las divisiones más altas dentro de la jerarquía educativa que en las divisiones básicas.	Una medida sencilla es realizar una comparación de la tasa de retención de cada nivel.	El sistema educativo está diseñado de tal manera que los niveles inferiores sean propedéuticos para los inferiores. El dato importante no es el nivel de conocimientos del alumno, sino si el alumno aprendió algo.	Comparar estudios de tasa de retorno que evalúen social y nacionalmente el valor económico del nivel y tipo de escolarización.
Asignación a nivel de programas.	La equidad para ser efectiva debe incluir no solamente medidas de asistencia sino de tratamiento y de resultados. Los elementos principales del proceso educativo son: maestro, alumno, el currículum o plan de estudios, los materiales didácticos, los procedimientos, el ambiente físico y el ambiente social. Todos estos factores varían en distintos grados.	Si se cuenta con buenas medidas de rendimiento de programas educativos y con datos de sus costos, no sería mayor problema estimar su eficiencia.	<p>Eficacia de la escuela:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Educación preescolar y uso de programas de TV como Plaza Sésamo. 2. Programa de nutrición. 3. Programas con padres de familia, para involucrarlos como tutores de sus hijos. 4. Menos movilidad de maestros. 5. Previsión de libros de textos apropiados. <p>Estas soluciones tienden a no ser comunes para todos los alumnos; es decir requieren de cierta flexibilidad en la programación y organización del proceso educativo.</p>	Si a nivel nacional la relevancia de la educación es decisión de los líderes del país, a nivel de programas debiera ser una decisión del alumno y en el caso de menores de edad, sus padres o tutores.

Fuente: Mc. GUINN, Noel. Conceptualización y criterios de asignación de recursos económicos en la educación. Pág. 12

2.1.2 EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La evaluación de la educación superior se inicia en los años setenta con la Reforma Integral de la Educación Superior (1971), el Programa Nacional de Formación de Profesores (1972), el Plan Nacional de Educación Superior (1978), el Programa de Evaluación del sistema de Educación Tecnológica (1979), y el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (1986).

Sin embargo, esta evaluación se reconoce como una parte fundamental del proceso de la planeación y uno de los logros fue la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).

En 1984, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior propone las bases para un modelo general de educación superior, del que se derivan criterios para la evaluación de este nivel educativo. Dentro del documento de la Evaluación de la Educación superior en México se define a la evaluación como un proceso orientado a apoyar la toma de decisiones; esto es, se propone una evaluación que respalde el establecimiento de políticas para el cambio institucional.

A mediados de los años ochenta se realizaron autoevaluaciones en algunas instituciones autónomas. En esta etapa se procedió a identificar aquellas instituciones interesadas en llevar a cabo esfuerzos de evaluación.

Los resultados obtenidos en ese periodo mostraron que:

“a) Las instituciones son heterogéneas entre sí, por tanto es difícil que un modelo único satisfaga las necesidades de cada institución.

- b) No es factible llevar a la práctica un proceso de evaluación con variables e indicadores complejos.
- c) Los intentos de evaluación de la educación superior muestran carencias técnicas y problemas de participación y rechazo al cambio.²⁸

La evaluación superior ya en el marco de la modernización se considera como la fase del proceso de planeación que consiste en la recolección, organización y análisis de la información que será utilizada para emitir juicios de valor respecto al sistema educativo, basados en la acción de cotejar periódicamente los objetivos y metas del mismo, a fin de realimentar las actividades de formulación e instrumentación.

Las IES están viviendo una profunda transformación, que redefine sus estrategias, sus relaciones de poder y sus formas de organización. Dentro de estas transformaciones, las instituciones y los individuos son situados en función de sus logros específicos.

En el sexenio 1988-1994 se elaboró el Programa Nacional de Modernización Educativa, el cual tiene como eje la evaluación de lo que el sistema educativo produce. Esto se determinó ante la necesidad de aplicar criterios de racionalidad para encauzar el desarrollo de las IES, sustentado en el financiamiento público.

Este Programa promovió el establecimiento de dos líneas prioritarias de evaluación: la primera de ellas consistió en evaluar y supervisar el proceso de enseñanza aprendizaje, y la segunda, apoyó el establecimiento de criterios para evaluar el grado de eficiencia de las instituciones de educación superior y la calidad de sus servicios.

²⁸ CONAIEVA. "Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior" en *Revista de Educación Superior*, Pág. 36

Esta evaluación tiene como propósito complementar los aspectos cuantitativos con los cualitativos en un ámbito específico; su objetivo es conocer a fondo un área de la universidad utilizando diversos enfoques de evaluación, para tener una visión más amplia de la realidad.

La Asamblea de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en julio de 1990, acordó el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la educación superior que funcionaría en tres modalidades distintas complementarias.

La primera es la *autoevaluación* de las IES, efectuada por los responsables del diseño y operación de los programas. Este procedimiento permite impulsar el desarrollo de cada casa de estudio.

La segunda es la *evaluación interinstitucional* a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), creados por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes). Para efectuar este paso se requiere que los CIEES concurren a cada universidad para luego emitir sus diagnósticos.

Para efectuar el tercer tipo de evaluación se requieren los resultados de los precedentes con objeto de elaborar la *evaluación global del sistema y subsistema de educación superior*, a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Cosnet) y a ANUIES.²⁹

²⁹ Vid. SANTIZO Rodall, Claudia. *Política de evaluación y financiamiento a las universidades públicas en México*. Pág. 17

Así, los organismos gubernamentales encargados de realizar y dictaminar las evaluaciones realizadas en las IES (Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), SESIC, ANUIES, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)), definen la eficiencia en las universidades públicas como:

El logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mínimos costos económicos, sociales y políticos, agregando su sentido privado en la búsqueda de la rentabilidad y de la productividad, que define como la cantidad de servicios producidos en relación con el volumen de insumos empleados.

De acuerdo con el CONAEVA lo que se pretende es:

Facilitar el tránsito gradual hacia un modelo alternativo de asignación de recursos públicos, basado en el esfuerzo y resultados de la evaluación, planeación y presupuestación de las IES y en la aplicación de estímulos al logro institucional. Este modelo de financiamiento cambiaría radicalmente los procedimientos actuales de asignación financiera, al pasar de un enfoque basado en criterios cuantitativos a cualitativos, en el que lo fundamental sea incrementar la calidad académica, lograr áreas de excelencia y apuntalar los procesos de innovación institucional.

En 1984, fue puesto en marcha el primer programa destinado a proporcionar ingresos adicionales a los académicos, mediante una evaluación selectiva de su desempeño según criterios de calidad predefinidos. A partir de 1990, fueron instalados otros programas adicionales ejecutados bajo la supervisión de dependencias pertenecientes al gobierno federal, brindaron a las IES la posibilidad de obtener fondos adicionales para la realización de actividades específicas, con la condición de aceptar nuevas reglas de acceso a ellos.

En 1991, el CONACYT con recursos del Banco Mundial y del gobierno mexicano instaló el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PECIME): abierto a las IES. En 1992, CONAEVA presentó el Programa La Carrera Docente del Personal Académico, financiado con recursos radicados principalmente en Hacienda e inicialmente, en un 12%, por aportaciones estatales o propias de las IES públicas al que estaba destinado.

En 1993, la ANUIES lanzó el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA); dirigido e instrumentado por la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES bajo la coordinación del Secretario Conjunto de la CONPES, fue creado para que los profesores de las instituciones afiliadas obtengan un posgrado.

El PECIME apoyó a instituciones con prestigio ya establecido, principalmente la UNAM, las entidades SEP-CONACYT y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV), hasta 1996 estos establecimientos recibieron respectivamente 26%, 15% y 10% de los recursos, debido a su alto nivel de desempeño en el subprograma de investigación: éste a su vez, absorbió más del 50% de los recursos totales del programa. El Programa de Carrera Docente y FOMES por su parte tuvieron un impacto todavía más nitidamente: el primero destinó el 100% de sus fondos a 36 universidades públicas; el segundo transfirió entre el 92.7% y el 83.8 % de estos a las Estatales aunque esa atribución privilegiada disminuyó en el quinquenio conforme se abrió a establecimientos descentralizados y a las universidades tecnológicas.³⁰

Además de definir sectorialmente sus principales beneficiarios, cada programa sustentó estrategias de fomento territorialmente definidas. Geográficamente en 1995, 56.5% de los miembros del

³⁰ Vid. KENT, Rollin. *El financiamiento de la educación superior en México: la evaluación de los medios de asignación financiera en una generación*. Pág. 36

Sistema Nacional de Investigadores (SIN) estaban adscritos a IES de la Zona Metropolitana del DIF y un 15.5% adicional se ubicaba en establecimientos del Estado de México Puebla y Morelos: la UNAM por si sola agrupaba a 33% del total de los investigadores reconocidos por el SIN.³¹

En contraste, PECIME distribuyó 52.9% de sus fondos a IES estatales, aún cuando apoyó preferentemente a algunas de éstas: las IES de Puebla, Morelos y Baja California, aunadas a las IES capitalinas, recibieron el 65% de los fondos que manejó entre 1991 y 1995.

Aunque FOMES de manera constante discriminó a las universidades autónomas estatales, otorgó en su quinquenio inicial de funcionamiento, recursos importantes de manera seguida sólo a algunas cuantas: Guadalajara, Puebla, Baja California, Yucatán, Sonora, Nuevo León, Colima y Guanajuato, además de la UAM.

SUPERA con escasos dos años de funcionamiento transfirió fondos a universidades diferentes según se considere los subprogramas de becas o de apoyo a posgrado, con excepción de la Universidad Autónoma de Puebla que recibió aportes importantes.

En conjunto, no obstante, los cuatro programas mencionados permitieron canalizar fondos de manera creciente a las universidades públicas, principalmente estatales.

³¹ *Ibid.*, Pág. 38

2.2 ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS IES EN MÉXICO.

Brunner, ubica ciertas características básicas en cuanto al financiamiento de la educación superior: El mecanismo preferente de financiamiento consiste en asignaciones presupuestales anuales otorgadas automáticamente en beneficio de las instituciones que determina la ley, que son aquellas que poseen carácter público, sean nacionales oficiales, estatales, regionales o departamentales. Se trata de aportes del tesoro público destinados directamente a los establecimientos: transferencias que poseen un carácter institucional, sin estar atadas a funciones específicas, metas o propósitos.

Habitualmente, tales asignaciones consisten en un subsidio o donación en bloque, sin exigencias para el beneficiario más allá del cumplimiento regular de sus funciones. No suponen un contrato ni la prestación del servicio bajo ciertas condiciones y/o determinados volúmenes o con sujeción a ciertos estándares de calidad, eficiencia o equidad.

Las razones que justifican ese tipo de gasto y su modalidad de asignación son:

- Por tratarse de una actividad que produce beneficios sociales, y no sólo retornos monetarios para el individuo beneficiado, se justificaría desde el punto de vista económico invertir recursos públicos en educación superior;
- Por tratarse de una actividad intelectual protegida por las tradiciones y los valores académicos de independencia y libertad, que sólo bajo esas condiciones se puede prosperar, se justificaría desde el punto de vista político transferir tales recursos públicos a título de un subsidio institucional, sin ataduras o exigencias exógenamente determinadas.

Las relaciones establecidas alrededor de los mecanismos de asignación presupuestal a las instituciones de educación superior han dado lugar a reglas sobreentendida:

- a) Las instituciones públicas anualmente reciben aportes del Estado.
- b) El monto global otorgado dentro del presupuesto nacional se determina con base en el presupuesto anterior.
- c) La determinación del monto que se le asigne a las instituciones públicas se da en los ministerios de hacienda.

Es necesario edificar una política de y para la educación superior que permita promover el desarrollo académico de las instituciones involucradas y, a la vez garantice niveles crecientes en la calidad de la enseñanza.

CONDICIONES INSTITUCIONALES

Es necesario describir los aspectos más sobresalientes de las condiciones institucionales y de los indicadores sociales que han de considerarse a los efectos de la aplicación de los criterios de eficiencia y equidad. En el sector de educación tenemos que considerar factores como la proporción de alumnos en las escuelas públicas en cada nivel de enseñanza, diferencias de niveles socioeconómicos entre los grupos beneficiarios de las escuelas públicas y privadas y diferencias de calidad de la instrucción entre las escuelas, y dentro de cada uno de estos grupos, el grado de autonomía que existe principalmente en las universidades oficiales.

EFICIENCIA

El sistema educacional, la distribución del ingreso, el sistema tributario y el mercado de mano de obra, permite analizar las fuentes de financiamiento en función de los criterios de eficiencia y equidad.

EFICIENCIA INTERNA

Los factores que limitan la obtención de la eficiencia interna pueden clasificarse por lo menos en tres categorías.

- 1.- Rigidez respecto a la utilización de los recursos presupuestarios nacionales.
- 2.- Escasa claridad del objetivo de la universidad.
- 3.- Uso de tecnología.

El primer punto depende de las normas existentes para la aplicación de los recursos presupuestarios nacionales. Así por ejemplo, vemos que es más fácil realizar gastos de gran volumen en bienes de capital, incluso cuando la aplicación de los fondos presupuestarios entre los distintos departamentos se realiza sin considerar variaciones en el número de estudiantes.

En cuanto al segundo punto podemos decir que las IES tienen funciones diversas y no existe un sistema de precios sociales que permita evaluar los productos de esas funciones. Esto facilita la posibilidad de que predominen los intereses de grupos como los administradores, profesores y alumnos.

El tercer punto tiene que ver con la relación entre profesor-alumno en cuanto a la utilización de computadoras, videos, acetatos, diapositivas, etc, como apoyo para la enseñanza-aprendizaje.

Sin embargo, existe la creencia de que el cambio puede traer consigo reacciones negativas e

incontrolables, ocasionando un desperdicio de recursos tanto para los alumnos como a la universidad.

EFICIENCIA EXTERNA

Concierno a la utilización, por la sociedad, del producto generado por la universidad y en consecuencia de los beneficiarios sociales.

EQUIDAD

La equidad esta relacionada con la igualdad de oportunidades, que pueden referirse a las oportunidades de acceso o de resultados. En el primer concepto se procura asegurar que los individuos dotados de igual inteligencia y conocimientos tengan las mismas posibilidades de ingresar a la universidad, independientemente de las condiciones socioeconómicas. Por consiguiente, la preocupación básica es de los individuos cuyas familias no posean recursos para costearles los estudios tengan acceso a fuentes alternativas de financiamiento.

2.2.1 ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS IES PÚBLICAS.

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Universidad Pública Federal

La UAM fue creada por iniciativa presidencial en el sexenio de Luis Echeverría, en 1974, con el propósito de recuperar credibilidad ante la comunidad de estudiantes universitarios que fue duramente reprimida en 1968, cuando ocupó el cargo de secretario de Gobernación. Por tal motivo, fue concebida como una Universidad que debía vincularse con la comunidad a la que pertenecía, cuyas exigencias procuraría satisfacer mediante una planeación institucional.

Las estructuras decisorias de la UAM incluyen órganos personales, órganos colegiados y un sindicato mixto independiente.

Los órganos personales son el rector general, tres rectores de unidad, nueve directores de división y 40 jefes de departamento.

Existen dos órganos colegiados: académicos y estratégicos. Los órganos colegiados estratégicos son la junta directiva y el patronato; en estos la concentración de poder es alta y la participación restringida.

Los órganos colegiados académicos son el colegio académico los consejos académicos y los consejos divisionales, los cuales son ámbitos más amplios de poder en cuanto a la participación de la comunidad.

Los órganos colegiados estratégicos se encargan de asegurar el control de la institución y sus recursos. La junta directiva, integrada por nueve miembros designados por el colegio académico, es la instancia encargada de designar al rector general, a los rectores de unidad y a los miembros del

patronato Con ello la junta directiva ejerce un amplio poder en la institución al controlar sus zonas estratégicas y asegurar un perfil institucional.

El patronato, integrado por siete miembros, es el encargado de obtener ingresos autorizar adquisiciones, administrar el patrimonio, formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, presentar los estados financieros, fijar revisar y actualizar las cuotas de servicios que presta la Universidad, ordenar la práctica de auditorías, etc. Su importancia reside en el manejo de los recursos, su fiscalización y el resguardo del patrimonio de la institución.

Los órganos colegiados académicos fueron creados como instancias decisorias colectivas en las que debían estar equilibradamente representados todos los sectores de la UAM: autoridades, académicos, estudiantes y personal administrativo.

La Ley Orgánica de las instituciones, los órganos colegiados constituyen las instancias privilegiadas de decisión, rigen a los órganos personales y acotan claramente sus atribuciones y ámbitos de acción. Los órganos personales poseen mayor control en el rumbo de la universidad al establecer las prioridades institucionales a las cuales se les asignarán los recursos.³²

SITUACIÓN FINANCIERA

La principal fuente de ingresos ordinarios de la UAM proviene del subsidio federal proporcionado por la SEP, presupuesto que este destina al gasto corriente de la institución.

³² Vid. SANTIZO, Rodall, Claudia. *Política de evaluación y financiamiento a las universidades públicas en México*. Pág. 41

Sin embargo, para las tareas de investigación se requiere recursos adicionales. Los fondos que obtiene a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) no se distribuyen de manera homogénea por toda la institución; en realidad la Unidad Iztapalapa capta el 70% de los recursos.

El subsidio que la UAM obtiene del CONACYT se ha aplicado principalmente a la construcción de infraestructura básica y al apoyo de grupos de investigación en ciencias exactas.

Por otra parte, el ingresos obtenido por de la SEP no ha disminuido, pero su matrícula aumentó, y en la actualidad llegó al tope de lo que se tenía planeado en el cupo por grupo en su proyecto original.

Los ingresos adicionales FOMES se han dedicado fundamentalmente a la actualización de la infraestructura.

El Colegio de México (COLMEX). Asociación Civil

El Colegio de México fue creado en 1940, es una institución de carácter universitario dedicado a la investigación y a la formación académica a nivel de posgrado en algunas ramas de las humanidades y las ciencias sociales.

Sin embargo, este cuenta con participación privada como público, por lo que su clasificación es muy rara, y este es *sui-generis*³³, cuenta con una autonomía, pero con un subsidio que le concede la SEP.

³³ Lat. de su género o especie. Se usa para demostrar que la cosa o que se aplica, es de un género o especie muy singular y excepcional.

SITUACIÓN FINANCIERA

El máximo órgano colegiado es la Asamblea de Socios Fundadores; su función específica es la supervisión administrativa y financiera y se reúne una vez al año. Cada uno de los siete centros que integran el Colegio presenta su presupuesto, la Secretaría Administrativa lo concentra y lo analiza; éste es el primer paso de agregación del presupuesto. Posteriormente se presenta a la SEP-CONACYT, ya que el Colegio es ahora una entidad SEP-CONACYT (véase cuadro 2).

El dinero proveniente de fundaciones, para proyectos adscritos a los investigadores, no es controlado por la administración central de El Colegio; con esto se evitan retrasos en su asignación y se asegura que el dinero sea invertido específicamente en las tareas para las que fue otorgado. Así los investigadores, de manera individual, pueden obtener recursos de las fundaciones o empresas públicas y privadas, y producir trabajos para ser publicados en su centro.

En el Colegio la principal fuente de recursos es la SEP, le siguen en importancia sus propios ingresos y en tercer lugar el CONACYT. Así las transferencias fiscales a través de la SEP, constituyen en promedio 70% del presupuesto total.

Cuadro 2
Secretaría de Educación Pública

Organismos coordinados presupuestalmente

SEP	Subsector	Coordinadora de Subsector	Organismos descentralizados estatales	Entidades autónomas	Entidades SEP/ Conacyt	Organismos descentralizados
Educación Superior	Educación Superior	Subsecretaría de Educación Superior (SESIC)	Universidades estatales 33	UNAM UAM	CIDE El Colegio de México El Colegio de Michoacán Colegio de la Frontera No Fundación A. Rosenblueth	Conacyt SNI

Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP).
Universidad Pública Federal

La UASLP fue creada en 1923, a partir del Instituto Científico y Literario; en 1943 obtiene la autonomía. Se rige por lo, dispuesto en el artículo 3º, fracción VII de la Constitución de la República, y el artículo 100 de la Constitución estatal, que la definen como autónoma en todo lo que respecta a su régimen interno, bajo la norma de libertad de cátedra. La Ley Reglamentaria del artículo 100 norma y reconoce la libertad de la UASPL para definir su Estatuto orgánico y para administrar su patrimonio; le da atribuciones absolutas para establecer sus sistemas de organización y funcionamiento.

La Universidad está integrada por 4 escuelas, 8 facultades, 6 institutos, 2 unidades descentralizadas y 2 carreras que dependen directamente de la rectoría, en las que recae la responsabilidad de las tareas académicas.

Cuenta con una administración departamentalizada. Ha descentralizado su educación profesional dentro del estado. Actualmente imparte 43 licenciaturas, 25 especializaciones, 7 maestrías y 3 doctorados.

El principal cuerpo colegiado, máximo órgano de gobierno, es el Consejo Directivo Universitario; éste ha propiciado la participación activa de sus integrantes: profesores, alumnos y directores de cada una de las escuelas y facultades.

Los Consejos Técnicos Consultivos, provistos en el estatuto orgánico, también son cuerpos colegiados: se solicita su opinión en casos específicos y en la elaboración de reglamentos.

SITUACIÓN FINANCIERA

Sus recursos provienen principalmente del gobierno federal. No obstante, la Universidad ha buscado vías alternas para el desarrollo de la investigación por medio de aportaciones de instituciones nacionales y extranjeras. Los proyectos que la Universidad somete a instituciones externas son canalizados a través de la División de Altos Estudios, encargada de sancionar los proyectos a la luz de las políticas de desarrollo de la institución y de los recursos humanos con que cuenta.

Las fuentes de financiamiento específico para investigación pueden clasificarse como sigue:

- 1) Organismos nacionales de gobierno, especializados en la promoción de investigación, como el CONACYT y la SEP, a través de la Dirección General de investigación Científica y Superación Académica (DGICSA) y del FOMES.
- 2) Otras dependencias de gobierno y organismos descentralizados.
- 3) Empresas privadas.
- 4) Embajadas y fundaciones nacionales y extranjeras.
- 5) Organizaciones sociales y de productores.
- 6) Institutos de investigación y centros de educación superior en el extranjero.

Estos organismos ofrecen apoyos para investigación y posgrado que incluyen financiamiento directo a proyectos equipamiento de grupos, adquisiciones de acervo bibliográfico, organización y asistencia de actividades viáticos para el personal académico, becas para el estudio de posgrados y repatriaciones.

Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA).

Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Unidad Departamental

La Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas, forma parte del Instituto Politécnico Nacional, inició sus labores el 6 de noviembre de 1972. Fue la primera escuela con carácter interdisciplinario dentro del IPN. Su organización es de tipo departamental, aunque esta se ha modificado según las necesidades institucionales.

Cuenta a la fecha con los edificios de Gobierno, Cultura Ciencias Básicas, Ciencias Sociales de la Ingeniería, Laboratorios Ligeros, Laboratorios de Ciencias Aplicadas, Actividades Deportivas y el Edificio de Graduados.

Inició sus actividades con las licenciaturas de Ingeniería Industrial y Administración Industrial, posteriormente se incorporaron las carreras de Ciencias de la Informática e Ingeniería del Transporte. En 1974, se inicia la Sección de Graduados con la maestría en Administración, posteriormente se abre la de Informática y la de Ingeniería Industrial.

UPIICSA es la primera escuela que obtiene el reconocimiento oficial para la acreditación de la Licenciatura de Ingeniería Industrial por parte del CACEI (Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería), lo cual indica que está reconocida a nivel internacional.

La vinculación con el sector productivo permite a la institución a obtener beneficios como:

- * Adaptación asimilación y transferencia de tecnología entre los sectores involucrados.
- * Vinculación con el mercado de trabajo, en donde pueden desarrollarse los egresados de la institución.
- * Actualización de planes y programas como resultado de la interrelación entre escuela e industria.
- * Proyectos conjuntos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico.
- * Formación y actualización de recursos humanos de la empresa a través de cursos y diplomados.
- * Captación de recursos financieros adicionales como resultado de dicha vinculación.

Las principales empresas con las que han establecido relaciones que involucran actividades de servicio externo son: Chrysler, Xerox, Ford, PEMEX, Square de México, American Refrigeration, Olympia de México, Química Hoechst de México, Aceros Nacionales, Banco Nacional de México, Uniroyal, Unisys, Industrias Resistol, IMSS, Departamento del Distrito Federal, DM Nacional, Carnet, Federal Mogui Teléfonos de México Crinamex, Nafinsa, Cervecería Modelo Cámara nacional de la Industria del Vestido, Trademh, Conae, entre otras.

SITUACIÓN FINANCIERA.

Del 100% de ingresos que recibe la UPIICSA, el 70% lo genera la propia escuela, sin embargo, esto no significa que la institución sea autofinanciable, pues parte de esos recursos los entrega al IPN, para que éste los reasigne.

Los recursos que se generan son a través de los servicios externos que se ofrecen a la comunidad y al sector productivo. También a través de las inscripciones y reinscripciones, cursos, diplomados y de las diferentes formas en que se vincula con las empresas.

En relación con las becas que se otorgan a los docentes y que pueden ser consideradas como ingresos para la institución, tenemos: durante 1996, se obtuvieron 10 becas SUPERA otorgadas por la ANUIES, para estudios de posgrado.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Universidad Pública

Las cuotas que los alumnos pagan por ingresar al bachillerato o a la licenciatura en la UNAM provocan un círculo vicioso: la mayor parte de los integrantes de su comunidad reconoce que esas cuotas son irrisorias.

En 1986 el Consejo Universitario aprobó un aumento de las cuotas de especialización, maestrías y doctorado y en los servicios, como exámenes extraordinarios, médicos y expedición de certificados; ese aumento era parte del primer paquete de medidas encaminadas a superar los problemas de la institución.

El 13 de enero de 1986 en Nayarit, el rector en ese tiempo José Sarukán se refirió al tema del financiamiento de la educación superior y comentó que: “El Estado tiene la obligación de mantener las cosas de tal manera que permita a la universidad pública seguir siendo factor de movilidad social”³⁴ y demandó mayores recursos sociales para que estas instituciones continúen con las puertas abiertas a todos los mexicanos que tienen el interés, la capacidad y la motivación para estudiar y hacer una carrera profesional..

Sin embargo, el titular de la SEP, Ernesto Zedillo insistió que las IES deben tener capacidad

institucional para diseñar esquemas financieros diversos y complementarlos mediante mecanismos imaginativos y eficaces que logren el apoyo de toda la sociedad.

Por lo que Salvador Malo, secretario general de la UNAM, presentó un Plan de acción para rescatar a la institución, se propuso llevar al Consejo Universitario una iniciativa “para establecer una política institucional que modifique la reglamentación actual en materia de cuotas, fundamentar que los recursos obtenidos sean adicionales al subsidio federal y no sustitutivos del mismo pero también que sean una aportación importante al presupuesto total”³⁵.

Así mismo Oscar Moreno militante del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) sostuvo que no debe haber un aumento en las cuotas pero sí una búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento y sobre todo, aumento en el subsidios que el Estado debe otorgar a las universidades públicas.

Hugo Gatel, considero que el buscar ingresos mediante las asesorías que algunos centros universitarios dan a empresas privadas o el cobro para realizar investigaciones provoca un retroceso en la política educativa, porque se restringen los beneficios de la educación superior y no se responde a un proyecto nacional de educación, sino a las presiones del TLC.

El secretario del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), Rito Terán sostuvo el 19 de enero de 1992 que la universidad pública, principalmente la UNAM, atraviesa por una etapa que requiere impulsar un proceso de transformación y cambios, para la cual se necesita contar con una nueva política de financiamiento. Esta política debe basarse en que el gobierno se comprometa, no sólo a

³⁴ Vid. MORALES, Sonia. “Programas y maestros castigados por falta de recursos, coincidencia entre consejeros técnicos de la UNAM: el aumento a las cuotas” en *Proceso*. Pág. 30

³⁵ *Ibid.* p.31

mantener los subsidios, sino a aumentarlos sustancialmente.

Sin embargo, desde hace dos años, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomendaron al gobierno mexicano aumentar las cuotas de la UNAM y de las demás IES públicas, debido, principalmente, a la caída del presupuesto para la educación superior.

En el documento diseñado en 1997 conocido como MXPE49895, el Banco Mundial³⁶ diagnosticó que, los principales temas que enfrenta el sistema de educación superior de México son:

- a) una tasa de participación que resulta insuficiente para satisfacer las necesidades crecientes de país de graduados capacitados.
- b) una carencia de recursos presupuestales para estimular el crecimiento de las inscripciones, particularmente después de la crisis financiera de 1994.
- c) deficiencias en la calidad de los servicios prestados por esas instituciones.
- d) problemas de equidad, particularmente a la luz de la limitada capacidad de expansión de las universidades públicas y el papel creciente de las universidades privadas, y
- e) una falta de respuestas a las cambiantes necesidades económicas de la nación.

Por lo que la SEP ahora está enfocando sus esfuerzos en incrementar los niveles de participación en la educación superior, la meta de largo plazo del gobierno es lograr los incrementos necesarios en la inscripción que mejore la equidad del acceso. Sin embargo, el gobierno está consiente que la expansión planeada no puede ser financiada exclusivamente con recursos públicos. El aumento de la

³⁶ Vid. VERA Rodrigo. *En documento de la OCDE y el Banco Mundial, se prevía el incremento de las cuotas de universidades públicas y la expansión de la educación superior.* Pág.15

cobertura sólo puede lograrse si las IES son capaces de generar recursos adicionales, mediante cuotas y otras medidas de generación de ingresos, y si las universidades privadas son capaces de absorber una porción creciente de las inscripciones de educación superior. Esta estrategia de expansión requiere, por lo tanto, de la existencia de mecanismos de apoyos apropiados y efectivos para garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a estudiantes de ingresos familiares bajos y medios.

El propósito del programa de financiamiento del Banco Mundial es, justamente, la creación de planes de préstamos privados para estudiantes. El Banco Mundial permitirá a la Sociedad para el Fomento de la Educación Superior (SOFES) y al Instituto de Crédito Estudiantil del Estado de Sonora (ICEES) ayudar a estudiantes con ingresos familiares inadecuados a buscar una carrera de educación superior que antes habría sido inalcanzable.

Jamil Salmi, principal especialista en educación del Banco Mundial para la región de América Latina, comentó que: Cuando un país tiene recursos limitados, debe buscar otras medidas de financiamiento. Por ejemplo, si otros estudiantes pudientes pueden pagar cuotas, a fin que otros estudiantes, menos favorecidos, reciban becas, eso es bueno.

2.2.2.- ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS IES PRIVADAS.

Durante la agitación que prevaleció en la universidad pública a lo largo de los años treinta, se creó la primera universidad privada y, lo que es más importante, sólo después de que la Revolución se institucionalizó se desarrolló un sector privado importante.

La primera universidad privada fue la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) creada en 1935. Los fundadores de la UAG sostienen que la meta era la autonomía con libertad académica y de elección y no la condición de privada *per se*. Pero la UAG representaba también algo más: una red de valores políticos y sociales conservadores. A diferencia de otras universidades la UAG no recibe gran apoyo de los sectores empresariales.

La universidad más importante de México, y tal vez de Latinoamérica, que se orienta hacia la economía es el Instituto Superior Tecnológico de Monterrey (ITESM), que fue creado en 1943. Los intereses comerciales de la ciudad más industrial del país requerían titulados bien preparados y confiables provenientes de campos de estudios útiles. El ITESM adoptó los modelos de los institutos de tecnología de Massachusetts y California. Como ocurrió con la UAG en Guadalajara, el regionalismo desempeñó un papel importante, aunque el ITESM tiene ahora varios establecimientos fuera de su campus de Monterrey, Nuevo León, ubicados en sitios en que la burguesía es también fuerte.

La educación superior privada mexicana es financiada privadamente, y la educación superior pública mexicana es financiada públicamente. Entre las instituciones privadas, el ITESM recibe la mayor parte del apoyo financiero del Estado, y aun así representa menos del 4 por ciento de los

ingresos totales del ITESM.³⁷

El ingreso del sector privado proviene mayoritariamente de las colegiaturas. La mayor parte de las instituciones privadas no reconocen otro ingreso externo y en general dependen de las colegiaturas, al menos, las tres cuartas partes de sus recursos.

Las instituciones que ocupan posiciones bajas o medias en la escala de prestigio académico tienden a depender por completo de la colegiatura. El financiamiento es sólo un poco diferente en las universidades de más prestigio social o en las religiosas. La Universidad Iberoamericana consigue por ese medio entre el 80 y el 90 por ciento de sus recursos, La Universidad Salle el 100 por ciento y la Universidad Autónoma de Guadalajara, socialmente conservadora, el 85 por ciento. La colegiatura, pese a ser la fuente de ingresos más fuerte, es menos importante en las instituciones con prestigio de orientación económica; para el ITESM representa el 70 por ciento, para el ITAM entre el 50 y el 80 por ciento y para la Universidad de las Américas el 60 por ciento.³⁸

El perfil financiero de las instituciones privadas de México es más completo que el que se evidencia sólo en colegiaturas. Al menos algunas universidades privadas, para mantener baja la colegiatura, maximizar la eficiencia y minimizar sus lazos de dependencia con las donaciones empresariales preferirían generar sus propias opciones de ingresos (como la Universidad Anáhuac trata de hacer con sus instalaciones de computación). Otro ejemplo son las actividades de la Iberoamericana en computación, lengua, salud mental y librería y las organizaciones de alumno o de padres de la Universidad de las Américas. Las pensiones, herencias, préstamos a perpetuidad y pólizas de seguros también ayudan. Adicionalmente, se hace investigación por contrato con el Estado y la empresa privada, particularmente en las instituciones económicas con mayor prestigio como el

³⁷ Vid. LEVY, Daniel. *La educación superior y el Estado en América Latina*. Pág. 256

³⁸ *Ibid.* Pág. 258

ITAM y su centro de investigación sobre actividad empresarial.

En la práctica, sin embargo, su ingreso no generado por colegiatura se deriva básicamente de las donaciones de empresas. Las empresas y las fundaciones son la base de los ingresos del sector de privado que no proviene de las colegiaturas. Sus contribuciones ayudan a sufragar los costos por encima de los salarios corrientes, lo que significa que las contribuciones son especialmente significativas en aquellas universidades con las comodidades físicas necesarias para la calidad y/o el lujo académicos. Las donaciones son importantes en la creación de instalaciones, expansión y en la compra y el mantenimiento de edificios, laboratorios y computadoras.

¿Quiénes son los donantes?

Los intereses extranjeros, públicos y privados, juegan un papel importante. Las fundaciones Ford, Rockefeller y Kelloggs por el lado privado y la Agency for International Development (AID) norteamericana por el lado público, han estado entre lo más activo en México. La AID, por ejemplo, ayudó significativamente en la construcción y la reconstrucción de las instalaciones de la UAG y la Universidad de las Américas, concediendo periodos de gracia y préstamos con bajos intereses.

Entre los grupos comerciales importantes en el financiamiento privado de la educación superior está el Grupo Moctezuma y el Grupo Continental.

En este punto, cualesquiera que sean las reservas que uno pueda tener sobre las inversiones de la empresa privada en las universidades son válidas

2.3 TIPOS DE FINANCIAMIENTO.

2.3.1 GOBIERNO FEDERAL.

El financiamiento gubernamental de la educación no puede ser visto en un contexto de análisis parcial sino en uno más general que englobe la competencia que sobre el gasto público educativo impone el desarrollo de los planes de salud, vivienda, etc., así como los efectos más generales sobre la distribución del ingreso que resulta del total de gastos e impuestos del sector público.

El mecanismo preferente de financiamiento consiste en asignaciones presupuestarias anuales otorgadas automáticamente en beneficio de las instituciones que determina la ley, que son aquellas que poseen carácter público, sean nacionales, oficiales, federales, estatales, regionales o departamentales.

La cantidad de fondos transferidos por el gobierno a las instituciones de educación superior está determinada principalmente por gastos de operación (sueldos, salarios, servicios como teléfono, agua, luz, renta de inmuebles, etc.), de matrícula, de alojamiento y de alimentación.

La asignación puede darse a través de subsidios generales o de subsidios específicos, los primeros reflejando las tendencias históricas por dar respuesta a las demandas de los diversos grupos de interés en la sociedad, los segundos orientados básicamente a la investigación y en forma principal para dar respuesta a las presiones coyunturales de grupos de poder dentro de las universidades.

Los establecimientos de educación superior poseen 4 clasificaciones de sistemas para obtener recursos públicos.

1.- Financiamiento creciente

Se caracteriza por el crecimiento constante de los recursos públicos asignados a las universidades. Aquí la universidad desarrolla el mismo tipo de actividades de manera constante y solo ocasionalmente adiciona alguna tarea no incluida en el conjunto tradicional. Cuando esto se lleva a cabo el monto del incremento presupuestal es fijado a partir de fórmulas.

El gran inconveniente, es la exagerada dependencia financiera de los establecimientos de educación superior por los recursos públicos. Si se disminuyeran las asignaciones en el financiamiento, se muestran incapaces para hacerse de recursos propios generando importantes limitaciones de gestión a las universidades ya que ven restringida su área de acción.

2.- Presupuesto Negociado

La decisión sobre el monto de financiamiento público es definido a través de procesos de negociación política entre los funcionarios estatales y los representantes de las universidades. Dentro de este esquema están más interesados por consolidar sus posiciones de poder que fomentar la calidad. De ahí que los ajustes presupuestales reflejen tendencias históricas, pues la negociación por el otorgamiento del subsidio público generalmente toma como base la asignación otorgada el año anterior inmediato.

3.- Financiamiento por aplicación de fórmulas.

Es la aplicación de fórmulas en la definición de montos de subsidio público a las universidades, este sistema vino a sustituir al del aumento constante de recursos y al fijado a través de mecanismos de negociación.

3.1.- Financiamiento por insumo

Es aquel donde el financiamiento de un establecimiento de educación superior es decidido a partir del número de estudiantes efectivamente inscritos en él.

En algunos países, los presupuestos de las instituciones de enseñanza terciaria se calculan sobre la base de una fórmula de financiamiento que combina las cifras de matrícula y los costos unitarios y utiliza coeficientes o ponderaciones a fin de proporcionar incentivos para la distribución interna de los recursos. Muchos mecanismos de financiación basados en los insumos tienen el problema de que no proporcionan suficientes incentivos para la eficiencia.

3.2.- Financiamiento por producto

Se basa en el cálculo aproximado del gasto por estudiante pero haciendo una clara diferencia entre los tipos de estudiantes y de estudios realizados. Y les son asignados fondos fiscales sobre la base de su eficacia en la formación de graduados.

Para impedir que la duración de los estudios se extienda indefinidamente Alemania, Dinamarca, Holanda y Noruega (que son los países que han adoptado esta modalidad de financiamiento por producto) han limitado el tiempo de la aplicación del financiamiento por fórmula permitiendo solamente al estudiante un año de repetición de los cursos. Sin embargo, el incentivo más poderoso para que los estudios no se alarguen, son los recursos adicionales que cada establecimiento recibe como premio por cada estudiante que haya concluido con sus estudios en los tiempos normales.

Una de las dificultades de este mecanismo consiste en proporcionar incentivos que mejoren el desempeño sin crear perturbaciones excesivas en las actividades de enseñanza o de investigación si se producen cambios en la distribución de los estudiantes matriculados y en asignaciones de fondos.

3.3.- Financiamiento basado en la calidad

Este sistema tuvo origen en Chile a inicio de la década de los ochenta y como su nombre lo indica, el criterio que utiliza el gobierno para asignar una parte considerable de los ingresos totales a las universidades chilenas es la calidad.

Los establecimientos reciben subsidios financieros del gobierno por cada estudiante que ingresa en la universidad que se encuentre situado entre las 27 mil 500 mejores calificaciones.

Los candidatos de este tipo de apoyos son todas las universidades públicas y privadas que ofrezcan cursos con duración mínima de dos años. El objetivo de este sistema es estimular la competencia entre las universidades para que mejoren la calidad de enseñanza en su búsqueda por atraer a los mejores estudiantes.

4.- Financiamiento por contrato

Este tipo de financiamiento esta ligado al logro de resultados específicos. Su operación, es a través de la oferta de recursos monetarios a los establecimientos de educación superior a cambio de la realización de actividades específicas.

Este criterio contractual donde los organismos financieros fungen como compradores y los establecimientos de educación superior como vendedores, inicio su funcionamiento en el área de investigación científica.

Existen tres categorías de sistemas de contratos: abierto, semicompetitivo y el competitivo.³⁹

4.1.- Abierto

Este tipo de contrato es el más que se asemeja al de financiamiento por fórmula. El organismo

³⁹ Vid. VEGA Rodríguez, Alejandro. *Retos y perspectivas del financiamiento de la educación universitaria en México*. Pág. 109

financiamiento publica su contrato por oferta y lo hace del conocimiento de todos los establecimientos de educación superior capaces de satisfacer los términos del mismo, de tal suerte, que cualquiera que cumpla con los lineamientos de contrato por oferta puede hacerse merecedor de la ayuda financiera prometida.

4.2.- Semicompetitivo

El órgano financiador publica un contrato por oferta bajo términos muy generales sobre ciertas actividades de docencia e investigación, pero sólo cuenta con recursos limitados. Los establecimientos de educación superior interesados tendrán que competir entre sí la obtención de los recursos adicionales.

4.3.- Competitivo

Este tercer caso, el organismo financiador presenta un contrato por oferta por cada actividad específica y fija montos bien definidos. Este procedimiento implica que cada actividad será financiada de manera separada.

El sistema público de educación superior suele emplear un conjunto de mecanismos suplementarios de financiamiento. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

- Obtención de recursos públicos adicionales, asignados bajo diversas modalidades: por vía de disposiciones legislativas que suplementan la ley anual de presupuesto de la nación, por vía de contratos de objeto; por vía de apoyos extraordinarios concedidos por el Estado para inversión en plantas físicas o adquisición de equipo;

- Obtención de recursos de origen privado por la vía de aranceles de matrícula o tasas especiales; por la vía de contratos de venta de servicios;
- Obtención de recursos, públicos y privados, de origen externo, procurados por la vía de la cooperación internacional.

Un ejemplo de financiamiento público que tiene características similares a las antes mencionadas es, el crédito educativo, que se basa en que los estudiantes deben pagar el costo de su educación, pero para evitar que queden excluidos quienes no tienen capacidad de pago, se les ofrece un crédito a largo plazo que se comienza amortizar una vez que el graduado esté incorporado al mercado de trabajo.

El crédito educativo nace como una respuesta a la necesidad de los jóvenes que no tienen recursos y que desean especializarse en el extranjero, con el fin de enriquecer su experiencia educativa, podemos citar el caso del Dr. Betancur (colombiano) quien buscó apoyo financiero en la Compañía Colombiana de Tabaco para realizar sus estudios y al obtener una beca para estudiar la cual no cubría todos sus gastos para estudiar en E.U., tuvo la idea de solicitar un financiamiento particular, el cuál le fue concedido.

El régimen de préstamos a los estudiantes se basa, por lo general en 3 principios:⁴⁰

- a) otorgar un subsidio a través de una tasa de interés que este por debajo de la del mercado.
- b) Canalizar el préstamo a estudiantes pertenecientes a los estratos más bajos; y
- c) orientar el préstamo para seguir cursos en el nivel universitario y en particular para carreras

⁴⁰ Vid. BRODESOHN, Mario. "Financiamiento público y privado de la educación en América Latina", en BIII, *El problema del financiamiento de la educación en América Latina*. Pág. 202

consideradas socialmente prioritarias.

Mediante este régimen de préstamos subsidiados se procura satisfacer simultáneamente los créditos de eficiencia y equidad. El primer criterio es el resultado de la política de subsidiar más unos campos de estudios que otros, a fin de que la mano de obra calificada sea compatible con las necesidades de desarrollo económico del país. El criterio de equidad surge de otorgar selectivamente el crédito subsidiado para cursar estudios universitarios a los estudiantes de ingresos bajos y requiere además que los recursos financieros del gobierno provengan de un sistema impositivo progresivo.

En la medida de que el crédito cubra los gastos de estudio y de mantenimiento del estudiante y los costos de matrícula⁴¹, se contribuirá a financiar simultáneamente a los estudiantes y a las IES públicas.

Dentro del campo específico del financiamiento de la educación el papel del crédito educativo puede ser apreciado en dos contextos distintos. El primero de ellos se refiere a si el establecimiento de este régimen contribuirá en forma significativa al financiamiento de las IES, financiamiento que puede estar asociados con una mezcla de aportes públicos y privados distintas a la prevaleciente antes de iniciar el programa de créditos

El segundo aspecto se vincula con la posibilidad de crear un fondo rotatorio de capital que permita el autofinanciamiento del programa de créditos con los fondos provenientes de las recuperaciones de los préstamos.

Sin embargo, el crédito educativo cuenta con sus propios principios que debe realizar los cuales son:

a) Toda institución de crédito educativo deberá estar basado en el reconocimiento del mérito

⁴¹ Por supuesto, ello depende de que la universidad cobre una matrícula. Por esta razón, el régimen tiende a favorecer relativamente más a las universidades privadas, dado que las estatales son generalmente gratuitas.

personal de la juventud que les permita llegar a los más altos niveles de todos los sectores en base a su preparación.

b) Es necesario que apoyen todos los saberes.

c) Apoyo a especialización en países de todas las culturas promoviendo créditos al exterior con la finalidad de traer lo positivo y aplicarlo a nuestro país.

d) Es necesario un manejo transparente de los recursos tomados en cuenta, como factor principal la selección de: la persona, los estudios, lugar y seguimiento.

e) Se cobra por que es un capital sagrado. Se presta para que se pague así su retorno beneficia a otros estudiantes.

f) Obligación de los administradores que se incremente el capital.

Así mismo, el crédito educativo contribuye a:

- 1) Promover el cambio de mentalidad. De paternalismo a la participación activa.
- 2) Genera la responsabilidad social por la no gratuidad.
- 3) Promoción social.
- 4) Apoyar a la comunidad a través de la aportación de fondos.
- 5) La formación de élites regionales.
- 6) Reducir el tiempo en que los estudiantes permanecen en las universidades.

- 8) La excelencia académica.
- 9) Crear diversas fuentes financieras para la educación superior.
- 10) Crear normas constitucionales y legislativas.
- 11) Considerar a la educación como una inversión social donde no puede haber desarrollo integral sino se prepara al capital humano.
- 12) Promover el financiamiento internacional de la educación por el Banco Mundial.

El éxito del crédito educativo está en el vigor y aplicación de sus principios, en la transferencia y en la labor eficaz de gente preparada.

La evaluación periódica es indispensable en dos niveles:

- interna: detectar fallas y corregirlas
- externa: evaluación de rigor técnica para mejorar alternativas

Mario Saldivar Rivera, (costarricense) promotor del crédito educativo dice que: " El hombre debe dirigir su mirada hacia el fondo del espíritu para alimentar la ideología política que comande el destino de los pueblos; en este contexto- reafirma Saldivar- la educación es el arma más poderosa de que dispone la humanidad para cambiar el rumbo de la historia" ⁴².

A través del crédito educativo a la educación el mundo puede aspirar a conjuntar naciones más armónicas y menos contrastantes, donde la riqueza material se convierta en un factor compensador, racional pero justo.

Constituye un importante instrumento para lograr una mejor planeación de las instituciones de

⁴² SALDIVAR Rivera, Mario. "Beneficios inherentes y colaterales del Crédito educativo". en APICE. *Encuentro Internacional sobre financiamiento de la educación superior y el crédito educativo como alternativa*. . p.5

educación superior. Facilita el desarrollo de un sentido de responsabilidad en los estudiantes que se refleja en más altos rendimientos escolares y en una selección más estricta de quienes permanecen en la universidad.

El autofinanciamiento educativo responsabiliza a los jóvenes que terminan sus carreras profesionales a apoyar financieramente a las nuevas generaciones, se convierte así, a la vuelta de los años, en un importante apoyo financiero de la educación superior y en el proyecto real de solidaridad humana.

En el caso de México, el aporte del gobierno es la principal fuente de financiamiento de las universidades públicas, disminuyó entre 1993 y 94 alcanzando en términos nominales y en promedio en todas las universidades públicas del país un 34%.

La Universidad Autónoma de Aguascalientes otorga créditos a los estudiantes por el 50, el 75 y el 100 por ciento de las cuotas de inscripción y colegiaturas. Además, otorga préstamos para manutención y material escolar a alumnos huérfanos o casados.

En Aguascalientes, el estudiante disfruta del crédito durante su carrera y debe reintegrar a la universidad el monto prestado en cuatro años, a partir de la terminación de sus estudios. En el primer año paga el quince por ciento: el segundo, el 25 por ciento: en el tercero, el 27.5 por ciento y el cuarto, el 32.5 por ciento restante.

Sin embargo, el crédito educativo no asegura necesariamente una equitativa distribución de las oportunidades educativas y este mecanismo puede ser útil para aportar recursos marginales al financiamiento de la educación, como lo demuestra el caso de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.⁴³

Las conferencias regionales coinciden en destacar las obligaciones del Estado hacia la educación en

⁴³ Vid. MUÑOZ Inguierro, Carlos. *Reforma y utopía. Reflexiones sobre educación superior*. Pág.96

general y hacia la educación superior en particular. “Los gobiernos deben garantizar el cumplimiento del derecho a la educación....deben asumir las responsabilidades de su financiación en el marco de las condiciones y exigencias propias de cada sistema educativo”⁴⁴, “El apoyo público a la educación superior sigue siendo indispensable. Los desafíos que enfrenta la educación superior constituyen retos para toda la sociedad”⁴⁵.

Las autoridades tienen la misión de definir una política de desarrollo sobre la base de un conjunto de informaciones pertinentes y de ponerse de acuerdo con las IES para precisar sus misiones; una vez claras éstas, deben cumplir las funciones dentro del límite de sus recursos disponibles; pero conjuntamente, las IES tienen el deber de rendir cuentas de los resultados obtenidos.

2.3.2 FINANCIAMIENTO PRIVADO.

El sector privado juega un papel fundamental en el financiamiento de la educación pública, que permite fortalecer las tareas sustantivas del proceso de enseñanza, sin embargo, “Los sistemas educativos a través del mundo- en los países desarrollados y en vías de desarrollo- están presionando fuertemente para que se les asignen más recursos.”⁴⁶

Por lo que el análisis del aporte privado se centra en dos aspectos: distintas formas en que el sector contribuye al financiamiento de la educación; función e implicaciones.

Primeramente es útil comenzar por destacar las distintas modalidades que puede adquirir el

⁴⁴ UNESCO. “Declaration about higher education in Latin American and the Caribbean” Apud MALO, Salvador. *La educación superior en América Latina. Testimonios de un seminario de rectores*, p.87

⁴⁵ ídem.

⁴⁶ LÓPEZ, Prudenciano. “Apoyo de la industria para crear un fideicomiso que proporcione becas-préstamos a educandos de escasos recursos” en *Revista de la educación superior*. Vol. II, núm.3, Pág. 61

financiamiento privado de la educación:

- a) el ingreso dejado de percibir por el grupo familiar mientras el estudiante cursa los estudios en lugar de incorporarse al mercado de trabajo.
- b) el financiamiento por las familias de ciertos gastos asociados con la asistencia, escolar, aún cuando la enseñanza fuese totalmente gratuita. Se hace referencia aquí a los gastos en libros, transportes, etc.
- c) el pago de matrícula para cubrir los costos de instrucción.
- d) el aporte familiar que se observa en ciertas comunidades, en particular las rurales.

A continuación se describen cada una de las fuentes de financiamiento privados de la educación.

1) Ingreso dejado de percibir

Uno de los aportes más significativos de las familias al financiamiento educativo ésta dado por el ingreso sacrificado mientras se cursan los estudios. Este sacrificio se da no sólo individual, sino también por la sociedad mientras el estudiante permanece en el sistema educativo.

2) Aporte familiar al financiamiento educativo

Cuando el jefe de la familia no es educado, su familia gasta menos en educación que cuando un jefe de familia tiene cierta educación.

Esto es decir, el gasto familiar en enseñanza pone en evidencia que el acceso de los sectores de bajos ingresos a la educación puede ser trabada aun cuando la educación es gratuita. Por ello, el principio de igualdad de oportunidades puede verse seriamente restringido en la medida en que los programas estatales de ayuda a los estudiantes no tomen en consideración este tipo de gastos.

3) Aportes de las comunidades locales al financiamiento de la educación.

Este enfoque se basa en la promoción de IES en comunidades locales financiadas con los aportes de sus miembros a través de una acción cooperativa y se realiza concretamente en Honduras, Colombia, Brasil y Costa Rica.

4) Características y función de los establecimientos privados de educación.

Este tema está estrechamente vinculado con la provisión de educación por establecimientos públicos y privados, por lo general, en los primeros, la matrícula es gratuita mientras que, en los privados, el ingreso proviene del pago de matrícula y colegiaturas que constituyen su fuente primordial de financiamiento.

El crecimiento de la educación pública gratuita ha llevado a las instituciones privadas a ajustar su papel en función del mercado residual que les ha venido quedando en los niveles primarios y universitarios.

En el primer caso, la provisión pública de educación gratuita ha significado una competencia muy aguda, lo cual ha movido a las instituciones privadas a adaptar su educación a aquellas necesidades cubiertas inadecuadamente por el sector público. En la práctica, esto ha significado ofrecer mejor calidad lo cual ha implicado transformar la enseñanza privada primaria en educación para las elites. En consecuencia, el gobierno a través de la creación de instituciones públicas, dio lugar a dos efectos negativos en cuanto al financiamiento global y al carácter de la educación. El primer efecto ha sido sustituir a las instituciones privadas que ya están operando y el segundo, el de obligar a modificar el carácter de la educación privada transformándola en educación para las elites.

En el segundo caso, educación universitaria, el crecimiento de la población estudiantil ha llevado a la creación de instituciones privadas destinadas a cubrir el mercado no satisfecho por el gobierno, ya sea porque se han impuesto restricciones al acceso a la educación gratuita estatal o porque ofrecen una baja calidad educativa .

Dadas las características de gratuidad que reviste la educación impartida por el Estado, resulta manifiesta la urgencia de recurrir a fórmulas financieras extrapresupuestales cuya recuperabilidad permita ampliar el acceso a la enseñanza.

Es necesario de recurrir a nuevas fórmulas para aumentar la posibilidad de canalizar recursos a la educación superior en México; como el mejoramiento de los sistemas de recaudación para captar mayores ingresos por parte de los gobiernos federales y estatales, y el uso de nuevas fuentes e instrumentos suplementarios que permita afrontar y superar el problema.

2.3.3 RECURSOS PROPIOS.

Es importante distinguir dentro del rubro de ingresos propios, aquellos que corresponden al cobro de cuotas por servicios educativos o por derechos (colegiaturas, cuotas por cursos, exámenes, inscripciones, etc.), de los fondos por la venta de productos o por el aprovechamiento (servicios de laboratorios, venta de productos, venta de inventarios) y de los fondos correspondientes a donativos de fideicomisos.

Donativos.

Este tipo de recursos son producto de regalos hechos a las IES, que pueden ser en dinero o especie, adoptando diversas modalidades que pueden ir desde fondos para la renovación de los espacios

físicos y de los inmuebles hasta recursos para apoyar el desarrollo de un programa académico en específico.

Estos donativos se dividen en:

- Donación por enajenación. Es cuando una persona cede un bien y todos los derechos que este conlleva.
- Donación por Usufructo⁴⁷. Este tipo de donación establece el derecho de usar un bien ajeno aprovechando los beneficios que de él emanan sin que exista transmisión de la propiedad.

Otra forma de allegarse de recursos es la de realizar actividades como los cursos breves de formación profesional, los contratos de investigación para la industria y los servicios de consultorías. El gobierno puede alentar esto y en especial, evitar la práctica negativa de reducir las asignaciones presupuestarias fiscales a las IES, para compensar el aumento de los recursos obtenidos.

- Cursos de capacitación breves.

Los cursos breves para la empresa o particulares y las actividades de investigación, proporcionan ingresos adicionales al personal, universidad y proporcionan a la economía conocimientos pertinentes relacionados con el mercado.

- Contratos de Investigación.

Los contratos de investigación pueden incluir servicios comerciales y estudios económicos para el gobierno y la industria privada, además de investigaciones científicas y tecnológicas aplicadas.

⁴⁷ Derecho de disfrutar de alguna propiedad directa pertenece a otro.

2.3.4 ORGANISMOS INTERNACIONALES.

El financiamiento de organismos internacionales tiene que ver, en parte con los grandes temas: en ciencias sociales, por ejemplo, con los demográficos, el de mujeres, pobreza, salud, SIDA, educación. El tipo de subvención, vinculado a los sistemas de crédito- como los del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional-, está sujeto a una cierta lógica de criterios, programaciones y evaluaciones que hacen un ámbito especial.

¿Por qué los organismos internacionales se interesan por los problemas de financiamiento y desarrollo de la educación?, o en otras palabras, ¿es legítimo que los organismos internacionales planteen y busquen impulsar determinadas estrategias de desarrollo educativo?

Existen dos elementos que tienen que ver con el carácter de la educación como derecho humano y con el valor económico que se le atribuye:

Primero. El derecho a la educación está incorporado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1984, y en su artículo 26 expresa:

“Todos tienen derecho a educarse. La educación deberá ser gratuita al menos en sus niveles elementales...La educación profesional y técnica deberá ser accesible de manera general y la educación superior deberá ofrecer acceso equitativo a todos sobre la base de sus capacidades”⁴⁸.

Segundo. El análisis del financiamiento educativo es complejo para la importancia que se reconoce a la educación para el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la justicia o igualdad de las

⁴⁸ BRACHO, Teresa. *La Política de financiamiento educativo desde el Banco Mundial. Implicaciones analíticas y potenciales consecuencias sociales*. Apud CORDERA, Rafael. *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*. Pág. 121

oportunidades sociales, y su efecto sobre otros factores básicos que configuran el complejo desarrollo de recursos humanos como inversión para el futuro.

El Banco Mundial ha sido desde los años sesenta el principal organismo internacional de financiamiento educativo en los países en desarrollo; es, además, una de las instituciones con más amplia experiencia en el ámbito de la investigación educativa, aunque fundamentalmente orientada hacia el campo de la economía de la educación.

El Banco ha cambiado sus políticas de financiamiento a la educación de manera importante a lo largo de su historia, y más recientemente sus documentos de política sectorial tienden a establecer parámetros, condiciones, recomendaciones o criterios más específicos para el otorgamiento de préstamos. Modificar las estructuras tradicionales de financiamiento vía de reducción de los recursos públicos provenientes del Estado; elevar la importancia de la participación privada; redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior, y adoptar políticas que prioricen los objetivos de la calidad desde el plano de la evaluación y la acreditación de acuerdo a estándares internacionales.

Para Carlos Tunerman, estos lineamientos del Banco mundial, también válidos en lo general para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tienen el problema de que “en países como los nuestros pueden influenciar la voluntad política de los gobiernos, proclives a atender las recomendaciones del Banco para no arriesgar el acceso a los préstamos. Esto puede conducir a disminuir o cortar significativamente el financiamiento de la educación pública, para canalizar estos recursos a los niveles precedentes. Además es evidente que el Banco se inclina por una política de estímulos a la educación superior privada”.⁴⁹

⁴⁹ DIDRIKSSON Axel. *El cambio de la educación superior y la cooperación internacional: las propuestas de la UNESCO*. Apud MUNGARAY Legarda Alejandro. *Políticas públicas y educación superior*. Pág. 345

Esto quiere decir que detrás de los programas y préstamos de cooperación internacional se encuentran formulaciones pedagógicas, conceptos, teorías y estrategias de cambio para la educación superior.

Dentro del modelo tradicional considerado de cooperación internacional aparecen como dominantes los conceptos de mercado. El modelo de mercado es uno en donde los países y las instituciones de educación superior compiten entre sí por demandas de los sujetos y consumidores, por ideas e influencias. Se pone énfasis en los contactos internacionales y las actividades que fortalecen la ubicación de competitividad de la institución académica, sobre todo cuando ésta se refiere a las actividades de investigación o de estudios de alto nivel.

La cooperación internacional en el ámbito de la educación superior se ha intensificado principalmente, a los nuevos requerimientos de la integración geoeconómica de los recursos humanos de alto nivel en mayor cantidad y calidad, como una respuesta de las naciones al fenómeno de la interdependencia económica, el cambio tecnológico en la producción, las telecomunicaciones, la informática y el nuevo valor que han adquirido los conocimientos.

En los países que están integrados en bloques regionales o subregionales, por ejemplo de la Unión Europea, la cooperación en la educación superior ha buscado construir nuevos programas multilaterales comunes concentrados en el aprendizaje de idiomas, la vinculación universidad-empresas y sobre todo en la movilidad académica y estudiantil, de forma variada y multiplicada.

En la región norteamericana, se han realizado algunos ensayos de cooperación común; este es el

caso de las discusiones, reuniones y acuerdos suscritos por México, Estados Unidos y Canadá en el marco de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o NAFTA). Durante la primera conferencia trilateral sobre la cooperación en educación celebrada en Wingspread, E.U.A. en 1992, en donde participaron representantes oficiales del medio académico y gubernamental, los participantes acordaron que “La internacionalización de la educación superior es la clave de la calidad de educación y la investigación, el nivel de la vida de los ciudadanos y la calidad global de vida de nuestras naciones, así como una mejor comprensión de nuestras respectivas culturas e identidades distintas.”⁵⁰

Posteriormente a la reunión de Wingspread, se organizó una segunda conferencia trilateral en 1993, que contó con la representación de sectores empresariales de tres países. El propósito fue crear una Comisión de Trabajo Trilateral, para avanzar en cinco temas de interés común: movilidad de estudiantes y académicos, establecimientos de redes de información e impacto de las nuevas tecnologías, colaboración estratégica, desarrollo del personal académico y de las instituciones y recursos financieros.

En esta reunión se establecieron nuevas iniciativas: el establecimiento de una red norteamericana de educación a distancia e investigación; la formación de mecanismo trilateral de relación educación superior-empresa; el establecimiento de programas que posibiliten la colaboración del personal académico y de los funcionarios entre los tres países para reunirse y explorar acciones de colaboración trilateral.

Sin embargo, a pesar de lo suscrito y de los compromisos establecidos en la reunión celebrada en la

⁵⁰ *Ibid.* Pág. 346

ciudad de Guadalajara México (1996), se pudo comprobar que las asimetrías y las diferencias existen, y que lo único que ha prevalecido es la bilateralidad y no la trilateralidad.

Desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de acuerdo con su Constitución, uno de sus objetivos fundamentales es contribuir a la transferencia y aprovechamiento compartido del conocimiento mediante el apoyo sostenido a las actividades de investigación, formación y enseñanza. El Programa UNITWIN, establecido en 1991, apunta al logro de este objetivo a través del fomento de la cooperación inter universitaria, enfatizando particularmente el apoyo a la educación superior en los países en desarrollo, especialmente aquellos más desfavorecidos.

Sin embargo, la UNESCO sostiene que no es una Agencia de Financiamiento, le era imposible asumir por sí sola el financiamiento de un programa de tal magnitud, pero trata de reavivar el espíritu de solidaridad académica internacional, dirigiendo su acción y sus escasos recursos hacia aquellos países menos favorecidos.

Por lo que en la década de los noventa, el Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC), elaboraron un diagnóstico de los diferentes sistemas educativos de América Latina incluyendo México. A continuación se rescatan de estos estudios lo relacionado con el financiamiento de la educación superior.

Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo.

Considera que las autoevaluaciones y evaluaciones externas constituyen instrumentos poderosos para identificar debilidades y oportunidades y elaborar presupuestos apropiados.

Por lo que el consejo recomienda:

- a) que le gobierno al determinar el subsidio anual, debe considerar cualquier reforma importante emprendida a llevada a cabo por cada institución.
- b) imponer un examen de admisión para todos los aspirantes a ingresar al nivel licenciatura, incluyendo a los egresados de sus propias prepas.
- c) crear en cada institución un sólido sistema de becas y préstamos, para apoyar a estudiantes distinguidos con medios económicos precarios.

Sugiere establecer fuentes alternativas de financiamiento para completar los subsidios gubernamentales y crear, de este modo, una base económica sólida y estable. Declara asimismo que las universidades no deben ser sancionadas por contraer convenios con el sector privado para recaudar fondos adicionales.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Este organismo recomienda incrementar las relaciones entre economía y sociedad, para conseguir nuevos recursos financieros de fuentes diversificadas.

En el terreno del financiero, la ausencia de información en las estadísticas globales puede ser un obstáculo para la elaboración de estrategias. Por lo que se hace necesario crear un organismo que reúna la información necesaria.

La planeación educativa deberá ser obligatoria para escuelas públicas y privadas, integrándose a los

lineamientos de política nacional.

Banco Mundial.

En lo relacionado con el financiamiento afirma:

Entre los efectos negativos que inciden sobre la calidad de la educación superior es el depender en gran medida del financiamiento gubernamental y otro un alto costo por estudiante debido a las altas tasas de deserción y rezago.

Proporcionar incentivos a las instituciones públicas para que diversifiquen sus fuentes de financiamiento, moviendo la participación de los estudiantes en los gastos, así como relacionar apoyo financiero con obtención de resultados.

En la relación con la diversificación del financiamiento a las IES públicas sugiere:

incrementar los recursos provenientes del sector privado, contribuciones de ex-alumnos, aportes de fundaciones y organismos crediticios internacionales; apoyar (becas y préstamos) para estudiantes de condiciones precarias.

En síntesis propone una mayor eficiencia en la educación superior a un menor costo, recomienda un papel más participativo del sector privado en la dinámica y el financiamiento de la educación superior pública.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

En base al documento titulado Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior, este organismo recomienda:

Un mayor de autonomía: Los principios de libertad de cátedra y de autonomía institucional deben

implicar una mayor responsabilidad, desde el punto de vista ético.

Buscar nuevos mecanismos de financiamiento basados en la participación del sector productivo, las comunidades locales, los padres, los alumnos y la comunidad internacional.

Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

El Programa de mejoramiento de la gestión y el financiamiento surgido a mediados de 1998, plantea que dado que la inversión en educación en la región está por debajo de los niveles acordados y ante los actuales requerimientos de una educación de excelencia, se precisa incrementar el nivel de recursos, diversificar el origen de los mismos, lograr una mejor distribución entre instituciones e incrementar la eficiencia del gasto.

El programa tiene como objetivos generales:

El Estado debe transformar la gestión en la educación superior y adoptar políticas apropiadas y diversificar las fuentes de financiamiento.

Ayudar a las instituciones de educación superior a obtener apoyo oficial en la búsqueda de fuentes adicionales de financiamiento público y lograr mayor flexibilidad en el uso de fondos públicos y orientar a la gestión estratégica para que los sistemas y las instituciones identifiquen los cambios y tendencias futuras.

Asimismo como objetivos específicos proponen:

Propiciar la elaboración de modelos de asignación de recursos que contemplen objetivos específicos como son la calidad, equidad y desarrollo regional equilibrado y validar su uso en las negociaciones con organismos de desarrollo y financiamiento.

Como líneas estratégicas proponen:

Una política de Estado para distribuir fondos incrementales asegurando transparencia en la asignación, control, verificación y difusión en los resultados obtenidos.

Identificar posibles fuentes de financiamiento complementarias de financiamiento mediante el estudio e investigaciones que realicen las propias instituciones para cuantificar la potencialidad y viabilidad de las propuestas.

Comisión Económica para América Latina.

Este organismo recomienda en materia de financiamiento, promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación, asegurando en lo posible un financiamiento institucional amplio, diversificado y estable.

La búsqueda de recurso debe orientarse a lograr la concurrencia de fuentes públicas y privadas para satisfacer las necesidades institucionales; que deben establecerse mecanismos para la asignación complementaria de subsidios a los esfuerzos realizados para mejorar la calidad de los servicios y el empleo racional de los recursos, y que conviene apoyar financieramente en el desarrollo de ciertos sectores o actividades que signifiquen la promoción de la equidad.

En resumen, el nivel educativo superior, el crecimiento sustancial en el número de oportunidades educativas, caracterizó al sistema educativo a partir de los años sesenta y enfatizó muchas de las aspiraciones compartidas por el gobierno de la República, los estados y particulares, quienes uniendo esfuerzos construyeron la educación mexicana actual. Las deficiencias del sistema incrementan la desigualdad social y desperdician los recursos públicos, además de incidir negativamente en la productividad y la competitividad de la nación.

En 1995, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde se despliegan los

propósitos del PND en el Programa de Desarrollo Educativo, donde las metas principales de las políticas son: la cobertura y la calidad, promover el desarrollo del personal académico, incrementar la capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad y de la producción, e impulsar la organización y coordinación del sistema.

Sin embargo, la necesidad de pertenecer a un mundo globalizador, donde las exigencias del mercado no son acordes con la economía del país, ha traído como consecuencia el establecer políticas educativas claras donde la pertinencia, calidad, eficiencia y eficacia son elementos que conducen a evaluaciones institucionales donde los parámetros de evaluación provocan la desigualdad entre las IES, que tengan que competir y demostrar que son merecedores del presupuesto destinado a este nivel, y aquellas que no son capaces de demostrar esa calidad, deben buscar vías alternas de financiamiento que les permita seguir ofreciendo el servicio educativo.

El financiamiento gubernamental no se otorga bajo criterios automáticos de carácter cuantitativo e incremental, como se venía haciendo, sino por criterios cualitativos, los fondos fluirán hacia las instituciones en base a metas y objetivos previamente determinados.

Las IES públicas han logrado captar recursos a través de la vinculación con el sector privado, contribuyendo con las exigencias profesionales que requiere el país. Pero la insuficiencia de estos recursos en las IES ha traído como consecuencia la intervención de organismos internacionales para su financiamiento como son: UNESCO, Banco Mundial, OCDE, etc., y que han establecido sus políticas en cuanto a la asignación a la necesidad de contar con estrategias que ayuden a la obtención de recursos.

En el siguiente capítulo se analiza las implicaciones del financiamiento en las IES tanto públicas como privadas, así como sus ventajas y desventajas.

3 IMPLICACIONES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

3.1 IMPLICACIONES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR EN MÉXICO.

Los profundos cambios sociales de la última década han modificado la educación superior y sus modalidades de financiamiento, entre los cambios sociales es posible destacar; la notable expansión de la cobertura de nivel superior, la diversificación de las instituciones que realizan investigación, los cambios en el rol del estado y, finalmente la creciente importancia del conocimiento para el desarrollo y las condiciones de empleo.

Estas modificaciones obligan a revisar críticamente los principales criterios usados para focalizar el financiamiento a la educación y a la investigación. Esta revisión incluye analizar los subsidios teniendo en cuenta las personas que ingresan a la educación superior y que gran parte de los que ingresan provienen de familias situadas por encima del promedio nacional de la distribución socioeconómica.

Es importante entonces, examinar tanto la forma en que los cambios de la sociedad han afectado la educación superior y por ende, su financiamiento, como sus tendencias en el futuro próximo.

a) La notable expansión de la cobertura del nivel superior han masificado el sistema y modificado sus objetivos.

La rápida expansión de la educación superior se ha producido sin el financiamiento público adecuado, por lo que ha sido difícil mantener los estándares apropiados en las universidades públicas.

Esto ha reducido los niveles de calidad y, en conjunto con la falta de un sistema adecuado de recuperación de costos y de ayuda a los alumnos necesitados, ha hecho que el sistema tienda a servir, fundamentalmente, a alumnos de familias ricas y de la clase media.

La masificación tiene, además, un gran impacto sobre los tipos de instituciones que ofrecen educación superior y sobre el momento y la manera de generar nuevos conocimientos, aspecto que se examinan a continuación.

- b) La gradual diversificación de instituciones que ofrecen formación en educación superior está asociada a nuevos actores.
- c) La creciente importancia del conocimiento en el desarrollo canaliza nuevos recursos y demandas.
- d) Los cambios en el rol del estado exigen mayor participación privada e información adecuada para tomar decisiones.

El estado ha dejado de ser benefactor que provee todos los servicios de educación e investigación. Sin embargo, el estado sigue siendo responsable de que el país cuente con los recursos humanos y el conocimiento necesario para alcanzar los niveles de competitividad internacional y que se logre una mayor equidad social y un adecuado medio ambiente.

Si bien es probable y conveniente que los gobiernos mantengan el financiamiento, al menos parcialmente, de las universidades creadas por el estado, gran parte de la ampliación de la oferta de la educación superior parecería realizarse mediante incentivos a la actividad privada. Esto implica

que el estado deberá incentivar el eficiente uso de los actuales recursos de la universidad, legislar sobre donaciones y privilegios tributarios en función de objetivos específicos y estimular sistemas de administración tan flexibles como los de la empresa privada.

3.1.1 VENTAJAS.

Se observa que este sistema acarrea, una discriminación en contra de las universidades privadas, pues para cobrar precios compatibles con la capacidad de pago de su clientela, frecuentemente acaban por reducir la calidad de la educación. Otro problema es la distribución que hacen las universidades de las plazas correspondientes a cada carrera. Por lo general los recursos de los costos más elevados como la medicina y la ingeniería, son los que garantizan mejores remuneraciones a sus graduados.

3.1.2 DESVENTAJAS

Debemos identificar tres aspectos negativos que pueden existir en un sistema de enseñanza gratuita. En primer lugar, al limitar la competencia entre las universidades, se favorece la ineficiencia de las que reciben subsidios y la disminución de la calidad de enseñanza en las demás. Otra causa de la menor eficiencia, cuando la autonomía de las universidades es restringida, es el hecho de que la aplicación de los fondos se efectúa según criterios establecidos por las autoridades centrales, en conflicto con las prioridades de la universidad. En segundo término, cuando los recursos provienen del sistema tributario son de naturaleza regresiva. Debido al examen de selección en las universidades públicas de buena calidad, la distribución de las subvenciones favorece a numerosos estudiantes de altos estratos socioeconómicos.

La competencia sectorial por los recursos públicos forma parte de un conjunto de elementos que

afectan la toma de decisiones en materia de financiamiento de la educación superior. Entre ellos encontramos:

1. La creciente escasez de los recursos públicos relacionada con el crecimiento demográfico y con la insuficiencia de los modelos de desarrollo económico.
2. La competencia por el financiamiento con programas orientados a atender otras necesidades sociales.
3. La incapacidad de muchos gobiernos de adaptar modelos impositivos que permitan una mayor disponibilidad de recursos.
4. La competencia entre las propias instituciones de educación superior.
5. El crecimiento de la matrícula, sobre todo en países con una insuficiente capacidad para atender la creciente demanda de acceso a la educación superior de la población mayor de 18 años.

A estos problemas habría que agregar una gran variedad de pensiones sobre los sistemas de educación superior que les significan crecientes erogaciones. Entre ellas están:

1. La necesidad de una actuación permanente del conocimiento como clave de la competitividad que exige el retorno de los profesionales en ejercicio a las IES en diferentes momentos de su vida laboral.
2. La masificación y diversificación de la demanda derivada de las aspiraciones a los estudios superiores.
3. El proceso de especialización del saber que favorece la expansión y fragmentación de las disciplinas.
4. La necesidad de adaptarse las tecnologías de la informática y la comunicación.

Todas estas transformaciones se traducen en la necesidad de generar los recursos adecuados para garantizar el acceso a la educación superior de una demanda siempre en aumento bajo condiciones de equidad y mérito. Al respecto se pueden identificar varias respuestas de los sistemas de educación superior.

1. Diversificación de las fuentes de financiamiento: cuotas parciales o totales por los servicios educativos que ofrecen, donativos, cursos de educación continua, diplomados, contratos con empresas etc.

2. Asignación de recursos mediante mecanismos que incentiven la eficiencia:

a) Financiamiento relacionado con criterios de desempeño académico.

b) Límites a la duración máxima de los estudios con financiamiento gubernamental.

3. Mejoramiento de la gestión de recursos al interior de las IES:

a) Desarrollo de la planeación estratégica

b) Establecimiento de incentivos para el desarrollo de programas como la educación continua, cursos de tiempo parcial, carreras universitarias, etc.

3.2 IMPLICACIONES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PRIVADA SUPERIOR EN MÉXICO.

3.2.1 VENTAJAS

Este sistema no elimina las subvenciones puesto que en general las universidades públicas cobran tan solo una fracción del costo y muchas universidades privadas reciben auxilios gubernamentales.

La primera ventaja es la mayor competencia entre las universidades, con efectos positivos en la eficiencia del sistema.

Otra ventaja es en función de la equidad, ya que es posible controlar mejor a los estudiantes que reciben subsidios a través del proceso de distribución de becas.

Una limitación de esta ventaja surge del doble objetivo del programa de becas. El primero, o sea el de excelencia, se logra al premiar a los estudiantes más capaces, independientemente de su nivel de ingreso; el segundo la igualdad de oportunidades, conduce a favorecer a los estudiantes que más carecen de medios. En tercer lugar para quienes pagan el sistema conduce a una reducción de la discrepancia entre los rendimientos sociales y privados, lo cual tiene consecuencias benéficas en la elección de carreras e incluso en la demanda de plazas de estudio en la universidad.

3.2.1 DESVENTAJAS

La enseñanza pagada se relaciona conjuntamente con créditos educativos en comparación con el programa de becas de estudio. En primer lugar puede basarse en créditos más sencillos y atender a un mayor número de estudiantes. Por lo tanto la limitación del número de beneficiarios tiene que ver con la capacidad del estudiante para rembolsar su deuda en el futuro.

En segundo lugar, ya que el crédito educativo es un fondo rotatorio, todos sus recursos vuelven a entrar en el sistema. En términos redistributivos, el crédito educativo amplía simplemente las

oportunidades de los estudiantes más pobres y tiene un impacto menor que el de las becas de estudio.

En cuanto a la pertinencia del uso del crédito educativo encontramos que existen argumentos a favor y en contra, entre los argumentos a favor de éste son:

- 1.- Al disminuir la dependencia del estudiante con respecto al sistema de becas, se afianza su confianza en sí mismos.
- 2.- La concesión de un crédito sirve para distinguir a los estudiantes.
- 3.- La autofinanciación puede promover a una mayor libertad en traslados de universidades, cambios de cursos, etc.
- 4.- Permite a las universidades a elevar sus derechos de matrícula para ofrecer educación de mayor calidad.

Los argumentos en contra del crédito son:

- 1.- El sistema crediticio establece una discriminación entre los estudiantes obligados a solicitarlo.
- 2.- Provoca la deserción general de los cursos de artes y humanidades en favor de campos más lucrativos.
- 3.- No toma en cuenta el hecho de que también la sociedad y no sólo el individuo, se beneficia de la educación.

Sin embargo, es necesario contemplar una serie de obstáculos que hay que superar antes de planearse la viabilidad de un determinado plan de crédito. Los principales son:

- 1.- La necesidad de vencer el miedo del estudiante de no poder saldar la deuda.
- 2.- La necesidad de interpretar el crédito como una especie de caridad encubierta.
- 3.- La necesidad de proporcionar fondos a escala suficiente como para que los estudiantes detengan

un apoyo financiero adecuado.

Es conveniente tratar un aspecto de la problemática de la financiación que afectan a la educación, éste es el sistema fiscal general, este tipo de imposición discrimina en contra de las personas cuyas ganancias representan, en parte, un rendimiento sobre el capital previamente invertido poco en su formación profesional.

Por ejemplo, un médico deseoso de un especializarse en pediatría no puede deducir los costos de los cursos correspondientes en el ISR, mientras que otro médico que se matricule en un curso breve de revisión de diversas especialidades, incluyendo la pediatría, puede beneficiarse de una deducción.

A parte de estas consideraciones acerca del ISR, hay otras formas en las que el sistema fiscal y monetario general puede afectar al campo educativo, tanto en su financiación como en su funcionamiento.

En resumen, la enseñanza gratuita ha traído desventajas en cuanto a escasez de recursos, competencia por el financiamiento y el crecimiento de la matrícula, sin embargo el crédito educativo como mecanismo de financiamiento ha traído implicaciones en las IES, por lo que es necesario contar con un estudio exhaustivo que contenga las ventajas y desventajas de la implantación de este mecanismo en las IES públicas.

Por lo que se da una serie de estrategias de financiamiento que en el capítulo siguiente se analizarán detalladamente.

4.- ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Los acelerados avances del conocimiento y de la tecnología y su integración a los procesos productivos, los cambios en la organización del mundo laboral, el predominio del mercado y la reestructuración del Estado en la búsqueda de soluciones a los problemas crecientes del Estado benefactor e interventor, constituyen los ejes transformadores y desencadenadores de diversos procesos en las sociedades de hoy. Procesos que han ido generando las tendencias sociales, económicas, políticas y culturales que caracterizan la época presente de la modernidad: la globalización, que es una de las características del capitalismo posmoderno.

Este proceso de globalización consiste en convertir al mundo en un sólo mercado, fuente de insumos y factores de la producción y la subdivisión de los procesos productivos. La globalización permite incrementar las redes de relación entre unidades productivas de diferentes sectores y regiones.

Las modalidades actuales del capitalismo se reúnen en tres grandes grupos cuyos fundamentos e impulsos son diferentes. Estos enfoques implican diversas maneras de enfrentar y solucionar los principales cuestionamientos prácticos del orden capitalista, que tiene que ver con el papel del Estado y de los agentes económicos en el sistema de mercado; esto deriva de las diferencias de la política fiscal, de seguridad social, del papel del Estado y del mercado en relación con los empresarios y trabajadores.

Sin embargo, las modalidades que emplea el capitalismo en cuanto a la educación se ve diferenciada dependiendo el país; por ejemplo en el caso de Japón que es un país industrializado "intensivo" donde emplea una estrategia a largo plazo, para conquistar los mercados internacionales,

de prioridad a todos los niveles educativos, donde el predominio de profesiones esta orientada a la gestión tecnológica (ingenieros); mientras que para el caso de Estados Unidos que cuenta con una industrialización “extensiva”, donde utiliza una táctica a corto plazo, para concentrar sus recursos dentro del mercado interno, orienta sus recursos a la educación superior, sujeta a evaluación de costo-beneficio y donde las profesiones están vinculadas a la gestión legal y financiera (abogados); así como el caso de Europa donde cuenta con ambos tipos de industrialización, en donde la educación debe ser de calidad en todos los niveles y los perfiles profesionales deben ser comerciales y técnicos (administradores e ingenieros).

Sin embargo, para los países subdesarrollados como el caso de México que emprendió su camino para incorporarse a la globalización, donde el proceso de educación ha quedado sujeto a las transformaciones que se han impulsado, bajo el amplio proyecto que aquí oficialmente se ha conocido como la modernización. En este contexto, el financiamiento de la educación ha resultado problema y factor clave, pues por un lado, se ha constituido como un instrumento para reorientar las políticas educativas; y por el otro, los montos sectoriales y sus mecanismos de asignación y distribución han sido afectados.

Sin embargo, el dilema que aparece constantemente de atender a la educación básica o a la educación superior fundamenta también, en el ámbito internacional, la política de precios de la educación pública, que sugiere el Banco Mundial con toda la influencia y capacidad de presión con que cuenta, actualmente, en todo el mundo.

La política optima para las IES según el Banco Mundial es, que recuperen plenamente los costos mediante el pago de los estudiantes, con cargo a los ingresos de sus padres o con cargo a sus propios

ingresos futuros, de un sistema de préstamos o de un impuesto a graduados.

En México, esas políticas impulsadas por el Banco Mundial no se han adoptado con toda su rudeza, en particular, por la respuesta de los diversos sujetos que resultan afectados, respuestas en las que están presentes las atribuciones que la sociedad mexicana ha concedido al Estado en esta materia y hasta ahora asume como compromiso, al menos en el plano normativo y del discurso. Sin embargo, algunas de las estrategias modernizadoras apuntan en esa dirección, en particular el aumento de las cuotas a los estudiantes, inscripción, servicios y la canalización de la demanda a la oferta de los servicios particulares.

Por lo que es necesario generar recursos adecuados para garantizar el acceso a la educación superior, entre las estrategias que pueden implementarse para el financiamiento de la educación superior tenemos:⁵¹

1.- Diversificación de las fuentes de financiamiento: cuotas parciales o totales por los servicios educativos que ofrecen, contrato con empresas, sorteos, cursos de educación continua, diplomados, etc.

Dentro de las IES públicas, encontramos que la principal fuente de ingresos es a través del subsidio federal proporcionado por la SEP, sin embargo, el aumento en la demanda de acceso al nivel superior, ha traído como consecuencia la necesidad de buscar nuevas vías de financiamiento que ayuden a ofrecer el servicio educativo equitativamente.

Por lo que se han establecido convenios con empresas para obtener recursos materiales, humanos y económicos. Esta relación universidad-empresa es de doble vía.

⁵¹ Vid. FRESAN, Magdalena. *Tendencias en el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas*. Pág. 66

Para la parte educativa es una estrategia adecuada para que la formación de profesionales responda a los requerimientos del sector productivo; garantiza que los académicos guíen a sus estudiantes en el aprendizaje con problemas reales, así como el abordaje y tratamiento de problemas de investigación que incentiven la creación de nuevo conocimiento y nuevas aplicaciones. Para los centros educativos la vinculación es un reto no sólo para la investigación científica, sino también para los procesos de enseñanza-aprendizaje y el diseño de planes y programas, así como fuentes de financiamiento.

Para la parte productiva, las instituciones educativas incrementan las posibilidades de innovar procesos y productos; lograr mayor eficiencia en el diseño de su organización y mejorar la gestión administrativa y operativa.

2.- Asignación de recursos mediante mecanismos que incentiven la eficiencia:

a) Financiamiento relacionado con criterio de desempeño académico.

Es urgente reflexionar sobre la necesidad en cuanto a profesionistas e investigadores, a fin de asignar y definir estrategias de modernización en las universidades. El financiamiento debe asegurar la mejor implementación posible de la estrategia para estimular a los académicos de alto nivel para que trabajen en las IES de nuestro país, por lo que es necesario financiar programas para elevar la formación de académicos y aumentar, así, la proporción de académicos capaces de elevar la calidad de la formación ofrecida.

b) Límites a la duración máxima de los estudios con financiamiento gubernamental.

La benevolencia que muestran las IES en cuanto a la conclusión de estudios, han ocasionado problemas como, el aumento del gasto por alumno y a su vez reduciendo así la oferta a la educación.

Sin embargo, debido a la situación por la que atraviesa la educación superior en cuanto a la asignación de recursos que se ha visto reducida y la necesidad de contar con fuentes de financiamiento que coadyuven a brindar el servicio educativo.

3.- Mejoramiento de la gestión de recursos al interior de las IES:

a) Desarrollo de la planeación estratégica.

La planeación de la educación superior en México, tanto en el ámbito institucional como en el de las instancias de coordinación estatal y nacional, privilegió desde sus inicios la planeación normativa, de carácter general y con visiones de largo plazo.

Si bien la planeación directriz permitió delinear escenarios ideales y normas técnicas, raras veces orientó o influyó, de manera contundente, en la toma de decisiones. La necesidad de operar cambios institucionales importantes en el corto y mediano plazo ha conducido a las IES a enfatizar los enfoques de planeación estratégica, en donde la evaluación es de gran importancia para orientar las acciones futuras y valorar el nivel de logro de las metas propuestas.

En consecuencia, el enfoque estratégico exige una mayor relación entre la planeación, la programación, la presupuestación y el financiamiento.

b) Establecimiento de incentivos para el desarrollo de programas como la educación continua, cursos de tiempo parcial, carreras universitarias, etc.

Los servicios externos que ofrecen las IES, combinan los recursos académicos y tecnológicos a fin de proporcionar servicio y asesorías a los sectores público, privado y social.

La vinculación con el sector productivo permite a las instituciones a obtener beneficios como:

- Transferencia de tecnología entre los sectores involucrados

- Vinculación de planes y programas como resultado de la interrelación entre escuela e industria
- Proyectos conjuntos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico
- Formación y actualización de recursos humanos de las empresas a través de cursos y diplomados.

Las estrategias anteriores hacen clara la necesidad de un planteamiento integral para el desarrollo de la educación superior del país y un programa especial para el financiamiento de este nivel.

Sin embargo, no puede ignorarse, que el gobierno federal ha emprendido acciones que han mostrado ser benéficas para el desarrollo de la educación superior y ha establecido mecanismos de financiamiento para apoyar acciones estratégicas, tales como aquellos que sirven para apoyar la formación de profesores (PROMEP), el equipamiento de las IES (FOMES) y el apoyo a la investigación y el posgrado (CONACYT). Así como la intervención de los organismos internacionales como la UNESCO, Banco Mundial y la OCDE que establecen parámetros, condiciones, recomendaciones en sus políticas de financiamiento a las IES de México.

Al incorporarse México al mundo globalizador, las políticas de financiamiento de la educación superior tanto internas como externas han sido modificadas.

En el caso de los países desarrollados las estrategias están orientadas a la educación superior, donde las IES están sujetas a evaluaciones para alcanzar la calidad.

Sin embargo, para México la situación es diferente debido a la diferencia entre estados, donde la querrela por más recursos ha sido constante, ya que los estados industrializados piden que sean ellos a los que se les asigne más presupuesto por ser más productivos, pero los estados más desprotegidos proponen que por no contar con recursos para lograr su desarrollo se les asignen más recursos. Pero

como podemos observar es un gran problema donde la única solución es destinar los mismos recursos y generar que las IES busquen otras fuentes de financiamiento como lo plantea el Banco Mundial a través de un sistema de préstamos, donde podrá recuperar el costo de la educación. Sin embargo, esta política no ha sido adoptada por que afecta a la mayor parte de la clase estudiantil esta acostumbrada a pagar el mínimo por los servicios educativos a los que tiene acceso.

Por lo que es necesario generar recursos que garanticen el acceso a la educación superior, ya que la principal fuente de ingresos de las IES es el subsidio federal y este es insuficiente para garantizar la educación para todos.

Encontramos que las IES cobran cuotas por los servicios educativos prestados, así como los convenios realizados con las empresas, donde la formación profesional que de respuesta a los requerimientos del sector productivo, es una estrategia por la parte educativa y por la parte productiva, las IES se ven beneficiadas en cuanto a la mejora de su gestión administrativa y operativa.

Otra de las estrategias es el ofrecimiento de servicios internos y externos donde combinan los recursos académicos y tecnológicos para proporcionar asesorías a los sectores privado, social y público.

Por lo que ha conducido a las IES a establecer los enfoques de la planeación estratégica, donde la evaluación juega un gran papel en cuanto a la orientación de las acciones para lograr las metas propuestas, surgiendo indiscutiblemente la reducción en cuanto a la conclusión de estudios.

Las estrategias aquí expuestas han logrado establecer mecanismos de financiamiento adicionales en las IES, que se logró a través de políticas claras y con el apoyo del gobierno federal, sector privado y

organismo internacionales.

Sin embargo, no debemos de ignorar que todas estas estrategias han surgido por un enfoque globalizador donde el país no pudo estar ajeno a ello, donde la educación es uno de los rubros afectados, debido a la imparidad que existe entre las políticas externas aplicadas a nuestras IES, donde el pago de derechos de matrícula es uno de las políticas más abordada y ha traído consigo argumentos a favor entre los cuales están: las necesidades a las que debe responder la educación superior son muchas y aumentan cada vez más y los gobiernos tienen dificultades para encontrar todos los recursos necesarios para afrontarlas; pagar aumenta la motivación; la consciencia de los costos origina la necesidad de ser eficaz y eficiente. Los argumentos en contra se pueden resumir de la siguiente forma: la importancia de la educación superior para el desarrollo de un país está fuera de toda duda, el Estado que se encarga de elaborar una política de desarrollo no puede sustraerse a sus obligaciones de financiar prioritariamente la educación superior y en los países en desarrollo, la mayoría de las familias no pueden pagar unos derechos de matrícula, aunque sean mínimos.

CONCLUSIONES

A partir de que México se incorpora al mundo globalizado suceden una serie de transformaciones no sólo a la economía, si no también a la educación.

En lo que se refiere a la educación superior observamos que el Estado no esta dispuesto a destinar más recursos a las IES públicas, ya que por una parte existe el problema del aumento considerable de la matrícula y de los problemas sociales y políticos que viven las IES; y por otro lado las exigencias profesionales que requiere el país para hacer frente a la globalización.

Así, surge la necesidad de modificar las políticas de financiamiento donde el Estado no será más el único proveedor de recursos a las IES públicas, por lo que se reconoce la necesidad de promover la generación de nuevos recursos tanto económicos como en especie a lo que llamamos fuentes alternas de financiamiento.

Dándose con ello que exista una serie de exigencias por parte del estado para proporcionar el subsidio, surgiendo así lo que son las evaluaciones al desempeño de cada IES, donde los elementos a evaluar son: calidad, pertinencia, eficacia y eficiencia, manifestándose una competencia por los recursos entre las IES públicas y privadas. Sin embargo, esta no es una solución apta para el gran problema de financiamiento ya que este acarrea más desigualdades de las que ya existen.

Par dar respuesta a las necesidades de las IES, el Estado, SEP y Organismos Internacionales como el Banco Mundial, ANUIES, OCDE, UNESCO, etc., han planteado una serie de políticas en cuanto a financiamiento entre una de ellas es la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento a través del sector público, privado nacional y extranjero, así como generar recursos de los servicios que presten

las IES hacia la sociedad.

Las políticas de financiamiento externas que se pretenden adaptar a las IES públicas mexicanas son: exámenes de admisión a todos los estudiantes sin excepción a nivel licenciatura, crédito educativo, cobro de cuotas, aportación de fundaciones, becas y convenios con el sector privado.

Si bien es cierto, que la mayor parte de la sociedad no cuenta con los recursos necesarios para pagar el costo real de la educación, podríamos pensar que la introducción de estas políticas a las IES públicas es un obstáculo para impedir el ingreso a las clases medias a la educación superior.

Pero observamos el caso de la UAM, donde obtiene fondos a través del CONACYT, debido a las investigaciones que realiza en cuanto a ciencia y tecnología; en el caso del COLMEX, es a través de fundaciones y empresas privadas; la UASLP ha logrado contar con fondos de fundaciones y embajadas nacionales y extranjeras, empresas privadas y el CONACYT para el apoyo a sus investigaciones; la UPIICSA es una de las unidades que ha logrado vincular la educación con el sector productivo a través de convenios con empresas privadas, donde las IES ofrecen sus servicios externos a la comunidad y al sector productivo. Además de contar con estos recursos adicionales éstas cobran por los servicios que ofrecen a sus estudiantes.

Sin embargo, al introducir alguna de estas políticas de financiamiento a la IES de gran magnitud como lo es la UNAM, trajo consigo grandes problemas como las hueígas, debido a que ha sido una institución muy benevolente en cuanto al cobro de cuotas y a la duración máxima para el término de estudios.

Esto es resultado a que no se adaptó la fuente de financiamiento correcta, esto quiere decir que no se hizo una investigación a fondo sobre las repercusiones favorables o adversas que ocasionaría.

Por lo que es necesario tener en cuenta que la importancia que se le de a la educación superior ayudará al desarrollo del país, debido a las exigencias de la modernización.

Además, que las IES no deben estar esperanzadas a un subsidio, ya que deben de contar con sus fuentes alternas de financiamiento que se adapten a sus características y después de haber hecho una investigación exhaustiva de su viabilidad.

Así, como las evaluaciones que se realicen a las IES para asignarles recursos deben contar con parámetros acordes a las características del país y de las IES.

A pesar que el crédito educativo ha sido establecido en nuestro país por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, es necesario contar con más información sobre los resultados adquiridos, así se analizará la viabilidad de esa fuente para ser introducida a las IES públicas mexicanas, siempre y cuando alguna de ellas desee adaptarla.

Ahora las nuevas políticas consisten en un conjunto de programas de estímulos al desempeño de las instituciones, de los docentes y de la investigación y en una vinculación muy estrecha con la industria. Los cambios originados tienen una tendencia muy clara, el cambio en la forma en que se asigna el financiamiento y el incremento de la participación del Estado y de la empresa en las actividades de las IES.

Y es indispensable además la diversificar las fuentes de financiamiento, proponiendo que los usuarios de los servicios educativos participen en dicho financiamiento.

Por lo que, es necesario que cada IES establezca un departamento especialmente encargado de planear y realizar programas específicos para la captación de recursos. Aquí juega un papel

importante el administrador educativo, donde tendrá que cumplir con los objetivos a través de la función administrativa de calidad y apegándose en lo posible a los principios de toda organización respecto a la planeación, vigilancia y retroalimentación.

Por último se observa que en el discurso educativo, la educación es considerada una estrategia para el desarrollo del país, por lo que es necesario que la nueva administración conjugue los siguientes elementos, para crear programas estratégicos que den respuesta a las necesidades económicas de las universidades: equidad con calidad; calidad con evaluación; evaluación con rendición de cuentas; coordinación de las estructuras federales y estatales al servicio de escuelas e instituciones; organización de éstas en función de las necesidades de los alumnos y del trabajo de los maestros para atenderlas.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ANUIES. *La educación superior en el siglo XXI. Línea estratégica de desarrollo*. México, 2000 pp.381
- 2.- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington. D.C. USA. 1995 pp.115
- 3.- BANCO INTERAMERICANO de DESARROLLO. *El problema de financiamiento de la educación en América Latina*. México, D.F. 1978 pp.493
- 4.- BANCO INTERAMERICANO de DESARROLLO. *Seminario sobre alternativas de financiamiento de programas y proyectos orientados a las nuevas prioridades educativas en América Latina*. San José de Costa Rica. julio 7-11, 1980. pp. 367.
- 5.- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington. D.C. E.U. 1996 pp.194
- 6.- BOENINGER, Eduardo. *Políticas alternativas de financiamiento de la educación superior. Seminario sobre financiamiento de la educación en América Latina*. BID, México, noviembre 27- diciembre 1, 1978. pp. 342.
- 7.- BOTELLO Beltrán del Río, Manuel. A. *Propuesta de un esquema de bonos para la educación superior en México*. Tesis Lic. en Economía. ITAM. México, 1993. pp. 66.
- 8.- BRUNNER, José Joaquín. *Estudio comparado sobre financiamiento de la educación superior en 6 países de América Latina: estudio actual, tendencias e innovaciones*. FLACSO, Santiago de Chile. 1993 pp.123
- 9.- BRUNNER, José Joaquín. *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato*. FLACSO, Santiago de Chile. 1995 pp.207

- 10.- CILLERO García, José. *Educación superior en México. Consideraciones sobre su financiamiento*. Tesis Lic. en Economía. ITAM. México. 1978 pp.211
- 11.- CORDERA Campos, Rafael. "Reflexiones sobre el financiamiento de los organismos internacionales a la educación" en *Política de financiamiento a la educación superior en México*. CESU-UNAM. México. 1995. pp.142
- 12.- FUENTES Monterrubio, Beatriz. *El financiamiento de la educación superior en México, dentro del neoliberalismo*. Tesis Maestría en Enseñanza superior. ENEP Aragón. México. 1999 pp.273
- 13.- GONZÁLEZ González, Esther. *El financiamiento de la educación superior en México*. ITAM. México. 1982 pp.30
- 14.- HAASS Torres, María. *Alternativas de financiamiento para las IES privadas en el D.F.* Lic en Administración. ITAM. México, 1991 pp.126
- 15.- KENT, Rollin. *El financiamiento público de la educación superior en México: la evaluación de los modelos de asignación financiera en una generación*.
- 16.- LEVY Daniel. *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*. CESU-UNAM. México, 1995 pp.306
- 17.- LÓPEZ Zarate, Romualdo. *El financiamiento de la Educación Superior en México 1982-1994*. ANUIES. México, 1996 pp.296
- 18.- MALO, Salvador. *La educación superior en América Latina. Testimonios de un seminario de rectores*. BID. México. 1996 pp.113
- 19.- Mc GUINN, Noel. *Conceptualización y criterios de asignación de recursos económicos en la educación*. Fundación Javier Barros Sierra A. C. México. 1980 pp.28

- 20.- MÉNDEZ López, Alejandro. *Políticas de evaluación y financiamiento en educación superior y sus efectos sobre la autonomía universitaria*. CIDE. México 1995 pp.167
- 21.- MUNGARAY Legarda, Alejandro. *Políticas públicas y educación superior*. ANUIES. México 1997 pp.386
- 22.- MURAYAMA Rendón, Ciro. *El financiamiento a la educación superior en México 1970-1993*. UNAM. México. 1995 pp.230
- 23.- OCDE. *Exámenes de las políticas nacionales de la educación*. México, 1997 pp.244
- 24.- OCDE. *Hacia una tipología de los mecanismos de financiamiento*. Traduc. Ofelia Escudero. México. 1997. pp. 321
- 25.- OROVAL Planas, Esteve. *Economía de la educación*. ed. Ariel Educación. España. 1996 pp.277
- 26.- PALLAN Figueroa, Carlos. *Estrategias para el impulso de la vinculación universidad-empresa*. ANUIES. México, 1997 pp.260
- 27.- PESCADOR Osuna, José Ángel. *Aportaciones para la modernización educativa*. 2a de. UPN: México 1994 pp.280
- 28.- SANTIZO Rodall, Claudia Alejandra. *Política de evaluación y financiamiento a las universidades públicas en México, estudio de caso*. CIDE, México: 1997. pp.78
- 29.- VEGA Rodríguez, Alejandro. *Retos y perspectivas del financiamiento de la educación universitaria en México 1970-1999. (Un acercamiento desde la perspectiva neoinstitucional)*. CIDE, México: 1996. pp.149.
- 30.- WILLIAMS, Gareth. *El financiamiento de la educación. Tendencias actuales*. ANUIES. México 1990 pp.123

- 31.- ZYMELMAN, Manuel. *Fondos públicos para financiar la educación*. ed. Pax. México, 1974 pp.404

HEMEROGRAFÍA

- 1.- ABOITES, Hugo. "La universidad de la ANUIES" en *Revista Coalición*. Año I, núm.0 p.17-21
- 2.- ANUIES. *Casos exitosos de vinculación universidad-empresa*. México, 1999 pp.165
- 3.- ANUIES. "Políticas y estrategias ante los problemas inmediatos" en *Revista de la educación superior*. Vol. XIII, núm. 1(49), enero-marzo 1984 pp.108-124
- 4.- ÁPICE. *Encuentro sobre financiamiento de la educación superior y el crédito educativo como alternativa*. Hermosillo Sonora, México. noviembre 7-10. 1995 pp.68
- 5.- BRACHO, Teresa. *El Banco Mundial frente al problema educativo*. CIDE. México, 1992. pp.187
- 6.- FRESAN, Magdalena. "Tendencias en el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas" en *Revista de la educación superior*. Vol. XXIX (1), núm. 113, enero-marzo, 2000 pp.57-74
- 7.- GUERRA Rodríguez, Diodoro. "El modelo educativo de las IES para el nuevo milenio" en *Revista de la educación superior*. Vol. XXVIII (1). núm. 109, enero-marzo, 1999. Pp.127-139

- 8.- HANEL del Valle, Jorge. "Problemas y perspectivas de desarrollo de las IES públicas en México" en *Revista de la educación superior*. Vol. XXIII (2), núm.90, abril-junio, 1994 pp. 67-89
- 9.- LÓPEZ, Prudencio. "Apoyo de la industria para crear un fideicomiso que proporcione becas-préstamo a educandos de escasos recursos económicos" en *Revista de la educación superior*. Vol. II, núm. 3 julio-septiembre, 1973 p.61-68
- 10.- MUÑOZ Izquierdo, Carlos. "Alternativas financieras para la educación superior" en *Reforma y Utopía*. núm. 7. 1992 pp. 36
- 11.- PALLAN Figueroa, Carlos. "Educación superior. Acción y perspectivas" en *Revista de la educación superior*. Vol. XXII (2), núm.86, abril-junio, 1993 pp.17-30
- 12.- TOBARGA Torrico, Huáscar. "Problemas y perspectivas de desarrollo de las instituciones de educación superior pública en México" en *Revista de la educación superior*. Vol. XXII, núm. 90, abril-junio, 1994.
- 13.- UNESCO. "La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción" en *Conferencia Mundial sobre la educación superior*. París. 5-9 octubre 1998 pp.69
- 14.- VALERIO Quintero, Juan Francisco. "Recursos para la educación superior" en *Revista de la educación superior*. Vol. XVIII. núm. 2 (70). Abril-junio, 1989 pp.131
- 15.- VERA, Rodrigo. "En documento de la OCDE y el Banco Mundial, se preveía el incremento de las cuotas de las universidades públicas y la expansión de la educación superior" en *Proceso*. Mayo, 1999 pp.67