

La investigación educativa ante el cambio de gobierno en México

Reflexiones y propuestas para el futuro

Angélica Buendía Espinosa
Germán Álvarez Mendiola
Coordinadores



**La investigación educativa
ante el cambio de gobierno en México**

Reflexiones y propuestas para el futuro

Angélica Buendía Espinosa

Germán Álvarez Mendiola

Coordinadores

Consejo Mexicano de Investigación Educativa

Comité Directivo

Angélica Buendía Espinosa
Presidenta

Germán Álvarez Mendiola
Vicepresidente

Guadalupe Olivier Téllez
Secretaria General

José Navarro Cendejas
Tesorero

Diana Patricia Rodríguez Pineda
Coordinadora de Admisión

Juan Fidel Zorrilla Alcalá
Coordinador General de Áreas Temáticas

Yolanda López Contreras
Coordinadora de Relaciones Interinstitucionales

Romelia Hinojosa Luján
Coordinadora de Regiones

Roberto Rodríguez Gómez Guerra
Director de la Revista Mexicana de Investigación Educativa

Lourdes Chehaibar Náder
Coordinadora General del Comité Científico del XV Congreso Nacional de Investigación Educativa

Miguel Ángel Arias Ortega
Coordinador del V Encuentro de Estudiantes de Posgrado en Educación

La investigación educativa ante el cambio de gobierno en México: reflexiones y propuestas para el futuro / Angélica Buendía Espinosa y Germán Álvarez Mendiola, coordinadores.
-- 1ª ed. -- Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2019.
vi, 461p.
ISBN en trámite

1. Desigualdad, inclusión y equidad educativas 2. Calidad y políticas 3. Gobernanza y gestión 4. Violencia escolar 5. Evaluación de aprendizajes y de docentes 6. Modelo educativo y currículum 7. Formación, actualización y prácticas docentes en educación básica y media superior 8. Educación y trabajo 9. Ciencia y tecnología 10. Rezago educativo, educación y alfabetizaciones de jóvenes y adultos 11. Financiamiento educativo, calidad y justicia 12. Evaluación académica en educación superior 13. Educación y justicia social. 14. Políticas de ciencia y tecnología. I Buendía Espinosa, Angélica, coord. II Álvarez Mendiola, Germán, coord.

LC1028
I69

370.972
I69

Coordinación editorial: Germán Álvarez Mendiola

Organizadores de los foros: Germán Álvarez Mendiola, Angélica Buendía Espinosa, Francisco Cabrera Hernández, Alejandro Canales Sánchez, Pedro José Canto Herrera, Miguel Ángel Casillas Alvarado, Evangelina Cervantes Holguín, Lourdes Chehaibar Náder, María de Ibarrola Nicolás, Ana Esther Escalante Ferrer, Julieta Espinosa Meléndez, Eugenia Garduño Whitson, Gladys Julieta Guerrero Walker, Carlota Guzmán Gómez, Mery Hamui Sutton, Romelia Hinojosa Luján, Elisa Lugo Villaseñor, Dinorah Miller Flores, Lucila Parga Romero, Ruth Catalina Perales Ponce, Jesús Enrique Pinto Sosa, Héctor Reyes Lara, Mario Rueda Beltrán, Cony Brunhilde Saenger Pedrero, Lya Esther Sañudo Guerra, Dora Esperanza Sevilla Santo, Yengny Marisol Silva Laya, Héctor Vera Martínez, Martha Vergara Fregoso, María Teresa Yurén Camarena y Juan Fidel Zorrilla Alcalá.

Nueva Revisión y corrección de textos: Fátima Yazmín Coiffier López, Mitzi Danae Morales Montes, Brenda Yokebed Pérez Colunga, Patricia Pérez Rangel, Elena Torres Sánchez, Fanny Lucía Urrego Cedillo.

Agradecimientos especiales por su apoyo en la realización de los foros: Daniela Alvarado Castillo, Luis Enrique Hernández Martínez, Patricia Jardón Dávila, Juan Carlos López, Alfredo Meneses Matilde, Renny Saavedra Ávila.

Portada, diseño interior y formación: Mónica Zavala Medina.

Imagen de portada: Jaime Martínez.

Lugar: Ixtenco, Tlaxcala.

Año: 2014.

Primera edición: 2019

DR © Consejo Mexicano de Investigación Educativa
General Prim 13, Centro, 06010, Alcaldía Cuauhtémoc, CDMX, México
<http://www.comie.org.mx>
Tel: 55 3089 2815

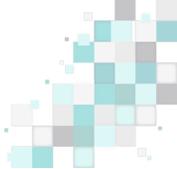
ISBN en trámite

Publicado en México

XII

Financiamiento educativo. Retos y alcances para una educación con calidad y con justicia





Financiamiento educativo. Retos y alcances para una educación con calidad y con justicia

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,
Universidad Nacional Autónoma de México, 11 de junio, 2018

Presentación

*Lourdes M. Chehaibar Náder*⁸¹

En el contexto de las campañas a la presidencia de la República el COMIE organizó una serie de foros. El que ahora presentamos estuvo dedicado al financiamiento educativo, sin duda un asunto central para pensar la educación, sus problemas y sus alcances futuros.

El gobierno federal que termina su gestión, así como sus predecesores a lo largo de este siglo XXI, han extendido el alcance de la escolaridad obligatoria y han establecido políticas públicas de coordinación, evaluación y control del sistema educativo nacional.

Particularmente, este último gobierno federal enarbó una propuesta de reforma, anunciada como histórica, que partió de los cambios al artículo 3º constitucional y la creación de nuevas o reformadas leyes secundarias (el Servicio Profesional Docente y el INEE autónomo, además de la Ley General de Educación).

En estos ordenamientos se define a la educación como un derecho que debe garantizar el Estado, la cual debe ser de calidad. Y esa garantía parte, necesariamente, del financiamiento que este haga del servicio educativo, lo cual implica a los estudiantes, a los trabajadores de la educación (maestros, directivos, supervisores, asesores, personal administrativo, etcétera), la infraestructura, el equipamiento y todos los apoyos requeridos para que la educación recibida por más de 35 millones de mexicanos responda a la caracterización que la propia Constitución establece. El compromiso del Estado implica, además, contemplar y atender las crecientes brechas de desigualdad,

⁸¹ Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

el rezago y las presiones demográficas de corto plazo, entre otros aspectos que caracterizan la situación educativa en el país.

A continuación, presentamos al lector el análisis de destacados especialistas en el tema del financiamiento educativo. Se trata de académicos y funcionarios que han realizado estudios e investigaciones vinculadas a esta problemática, de suyo compleja, y quienes responden a preguntas elaboradas previamente por quien suscribe, con la finalidad de centrar la extensa problemática que atañe al financiamiento educativo y dar cuenta de posibles rutas para atenderla, dada su importancia en la definición de futuros deseables para el sistema educativo.

Dada la especificidad de dicha problemática en los distintos tipos y niveles educativos, las respuestas a las preguntas son desarrolladas por los autores según su propia experiencia investigativa. Así, Héctor V. Robles Vásquez y sus colaboradores se ocupan de la educación básica; Alejandro Márquez se refiere a la educación media superior y Javier Mendoza a la educación superior. Finalmente hay una cuarta pregunta, referida al financiamiento de la educación superior y al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la que solamente responden Alejandro Márquez y Javier Mendoza, dada su propia trayectoria en estas materias.

Esperamos que los acercamientos que se vierten sobre el financiamiento educativo puedan ser considerados por los actores responsables de diseñar y ejecutar las políticas públicas que guiarán al siguiente gobierno federal. Los vínculos entre los investigadores de la educación y los funcionarios responsables del sistema educativo debieran estrecharse, en beneficio del derecho a la educación de todos los mexicanos.



Financiamiento y educación básica

Participación de *Héctor Robles Vásquez, Valeria Serrano Cote* y *Eduardo Ángeles Méndez*⁸²

¿Qué elementos de las políticas públicas de financiamiento para la educación, establecidas hace más de dos décadas, consideran que pueden ser rescatados, cuáles debieran replantearse y cuáles eliminarse? ¿Por qué razones y con qué finalidades?

Introducción y conceptos centrales sobre el financiamiento de la educación

Las respuestas proporcionadas en este documento se encuentran enmarcadas en los conceptos de educación integral, función y población objetivo, calidad y justicia, desigualdad, eficacia y eficiencia. Por lo anterior resulta relevante explicar cada uno de ellos.

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que los fines de la educación son más amplios que los aprendizajes de las asignaturas escolares. Establece que la educación debe perseguir el desarrollo integral de ser humano y formar buenos ciudadanos, fomentando en los educandos el amor a la patria, los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Las recientes transformaciones constitucionales han modificado la función y la población objetivos de la educación obligatoria: antes de 2011 y 2013, la educación era un derecho social y este derecho se podía interpretar como la garantía de que todos los niños y jóvenes alcanzarían -al menos- la escolaridad obligatoria. Desde 1934 y hasta 1993 el mínimo nivel obligatorio debía ser la educación primaria terminada; después de este año se amplió a la educación secundaria; de 2004 a 2008 se añadieron gradualmente los tres grados de educación preescolar. En este periodo, el objetivo prioritario del Estado fue la expansión del sistema público

⁸² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Los autores son miembros de la Dirección General para la Integración y Análisis de la Información del INEE. Los puntos de vista de los autores no reflejan la posición del Instituto.

de educación obligatoria a través de aumentar la cobertura de distintos tipos de servicios educativos.

En contraste, a partir de los cambios constitucionales de 2011 y 2013, la cobertura de la obligatoriedad se amplió a la educación media superior en un horizonte gradual para garantizar su universalización en el ciclo 2021-2022. Además, la función objetivo ya no solo incluyó la provisión de servicios educativos sino también garantizar a las niñas, niños y jóvenes del país el acceso a una educación obligatoria de calidad.

Las profundas transformaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los años recientes, en particular las modificaciones a los artículos 1º y 3º, han configurado lo que, desde nuestra perspectiva, constituye el Derecho Humano a una Educación Obligatoria de Calidad (DHEOC). A partir de esta transformación, tanto el Estado como la sociedad mexicana adquieren la corresponsabilidad de garantizar a todas las niñas, niños y jóvenes en el país “la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, art. 3º); por un lado, el Estado provee y, por otro lado, la sociedad demanda.

Además, en la Ley General de Educación (LGE) se introduce la perspectiva de *equidad educativa*, la cual puede interpretarse como un principio redistributivo para garantizar el cumplimiento del DHEOC. Esta equidad demanda que la acción educativa pública debe orientarse a garantizar la inclusión y la justicia sociales en el terreno educativo. Por otra parte, la inclusión significa que todas las niñas, niños y jóvenes, independientemente de su origen socioeconómico y cultural, tengan acceso a programas educativos y recursos que les aseguren niveles básicos de aprendizajes relevantes y pertinentes. El principio de justicia implica que los sistemas escolares deban propiciar los elementos para que todos los niños y jóvenes alcancen el desarrollo de su máximo potencial educativo, independientemente de su origen social. Ambos aspectos de la equidad deben ser tratados como una unidad (OCDE, 2007).

El concepto de calidad al que aquí se alude es resultado de una dinámica social y del propio Sistema Educativo Nacional, a través de la cual se eliminan

las barreras que limitan la concurrencia de todos los niños y jóvenes a los centros escolares bien equipados en su infraestructura y materiales educativos, con docentes y directivos preparados, así como con programas escolares inclusivos, relevantes para el desarrollo del país, y pertinentes y significativos para los alumnos, todo ello con objeto de hacer realidad su derecho a aprender, independientemente de su género, origen social, étnico o lugar de residencia (INEE, 2016).

Es importante señalar que no debe tratarse exclusivamente el fenómeno de la desigualdad educativa sino también el garantizar las varias dimensiones del DHEOC a todos los niños, independiente de su origen social como, por ejemplo: acceso a escuelas dignas, funcionales y con materiales adecuados; maestros y directivos escolares preparados y en formación continua permanente; permanencia en la escuela de todos los alumnos, y completar —al menos— los niveles educativos obligatorios con aprendizajes significativos. En este marco importa garantizar a la población, cuando menos, el cumplimiento de umbrales o referentes socialmente aceptables en los varios componentes del DHEOC. Ejemplos de estos referentes son: la universalización del acceso a los centros escolares de educación obligatoria y la terminación de la escolaridad correspondiente para todos ellos. Como un eje analítico, la desigualdad es importante cuando, garantizado un piso mínimo de oportunidades educativas, no puede garantizarse el desarrollo humano pleno de los niños y jóvenes a través de su paso por el sistema escolar y los resultados se asocian a las condiciones de origen social y otras características exógenas de ellos.

En la fracción VIII del art. 3° de la CPEUM se establece que es obligación del Congreso de la Unión unificar y coordinar la educación en toda la República, de tal modo que emitirá las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios, así como determinar la política de financiamiento público para este servicio. Asimismo, se establece que la educación obligatoria que el Estado mexicano debe prestar se otorgará en el marco del federalismo y de la concurrencia, establecidos en la CPEUM y la LGE (capítulo II). En esta última se formula que, tanto el gobierno federal como el gobierno de cada entidad federativa, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios

educativos, y que la asignación del presupuesto en cada uno de los niveles de educación debe permitir dar continuidad y concatenación a éstos para que la población alcance el máximo nivel de estudios posible (LGE, art. 25).

Así, la educación pública adquiere el carácter prioritario dentro de la agenda del desarrollo nacional, de tal modo que tanto el gobierno federal como los gobiernos de las entidades federativas deberán procurar fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos crecientes, en términos reales, para la educación pública. A su vez, estos recursos deben ser administrados — por parte de la federación, entidades federativas y municipios — bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (CPEUM, art. 134°).

Los conceptos de eficacia y eficiencia no son explícitos en la normatividad. Sin embargo, es posible interpretarlos bajo dos dimensiones: a) la eficiencia de los incentivos inherentes a la coordinación para el financiamiento de los tres órdenes de gobierno; y b) la eficacia y la eficiencia en la administración de la política pública educativa.

Información y transparencia

Los cambios normativos no se han acompañado de la disposición de información transparente y detallada del financiamiento educativo, especialmente de las entidades federativas (INEE, 2018; SHCP, 2016). Esto no solo impide identificar el destino efectivo de los recursos, para evaluar la congruencia del financiamiento del Estado con los objetivos normativos; sino alcanzar valoraciones del impacto global y la eficiencia de los programas que componen el gasto educativo en la educación obligatoria. Así, con la información disponible hasta ahora solo pueden darse respuestas parciales a las preguntas formuladas en este documento.

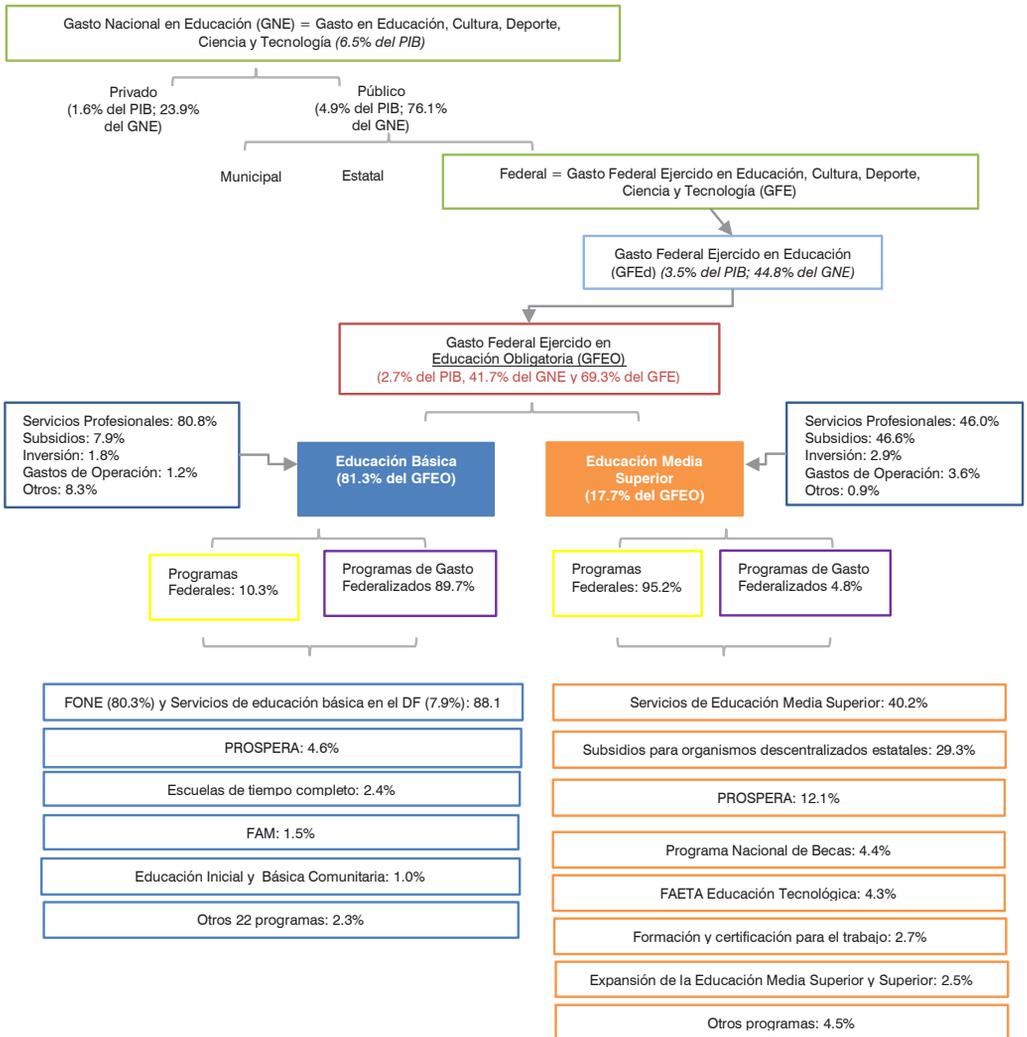
Distribución de recursos

Tras las modificaciones constitucionales, el Estado mexicano se compromete a garantizar múltiples objetivos que no pueden ser logrados sin cambios profundos en la distribución de sus recursos, en el aumento de su eficacia y eficiencia, así como en el incremento de estos. La distribución de los recursos proporciona una visión general de la importancia que se le otorga a cada uno de los objetivos planteados.

El financiamiento a la educación, llamado Gasto Nacional en Educación (GNE), proviene tanto del Estado como de la sociedad, es decir, los recursos provienen del sector público y privado. En este último se incluyen las erogaciones de las familias en conceptos como inscripción, colegiaturas, uniformes, material y transporte escolar. La parte pública incluye no solo recursos para educación, sino los destinados para dimensiones formativas como la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología; así, en el sector público el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales se coordinan para financiar la educación integral.

La participación de la federación en la educación integral es preponderante no solo por el monto que aporta sino por la manera en que interviene, pues lo hace a través de programas presupuestarios mediante los cuales asigna recursos para alcanzar objetivos específicos alineados a la planeación nacional. Estos se pueden agrupar en dos: programas federales (PF) y programas de gasto federalizado (PGF). En el primer caso, se encuentra la parte del presupuesto educativo con mayor grado de discrecionalidad, es decir, probablemente es la parte del presupuesto que puede reestructurarse para alinear los recursos hacia el cumplimiento de la normatividad en materia educativa, mientras en el segundo caso, se encuentra la parte menos flexible del presupuesto, pues en mayor medida son los recursos necesarios para mantener en marcha los servicios de educación básica (Ver Figura 1).

FIGURA 1
ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Panorama Educativo de México 2016, INEE (2017); La educación Obligatoria en México Informe 2018, INEE (2018).

Programa de Gasto Federalizado en contraste con los Programas Federales

Por razones históricas, ligadas a la responsabilidad que el gobierno federal asumió con las entidades federativas al descentralizar los servicios educativos federales a las entidades federativas —a través del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, ANME en 1992 (DOF, 19.05.1992)—, mayormente los PGF representan la parte de recursos que la federación destina para mantener la operación regular de los servicios de educación básica, por ello la mayor parte de éstos, alrededor, de 91.9%, se ejerce en el concepto de servicios personales, es decir, la nómina del personal educativo, por esta razón estos recursos difícilmente sufren modificaciones presupuestales sustanciales.

Por otro lado, los PF representan la parte flexible de la política federal de financiamiento para educación, pues generalmente se ajustan a los objetivos establecidos por cada administración gubernamental federal en cada sexenio; los PF, a diferencia de los PGF, son diversos en el sentido de que son varios los objetivos para los cuales fueron diseñados, por ello, su distribución por tipo de gasto es muy distinta a la de los PGF, pues la mayor parte de los recursos de los PF se destina para subsidios, alrededor de 66.6%, mientras que el resto para gastos de operación 10.1%, otros gastos corrientes 14.4%, inversión 6.9% y servicios personales solo 2.0% (Ver Figura 1).

Durante 2008-2016, en promedio, solo 11.5% de los recursos federales para educación básica se ejercen mediante PF; en ese periodo se ha observado una tendencia a concentrar el gasto en este tipo de programas mediante solo cuatro de ellos: PROSPERA Programa de Inclusión Social, Escuelas de Tiempo Completo, Educación Inicial y Básica Comunitaria y Producción y distribución de libros y materiales educativos, pues pasaron de representar 48.8% en 2008 a 84.8% en 2016. Por otro lado, en promedio, 88.5% se ejerce mediante PGF; a diferencia de lo que sucede en los PF, aquí el gasto se concentra en un solo programa: el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), pues de manera casi constante ha representado en promedio 88.9% del total de los PGF.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EDUCACIÓN BÁSICA SEGÚN TIPO DE PROGRAMA PRESUPUESTARIO (2008-2016)

Programa presupuestario			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
			Millones de pesos a precios de 2012								
Programas federales	11S072	PROSPERA programa de inclusión social ¹	14,849.8	14,648.3	15,361.8	13,878.9	18,326.7	15,113.9	16,756.9	16,251.6	17,716.2
	11S221 y 25E221	Escuelas de tiempo completo ²	233.8	457	452.5	1,586.3	2,962.6	5,725.4	10,595.6	6,027	9,208.7
	[+...+...+]	Otros	24,460.7	14,971.5	14,269	18,219.3	9,874	8,059.7	14,647.6	13,854.8	5,790.8
	11E066	Educación inicial y básica comunitaria ³	5,761.1	4,797.8	4,530.4	4,640.7	4,724.9	4,422.2	4,003	4,163.5	4,037.5
	11B003	Producción y distribución de libros y materiales educativos ⁴	2,492.2	3,236.5	2,802.6	3,354.4	2,170.4	2,650.6	2,676.5	2,471.3	2,962.1
	11S243 y 25S243	Programa nacional de becas ⁵	55.5	56.3	51.2	63.9	98.5	115.1	235.9	278.6	267
	Subtotal	47,853.1	38,167.4	37,467.5	41,743.5	38,157.1	36,086.9	48,915.5	43,046.9	39,982.3	
Programas de gasto federalizado	33I013-33I016	FONE ⁶	268,330.4	263,808.3	268,162.3	273,520.9	277,270.4	280,192.1	284,258.5	309,301.6	311,246.9
	25E003	Servicios de educación básica en el D.F. ⁷	27,377.9	29,028.7	28,154.4	29,942	31,937.3	31,335.1	28,505.1	30,054	30,446.4
	33I007	FAM Infraestructura educativa básica ⁸	5,085	5,028.9	5,005	5,482.3	5,610.2	5,784.6	5,965.1	5,866.3	5,989.8
		Subtotal	300,793.4	297,865.9	301,366.7	308,945.2	314,817.9	317,311.8	318,728.7	345,221.8	347,683
Total		348,646.4	336,033.3	338,834.2	350,688.7	352,975	353,398.7	367,644.2	388,268.7	387,665.3	
(%) respecto al total											
Programas federales	11S072	PROSPERA Programa de inclusión social ¹	4.3	4.4	4.5	4	5.2	4.3	4.6	4.2	4.6
	11S221 y 25E221	Escuelas de tiempo completo ²	0.1	0.1	0.1	0.5	0.8	1.6	2.9	1.6	2.4
	[+...+...+]	Otros	7	4.5	4.2	5.2	2.8	2.3	4	3.6	1.5
	11E066	Educación inicial y básica comunitaria ³	1.7	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.1	1.1	1
	11B003	Producción y distribución de libros y materiales educativos ⁴	0.7	1	0.8	1	0.6	0.8	0.7	0.6	0.8
	11S243 y 25S243	Programa nacional de becas ⁵	0	0	0	0	0	0	0.1	0.1	0.1
	Subtotal	13.7	11.4	11.1	11.9	10.8	10.2	13.3	11.1	10.3	
Programas de gasto federalizado	33I013-33I016	FONE ⁶	77	78.5	79.1	78	78.6	79.3	77.3	79.7	80.3
	25E003	Servicios de educación básica en el D.F. ⁷	7.9	8.6	8.3	8.5	9	8.9	7.8	7.7	7.9
	33I007	FAM Infraestructura educativa básica ⁸	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5
		Subtotal	86.3	88.6	88.9	88.1	89.2	89.8	86.7	88.9	89.7
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	
(%) respecto al subtotal											
Programas federales	11S072	PROSPERA Programa de inclusión social ¹	31	38.4	41	33.2	48	41.9	34.3	37.8	44.3
	11S221 y 25E221	Escuelas de tiempo completo ²	0.5	1.2	1.2	3.8	7.8	15.9	21.7	14	23
	[+...+...+]	Otros	51.1	39.2	38.1	43.6	25.9	22.3	29.9	32.2	14.5
	11E066	Educación inicial y básica comunitaria ³	12	12.6	12.1	11.1	12.4	12.3	8.2	9.7	10.1
	11B003	Producción y distribución de libros y materiales educativos ⁴	5.2	8.5	7.5	8	5.7	7.3	5.5	5.7	7.4
	11S243 y 25S243	Programa nacional de becas ⁵	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.5	0.6	0.7
	Subtotal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Programas de gasto federalizado	33I013-33I016	FONE ⁶	89.2	88.6	89	88.5	88.1	88.3	89.2	89.6	89.5
	25E003	Servicios de educación básica en el D.F. ⁷	9.1	9.7	9.3	9.7	10.1	9.9	8.9	8.7	8.8
	33I007	FAM Infraestructura educativa básica ⁸	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.7	1.7
		Subtotal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	

n.a.: no aplica.

Nota: los valores nominales se deflactaron mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se analiza el INPC mensual y se toma como referencia el año 2012.

¹ Proviene de: 11S072 Programa de desarrollo humano Oportunidades; ² Proviene de 11U001 Programa nacional de horario extendido en primaria; ³ Proviene de: 11S390 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población indígena y migrante (CONAFE); 11S384 Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE); 11S322 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza (CONAFE); 11S090 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población indígena y migrante (CONAFE); 11S084 Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE); 11S022 Programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena; 11S022 Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza (CONAFE); 11E063 Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica; 11E062 Programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena; ⁴ Proviene de: 11B003 Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos; 11B002 Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales; 11B001 Producción y distribución de libros de texto gratuitos; ⁵ Proviene de: 11S108 y 25S108 Programa Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas; ⁶ Proviene de: 33I001 FAEB; 33I1-32 FAEB; 33I101-132 FAEB; ⁷ Proviene de: 25E003 Prestación de servicios de educación básica en el D.F.; 25E001 Servicios de educación básica y normal en el D.F.; ⁸ Proviene de: 33I1-32 FAM; 33I501-532 FAM; Fuentes: INEE, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016 (SHCP 2018b); INEE, 2018a; Índice Nacional de Precios al Consumidor (INEGI, 2018b).

La información de la Tabla 1 señala cuáles son las restricciones y flexibilidad que tiene la autoridad educativa federal para financiar los servicios de educación básica. Por un lado, una gran parte de dichos recursos, ejercidos mediante los PGF, aparentemente no tiene margen de maniobra para modificar su destino en el corto plazo, pues mayormente se dedican al pago de salarios de las plazas descentralizadas a partir de ANMEB de 1992; por otro lado, la parte de los recursos con mayor flexibilidad, es decir, los PF, representa el medio mediante el cual el gobierno federal puede implementar acciones para alinear la política pública de financiamiento con los objetivos establecidos recientemente en la normatividad, orientados a garantizar la educación de calidad con equidad para todos las niñas, niños y adolescentes.

El grado de maniobra de los PF tiene un límite, modificar totalmente los programas actuales, por ejemplo, las becas, podría causar un efecto radical en los beneficiarios; por ello, es recomendable evaluar inquisitivamente cualquier posibilidad de modificación con el propósito de que los cambios se dirijan de la mejor manera hacia el incremento de la eficiencia y eficacia del gasto educativo.

En respuesta a la primera pregunta

Teniendo en cuenta esta información, abordaremos los elementos del financiamiento educativo que deben ser rescatados, replantearse o eliminarse.

Debe rescatarse:

- La importancia del gasto público en la educación obligatoria para garantizar a los niños y jóvenes su DHEOC. Destaca su crecimiento en términos reales en el periodo reciente.
- El esfuerzo del gobierno federal en materia de transparencia en parte importante de la información de su gasto, lo cual permite analizar su estructura y composición a niveles de programas presupuestarios.
- El papel del Coneval y de la Auditoría Superior de la Federación para evaluar y auditar los programas de gasto federal.

Debe replantearse:

- La parcialidad de la apertura de la información del sector público, que impide analizar con mayor detalle la eficacia y eficiencia de los programas federales, o estimar las externalidades positivas de los programas federales en distintas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

- La aparente desarticulación entre algunos programas federales, como PROSPERA con el sector educativo, que impiden realizar acciones pro-equidad de carácter más integral, como lo demanda el DHEOC.
- La falta de transparencia de las entidades federativas en materia de gasto educativo. Sería muy útil que la información esté desagregada por tipo de gasto, de la misma forma en que se presenta la Cuenta Pública Federal.
- La parcialidad de los esfuerzos de los programas pro-equidad para garantizar el DHEOC para los niños y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad.
- El horizonte de la planeación del gasto en educación obligatoria limitada a un sexenio.
- La aparente falta de evaluación interna de los distintos niveles de gobierno sobre la eficacia y eficiencia con que se ejerce el gasto en educación.

Debe eliminarse:

- La improvisación en el diseño de programas y, más generalmente, en la planeación y diseño de la política de financiamiento. Actualmente se cuenta con información útil de varias instituciones como la ASF, el Coneval, el INEE, organizaciones no gubernamentales e investigadores especializados que puede ser útil para valorar la continuidad, modificación o cancelación de algún programa.
- La variabilidad e inestabilidad del gasto a causa de la falta de planeación o de la falta de previsión ante condiciones económicas adversas.
- Reducciones injustificadas, por ejemplo, en el presente sexenio, aunque se recupera la importancia del gasto federal en educación obligatoria, se reduce el gasto real en educación para adultos, a pesar de que en 2016 el 35.2% de la población aún se encuentra en rezago educativo.
- El gasto por alumno como elemento de planeación del gasto educativo en tanto no esté correctamente calculado.

¿De qué manera y en qué dimensiones incide el financiamiento público en la reproducción de la desigualdad educativa? Por ejemplo, ¿cómo atender el problema de la inequidad en el gasto por alumno que cruza todos los niveles y tipos educativos?, ¿cómo hacer de la distribución del financiamiento —federal, estatal y municipal— una estrategia de igualdad?

El incumplimiento de las distintas dimensiones del DHEOC y las desigualdades educativas entre las distintas subpoblaciones de niños y jóvenes, guardan una estrecha asociación con la forma en que se han segmentado los tipos de servicios educativos de educación que los atienden. Como anota el INEE (2017):

El SEN ha creado distintos servicios educativos de EB para atender la diversidad cultural y lingüística de la niñez (LGE, art. 38, 2016, 1 de junio), pero también por razones prácticas como el tamaño de la matrícula. La educación preescolar y primaria se brinda a través de escuelas comunitarias, indígenas y generales siendo las generales las que captan la mayor matrícula y las que predominan en las localidades urbanas y rurales grandes; las escuelas indígenas se ubican preferentemente en localidades rurales (de menos de 2500 habitantes) con gran presencia de esta población; y las comunitarias se ubican en pequeñas localidades rurales y dispersas o para atender a niños de familias jornaleras migrantes. Este tipo de servicio es brindado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en centros escolares comunitarios.

En educación secundaria hay escuelas generales, técnicas, telesecundarias, comunitarias y para trabajadores. Mayoritariamente, los dos primeros tipos se asientan en localidades urbanas y las telesecundarias predominan en las rurales. Como ocurre con los niveles educativos previos, las secundarias comunitarias (CONAFE) se dirigen a niños y jóvenes de pequeñas localidades rurales o de familias jornaleras migrantes. Las secundarias para trabajadores representan una opción para la población de 15 años o más sin educación secundaria completa y que trabaja.

La EMS, a diferencia de la educación básica, es altamente diversificada en sus planes y programas de estudio, en la diversidad de instituciones (subsistemas) que la proveen, en las modalidades y opciones educativas

(escolarizada, no escolarizada y mixta) así como en la participación más amplia de los gobiernos estatales en su financiamiento y conducción de algunas de sus partes. No obstante, su multiplicidad de subsistemas, la EMS se concentra fundamentalmente en las localidades urbanas. Esto sucede con 96% de los planteles federales, 97% de los autónomos, 78% de los estatales y 97% de los privados. Entre los centros escolares de las entidades ubicadas en áreas rurales, cuatro de cada cinco de éstos están en localidades de 500 o más habitantes.

TABLA 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESCUELAS O PLANTELES POR TIPO EDUCATIVO Y TIPO DE SERVICIO O MODELO EDUCATIVO SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN (CICLO ESCOLAR 2015-2016)

Nivel o tipo educativo	Tipo de servicio o modelo educativo	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Preescolar	Cendi (preescolar)	2.2	11.8	30.6	26	29.4
	General	4.8	37.1	28	15.6	13.9
	Indígena	34.3	61.5	2.4	0.3	0.1
	Comunitario	18.9	62.7	9.5	4	0.4
Primaria	General	6.3	43.2	26.2	13.6	9.7
	Indígena	41.8	53.6	1.5	0.3	0
	Comunitario	32.8	51.5	4.4	1.6	0.3
Secundaria	General	3.8	18.1	31.4	21.7	24.3
	Técnica	9.8	28.9	28.2	18.2	13.8
	Telesecundaria	10	66.9	15.8	5.7	0.8
	Comunitaria	32.5	57.5	4.1	1.2	0.1
	Para trabajadores	1.2	11.9	35.8	25.5	25.5

Fuente: INEE.

Además de esta estratificación de los servicios educativos, el INEE ha suministrado evidencia de que el incumplimiento en varias dimensiones del DHEOC ocurren con mayor frecuencia entre los tipos de escuelas que atienden subpoblaciones de niños en condiciones de vulnerabilidad.

Puede plantearse la hipótesis de que, en gran medida, la estratificación de las escuelas y el grado de suficiencia e idoneidad de los recursos físicos y humanos de que disponen los centros educativos están asociados a las fórmulas con que se asigna el financiamiento público a las escuelas de acuerdo con el tamaño de la matrícula. Hay que tener presente que en localidades rurales de tamaños reducidos la acción pública ha sido garantizar un docente o un instructor comunitario a un grupo de alumnos. En esos contextos el número de alumnos por centro escolar es pequeño y emergen estructuras organizativas donde el docente atiende simultáneamente a alumnos de dos o más grados. Generalmente estas escuelas adolecen de carencias en su infraestructura, equipamientos y, en general, pueden brindar menores oportunidades educativas a sus alumnos.

La asignación actual de recursos contribuye al círculo vicioso: pobreza, servicios educativos con carencias y resultados de aprendizaje deficitarios. Las zonas más pobres y de alta marginación reciben servicios educativos con mayores carencias en recursos físicos y humanos (escuelas indígenas y cursos comunitarios); estas escuelas exhiben las mayores proporciones de alumnos en el nivel de logro insuficiente de las pruebas Planea a centros escolares. Por ejemplo, el 95% las escuelas preescolares y primarias indígenas, 77% de telesecundarias y 90% de secundarias comunitarias se ubican en localidades de alto y muy alto grado de marginación. Como muestra del logro alcanzado, en la distribución de los estudiantes de tercero de secundaria según nivel de logro educativo en la prueba Planea-ELSEN, el 48.8% de los estudiantes de telesecundarias y 60.2% de los estudiantes de secundarias comunitarias se concentran en el nivel insuficiente de Lenguaje y Comunicación; en Matemáticas las proporciones correspondientes se elevan a 69.9% y 86.7%, respectivamente.

TABLA 3
 PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 3° DE SECUNDARIA SEGÚN NIVEL DE LOGRO
 EDUCATIVO ALCANZADO EN LOS DOMINIOS EVALUADOS EN LAS PRUEBAS
 DE PLANEA-ELSEN POR TIPO DE ESCUELA (2017)

Tipo de escuela	Nivel de logro					
	I Insuficiente		II Indispensable		III y IV (Satisfactorio y sobresaliente)	
	%	(ee)	%	(ee)	%	(ee)
Lenguaje y Comunicación						
General pública	31.6	(0.9)	42.8	(0.5)	25.6	(0.8)
Técnica pública	32.2	(0.7)	41.8	(0.6)	25.9	(0.6)
Telesecundaria	48.8*	(1.2)	36.6*	(0.8)	14.6*	(0.6)
Comunitaria	60.2*	(2.6)	31.3*	(2.2)	8.5*	(1.2)
Privada	10.6*	(0.7)	32.2*	(0.7)	57.3*	(1.1)
Nacional	33.8*	(0.6)	40.1*	(0.3)	26.1	(0.5)
Matemáticas						
General pública	66.2	(0.9)	21.7	(0.5)	12.1	(0.6)
Técnica pública	66.8	(0.7)	21.2	(0.4)	12.0	(0.5)
Telesecundaria	69.9*	(1.1)	19.6*	(0.7)	10.4*	(0.6)
Comunitaria	86.7*	(1.5)	10.9*	(1.3)	2.4**	(0.5)
Privada	37.0*	(1.3)	29.1*	(0.6)	33.9*	(1.1)
Nacional	64.5	(0.6)	21.7	(0.3)	13.7*	(0.3)

* Estadísticamente diferente de las escuelas generales públicas en cada grado, utilizando la prueba t

** Estimación cuyo coeficiente de variación es superior a 20%.

ee. Error estándar.

Fuente: Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) en su modalidad de Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN) para alumnos de 3° de secundaria (bases de datos), INEE (2017).

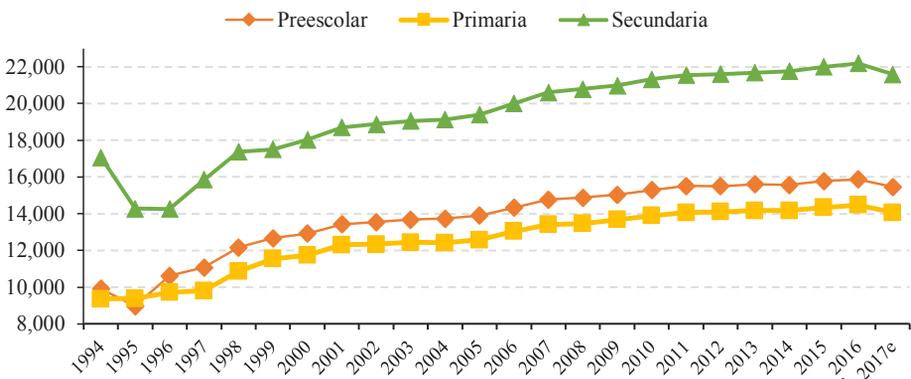
Es claro que a partir de la emergencia del DHEOC, la fórmula de distribución del financiamiento público debiese cambiar para garantizar las múltiples dimensiones de este derecho a todos los niños y jóvenes.

Desafortunadamente la caracterización de toda esta problemática no puede ser resumida en indicadores que sirvan como señal de lo que hay que mejorar en términos de financiamiento educativo. No existe un indicador de gasto por

alumno por tipo de servicio y los indicadores disponibles por parte de la SEP y del INEE son de carácter muy agregado.

En particular, el indicador gasto por alumno de la Secretaría de Educación Pública (SEP) puede tener problemas de validez en virtud de que su método de cálculo no es directo, sino es una actualización del valor del indicador en un año base que incorpora anualmente los aumentos salariales de los docentes. Esta metodología indirecta para actualizar el indicador no contempla, por ejemplo, la transformación observada de las estructuras contractuales de los docentes (INEE, 2015). Esta regla de actualización puede explicar por qué las trayectorias del gasto público por alumno, en los niveles de la educación básica, siguen una trayectoria casi paralela. Esto significa que la planeación del gasto no responde a los distintos requerimientos de la educación preescolar, primaria y secundaria, en términos de personal, laboratorios, espacios deportivos, etcétera. Además, no considera la diferenciación de costos debido al contexto social y espacial en que ubican las escuelas, ni considera los fondos que pueden recibir por participar en programas compensatorios.

FIGURA 2
GASTO PÚBLICO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN BÁSICA (1994-2017),
PESOS A PRECIOS DE 2017¹



¹ Los valores nominales del gasto educativo nacional fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se anualizó el INPC mensual de base junio 2012 y se tomó como referencia el mismo año.

¿En dónde sugerirían a los candidatos que debieran poner el énfasis para establecer una política consistente de inversión educativa que atienda los problemas que han señalado en las respuestas anteriores?

- Congruencia entre garantizar el DHEOC y la política pública de financiamiento para garantizarlo.
- Respetar el carácter prioritario del derecho a una educación de calidad de tal modo que se destinen recursos anuales crecientes, en términos reales, debido a la magnitud de los retos que aún faltan enfrentar en el marco del deber que tiene el Estado mexicano de garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país (INEE, 2018).
- Dado que la federación utiliza en mayor medida los Programas Federales para el fomento de la cobertura y la calidad de la educación media superior, es importante que el gobierno federal blinde estos programas, por ejemplo, regulando su asignación por medio de la Ley de Coordinación Fiscal, tal como sucede con los recursos que transfiere mediante el FONE a la educación básica (INEE, 2018).
- Respaldo un plan educativo para alcanzar los objetivos planteados en la normatividad que trascienda las administraciones sexenales en curso.
- Redoblar esfuerzos en materia de rendición de cuentas y transparencia acerca del ejercicio de los recursos públicos para educación, e implementar la publicación de información presupuestaria en formato de datos abiertos a nivel estatal, cuya unidad de observación sea el programa presupuestario, con un nivel de desagregación equivalente al que presenta la federación. Esta información será útil para evaluar la congruencia entre la política educativa y la política pública de financiamiento a la educación.
- Acelerar la implantación de la normatividad de contabilidad gubernamental en las entidades federativas y municipios, pues de ello depende que los presupuestos locales se asignen para el logro de objetivos específicos, además de contar con información comparable entre los tres órdenes de gobierno, cuya unidad de observación sea el programa presupuestario.
- Utilizar la información disponible, resultado de auditorías y evaluaciones a los programas presupuestarios federales, antes de planear cualquier modificación en la política pública de financiamiento a la educación.

Referencias

INEE (2015). Informe 2015 La educación Obligatoria en México. México: INEE.

INEE (2018). Informe 2018 La educación Obligatoria en México. México: INEE.

INEE (2017). Panorama Educativo Nacional 2017. México: INEE.

INEE (2018; inédito). Panorama Educativo Nacional 2017. México: INEE.

OCDE, 2007. *No more Failures: Ten Steps to Equity in Education*. París, OCDE.

SHCP (2016). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. México: SHCP.



Financiamiento y educación media superior

Participación de *Alejandro Márquez Jiménez*⁸³

¿Qué elementos de las políticas públicas de financiamiento para la educación, establecidas hace más de dos décadas, consideran que pueden ser rescatados, cuáles deberían replantearse y cuáles eliminarse? ¿Por qué razones y con qué finalidades?

De dos décadas a la fecha han ocurrido muchas cosas en el sector educativo, la orientación reformadora de nuestros gobernantes ha centrado sus aspiraciones de cambio en la educación, mismas que se plasmaron a través de modificaciones en las normas, leyes y prácticas educativas. Estas transformaciones, a su vez, implican cambios en la responsabilidad y compromiso del Estado con la educación y, debido a ello, con su financiamiento.

Me corresponde hablar del financiamiento en la Educación Media Superior (EMS), no obstante, va a ser difícil, dado que las políticas de financiamiento usualmente se plasman como políticas generales que afectan al sistema educativo en su conjunto. Aunque en 2005, se creó la Subsecretaría de Educación Media Superior (2005), las políticas de financiamiento para este nivel usualmente siguen acompañando a las de educación básica o, en algunas ocasiones, a las de educación superior por ejemplo, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de la Educación Media Superior (PIFIEMS) es una réplica del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) diseñado para distribuir recursos extraordinarios a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas; o bien, por ser bachilleratos integrados a las IES Públicas Autónomas.

Con respecto a las políticas públicas de financiamiento para la EMS, en esta primera pregunta centraré los comentarios en dos aspectos que considero importantes para brindar un panorama de la situación que guarda el subsistema: a) los compromisos financieros derivados de las reformas realizadas al sistema educativo en el lapso de dos décadas, y b) la implementación, problemas derivados de la falta de alineación entre los fines y los medios, es decir, entre las promesas y los recursos financieros que permitirían alcanzar los objetivos y metas propuestos. En función de ello, la valoración sobre los aspectos de la política de financiamiento que deben ser rescatados, replanteados o eliminados, se

⁸³ Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

desarrolla en la tercera pregunta, el abordar las sugerencias que podrían realizarse a los candidatos con respecto a las políticas de financiamiento de la educación.

a) Los compromisos

En el transcurso de dos décadas se han realizado muchas reformas al sector educativo, que conllevan implicaciones desde la perspectiva del financiamiento de la educación. En la Tabla 1 se presentan algunas de estas reformas, procurando ubicarlas en algunas de las dimensiones del concepto sistémico de la calidad educativa (ver Robles, 2007).

TABLA 1
CAMBIOS REALIZADOS EN EL TRANCURSO DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS
CON IMPLICACIONES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN*

Recursos / Suficiencia	Calidad /Eficacia		Cobertura y equidad	Transparencia / Eficiencia
	Gestión	Evaluación)		
04/01/2002 Reforma a la Ley General de Educa- ción (LGE), 8% del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación, gasto del Estado-Fede- ración, entidades federativas y municipios-	21/01/2005 Reestructuración de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y creación de la Subsecretaría de EMS.	2004 - PIFIEMS y Fondos concursables para la ampliación de la cobertura, mejoramiento de la infraestructura, autonomía de gestión, etcétera.	09/02/2012 -Obli- gatoriedad de la EMS, se reforma el artículo 3ro y 31 de la Constitución. Se propone lograr la universalidad de la EMS hacia el año 2022. (Implicaba pasar de una co- bertura 60% a 100% hacia el 2022, para 2018 se proponía un avance del 80%.	
	26/09/2008 Crea- ción del Sistema Nacional de Bachi- llero y la Reforma Integral a la EMS.	08/08/2002 Crea- ción del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) / 2010 Excale para EMS.	Becas Oportu- nidades / ahora Prospera	2009 / 2013: Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal: Normar, re- gular y transparentar el uso de recursos públicos
	26/02/2013 – Reforma Educativa / cambios a la Constitución y promulgación Leyes secundarias.	2008 Evaluaciones Enlace (2008-2014) y Planea (2015- 2017) para EMS.	Beca para la conti- nuación de estudios /Beca de Excelencia /Beca de Reinserción /Beca para Estudiantes con alguna Dis- capacidad /Becas para que hijos de Militares y Policías Federales / Becas de Transporte	
	13/03/2017 Presen- tación del Nuevo Modelo Educativo.			

* Las reformas contenidas en la tabla no abarcan la totalidad de las realizadas en el periodo de dos décadas, pero cumplen el cometido de ejemplificar la gran cantidad de cambios que se realizan en el sector educativo en periodos de tiempo muy breves.

Los cambios en el periodo establecen mayores responsabilidades al Estado Mexicano, dado que ahora debe garantizar el derecho de toda la población a recibir una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país, desde el preescolar hasta la EMS; asimismo, se ha comprometido a destinar el 8% del PIB a la educación, reformar los modelos educativos de los niveles educativos obligatorios, crear un sistema nacional de evaluación educativa y un Instituto para la Evaluación de la Educación, poner en marcha programas de becas para población vulnerable, crear un servicio profesional docente, una Ley de Coordinación Fiscal para garantizar una mejor distribución del financiamiento y una Ley de transparencia para evitar el mal uso de los recursos educativos. En fin, los cambios y los compromisos en dos décadas son múltiples y diversos.

b) La implementación

Usualmente, desde el cambio a la Ley General de Educación hasta la presentación del nuevo modelo educativo, lo que vemos es que los políticos y gobernantes han logrado identificar plenamente el qué; es decir, identificar los problemas que preocupan a la gente y sobre ellos realizar promesas de cambio para mejorar la calidad, eficiencia, equidad educativa, por ejemplo. No obstante, generalmente las propuestas no reparan en el cómo; es decir, la forma programática en que se tendrían que implementar dichos cambios y los mecanismos financieros para alcanzar los objetivos y metas propuestos.

En lo que corresponde a los recursos, el financiamiento, por ejemplo, no se especifica con claridad su procedencia, los mecanismos de distribución, la forma de transparentar el uso de estos, así como la responsabilidad y las medidas que se tomarán en caso de incumplimientos. Respecto al último punto, si la educación obligatoria de calidad es ahora un derecho, falta especificar a quién y cómo se exige (exigibilidad), y qué hacer con el o los responsables de su incumplimiento (justiciabilidad).

Cómo se señaló hace tiempo en un documento elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), lo anterior ocasiona que la asignación de los recursos federales y estatales para la educación continúe realizándose de manera inercial, no exenta de presiones y tensiones políticas derivadas de visiones cortoplacistas y coyunturales, al margen

de una sólida planeación educativa de mediano y largo plazo. Asimismo, continúa el documento, la inexistencia y escasa efectividad de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los fondos de aportaciones a la educación inciden y posibilitan la falta de concordancia entre la asignación de recursos y el cubrimiento de los objetivos y metas planteadas para el sector educativo, así como ocultan la desviación de recursos hacia otros fines (Del Val *et al.*, 2012).

En este sentido, la principal limitación de las proyectos educativos y reformas que se han puesto en marcha radica en la falta de correspondencia que existe entre los fines que se pretenden alcanzar a través de la educación y la adecuación de los medios utilizados para ello (Maza, 1988). En el aspecto financiero persiste una amplia desconexión entre los objetivos y metas que se plantean para la educación y los recursos e instrumentos financieros que aseguren su cumplimiento. Esta situación se replica en cada entidad federativa y produce distorsiones e inequidades en el sistema educativo nacional (Del Val *et al.*, 2012).

¿De qué manera y en qué dimensiones incide el financiamiento público en la reproducción de la desigualdad educativa? Por ejemplo, ¿cómo atender el problema de la inequidad en el gasto por alumno que cruza todos los niveles y tipos educativos?, ¿cómo hacer de la distribución del financiamiento —federal, estatal y municipal— una estrategia de igualdad?

La distribución de los recursos educativos, hasta la fecha, se encuentra funcionalmente acoplada a intereses y fines políticos, donde tenemos: a) por un lado, que responde más a los grupos y sectores sociales mejor acomodados que pueden defender sus demandas e intereses, generando desigualdad hacia los grupos sociales, niveles y modalidades educativas en desventaja (secundaria, educación media superior, indígenas, población rural, pobres de las ciudades, educación de adultos, etcétera), y b) por otro lado, tenemos el uso clientelar que brindan los políticos al proceso de distribución de recursos, quienes procuran beneficiar primordialmente a sus bases de apoyo o consideran el costo político que les implicarán determinadas decisiones.

En este sentido, los que más pueden defender sus intereses y tener peso en las decisiones de los políticos, son los que resultan más beneficiados por el sistema educativo.

Por otra parte, las fórmulas a través de las cuales se distribuye el grueso de los recursos educativos, aunque procuran incluir elementos de equidad, que consideran las tasas de cobertura en cada entidad federativa, también continúan el uso inercial de indicadores como la matrícula y el número de docentes. Lo anterior conlleva a que estos mecanismos de distribución de recursos resulten insuficientes para nivelar las profundas inequidades que existen en el sector educativo.

Asimismo, la orientación actual que tiende a priorizar políticas de financiamiento fincadas en medidas de eficiencia y eficacia educativa en la distribución de recursos económicos, también genera desigualdad. Pues debido a la estrecha relación que se establece entre las desigualdades sociales y los resultados educativos estas políticas, antes de disminuir, favorecen el incremento de la desigualdad.

Por su parte, las políticas de equidad fincadas en programas de apoyo focalizado, sea a través de becas económicas y otros apoyos para grupos vulnerables, también resultan insuficientes para contrarrestar las inequidades existentes. Ello, además, de que son respuestas parciales, atomizadas y desestructuradas, que no responden adecuadamente a la interrelación estructural que genera las desigualdades sociales. Por ejemplo, las becas de Solidaridad (ahora Prospera) y otros programas de becas terminan por reducir el problema de la desigualdad educativa al aspecto económico del contexto familiar del alumno, pero no responden a las desigualdades en términos del capital cultural de los mismos; tampoco atienden las deficiencias que usualmente presentan las escuelas a las que asisten los niños y jóvenes en desventaja (infraestructura, materiales educativos, docentes, etcétera). En este sentido, aunque este tipo de medidas han resultado favorables a la operación de la administración pública, no responden integralmente a los diversos factores que generan la desigualdad social y que se encuentran estructuralmente relacionados con las desigualdades educativas.

Incluso, si actualmente se quisieran realizar cambios que priorizaran la equidad, los resultados que nos brindan los sistemas de indicadores y de evaluación educativa en el país, permiten identificar donde se ubican los mayores rezagos educativos (confirmando que se encuentran estrechamente vinculados con la desigualdad social), pero políticamente se decide no hacer nada. Es decir, con la información que tenemos, sería posible establecer medidas que, priorizando la equidad, procuren no solamente solucionar los problemas enmarcados en las escuelas (infraestructura, materiales educativos y las prácticas escolares), sino orientadas también a contrarrestar los efectos adversos del contexto social y cultural que se encuentran asociados con el bajo rendimiento, el fracaso y el abandono escolar.

Asimismo, a partir de los resultados de las pruebas estandarizadas, es posible identificar no solamente a las escuelas y grupos sociales con rendimientos más bajos, sino también las áreas y sub-áreas del conocimiento donde los estudiantes tienen mayores problemas de aprendizaje, lo cual podría utilizarse para diseñar mejores estrategias para subsanar sus deficiencias, sea a través de la generación de nuevos materiales educativo o procedimientos de enseñanza. Es decir, ya podríamos usar los resultados de las evaluaciones para promover la equidad en el sistema escolar.

En todo caso, la respuesta para lograr una mayor equidad educativa, inevitablemente se encuentra ligada a la dimensión y voluntad políticas.

¿En dónde sugerirían a los candidatos que debieran poner el énfasis para establecer una política consistente de inversión educativa que atienda los problemas que han señalado en las respuestas anteriores?

En los siguientes incisos me referiré a asuntos que es necesario mantener, cambiar y eliminar de las políticas de financiamiento.

a) Es necesario mantener el compromiso del Estado con el financiamiento educativo, es decir, mantener lo establecido en la Ley General de Educación, relativo a otorgar recursos públicos a la educación equivalente al 8% del PIB. Pero estableciendo los mecanismos que lo hagan viable y programablemente correcto, es decir, cuidar que la procedencia de los recursos no afecte otros sectores o áreas prioritarias para el desarrollo del país, así como justificar el

provecho que traería al sistema educativo. En pocas palabras, sería necesario adecuar los fines con los medios para lograrlos.

b) Desde hace tiempo agencias internacionales y algunas agrupaciones en México han venido insistiendo, mediante diversas publicaciones, en que los problemas educativos no se resuelven “gastando más sino invirtiendo mejor”, con lo cual hacen alusión a la ineficiencia y opacidad en el uso de los recursos públicos destinados a la educación. Entre las agencias y los documentos que producen, podemos mencionar: Cepal (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*; México Evalúa (2011). *10 puntos para entender el gasto educativo en México. Consideraciones sobre su eficiencia*; Mexicanos Primero (2013). *(Mal) gasto educativo. Estado de la educación en México 2013*; y Fundación Ethos (2013). *¿Cómo gastar mejor para crecer? Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal*.

Aunque las conjeturas de estas agrupaciones tienen mucho de verdad, dado que es urgente y necesario transparentar el uso y mejorar la eficiencia de los recursos educativos; también es necesario reconocer que los rezagos educativos que mantenemos con respecto a los países desarrollados no van a desaparecer simplemente con esas medidas dado que, en términos reales, mantenemos una gran desigualdad en cuanto a los recursos que destinamos a la educación.

Si bien, con base en algunos indicadores relativos correspondientes al gasto educativo, pareciera que destinamos recursos semejantes a los países desarrollados (como es el caso del gasto educativo como porcentaje del PIB), en términos absolutos, considerando el gasto por alumno en los diferentes niveles educativos, destinamos recursos muy inferiores a los que destinan los países desarrollados: en algunos casos representa la mitad (superior y EMS), en otros la tercera (preescolar y primaria) o hasta una cuarta parte (secundaria) de lo que destinan los países desarrollados, dependiendo del nivel educativo que se trate.

TABLA 2
INDICADORES DE GASTO EDUCATIVO, 2012

	PIB per cápita Dólares PPPs	Gasto público por alumno en dólares PPPs				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
México	15,195	2,568	2,622	2,344	4,034	7,889
Promedio OCDE	33,971	7,428	8,296	9,377	9,506	13,958
	Gasto educativo como % del PIB	Gasto público en educación			Superior como % del gasto público	
		Como % del gasto público total	Primaria, secundaria y media superior como % del gasto público			
México	6.2	20.5	13.6		3.7	
Promedio OCDE	6.1	12.9	8.4		3.2	

Fuente: tomado de Márquez (2015), sobre datos de OCDE, 2012 y 2014.

La aclaración anterior se considera necesaria, porque en México hay ciertos grupos empresariales que consistentemente se han opuesto a la implementación de reformas fiscales, las cuales se han planteado con el objetivo de ampliar los recursos del Estado y, con ello, la inversión en sectores como el educativo. Entonces, ellos promueven reformas para el sector educativo alegando la necesidad de subsanar las ineficiencias en el uso de los recursos, pero evitan consistentemente aquellas que afectan sus intereses.

En este sentido, debe considerarse que con la estructura actual del gasto público y las amplias necesidades que hay en diversos sectores, y no solo el educativo, así como las ineficiencias del sistema escolar, no van a resolverse por decreto de un momento a otro. Es necesario entender que además de procurar ir subsanando las ineficiencias en el uso del gasto educativo, se requieren medidas tendientes a incrementar los recursos del Estado para hacer

viable una asignación mayor de recursos a la educación. Aunque estas últimas medidas afecten los intereses de grupos poderosos, como los empresariales.

c) Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es necesario mejorar los sistemas de información sobre el uso de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Actualmente, solo se cuenta con información adecuada en el nivel federal, pero hay grandes carencias en el nivel estatal y municipal. Lo que redundaría en que existan vacíos de información sobre el monto total del gasto público en educación y la forma en que es ejercido.

d) Establecer mecanismos de planeación educativa de mediano y largo plazo, que eviten las incertidumbres que acompañan cada proceso de aprobación presupuestal y los cambios en las prioridades que se presentan en cada sexenio. Estos mecanismos deben fincar su labor en:

- Establecer presupuestos multianuales que permitan cubrir los objetivos y metas de mediano y largo plazo. Es un tipo de planeación que resulta más acorde al funcionamiento del sistema educativo.
- Establecer objetivos y metas que resulten viables para los diferentes niveles, modalidades y tipo de servicios educativos.
- Asegurar que los objetivos y metas del sector educativo estén alineados con los recursos e instrumentos financieros que aseguren su cumplimiento.

Con respecto al último punto, tanto el compromiso de otorgar el 8% del PIB a la educación, hasta los múltiples objetivos y metas planteados en el Nuevo Modelo Educativo (2017), se ha hecho acompañar en los documentos oficiales de la frase: “quedarán sujetas a la disponibilidad de recursos” (LGE, 2013, p. 64). Esta frase se ha hecho frecuente en los compromisos que establece el Estado, con lo cual condiciona el cumplimiento de los objetivos y metas que se prometen y se deslinda de los compromisos financieros contraídos no solo con el sector educativo, sino con todos los sectores. Por ello, los objetivos y planes sectoriales se pueden convertir en una farsa, por lo cual se sugiere eliminar esta frase de la normatividad educativa.

e) Finalmente, sería pertinente eliminar los programas de distribución de recursos a través de resultados, dado que se ha demostrado que generan distorsiones que no contribuyen al mejoramiento de la calidad de la educación y si a la simulación.

¿Cuál debería ser el compromiso del Estado para el financiamiento de la educación superior y el desarrollo de la ciencia y la tecnología?

El financiamiento público a la educación superior se encuentra sujeto a una serie de tensiones, que no se circunscriben solamente a las últimas dos décadas, algunas provienen de debates de los 70.

La principal tensión se establece en función de lo que algunos denotan como el carácter regresivo del subsidio público que se brinda a la educación superior, donde se cuestiona que se otorguen recursos públicos a los jóvenes que cursan este tipo de estudios siendo que, en su mayoría, provienen de los sectores medios y altos de la sociedad. Asimismo, en el marco de la teoría del capital humano se cuestiona que se beneficie a los que dentro de poco (al concluir sus estudios profesionales) obtendrán ingresos económicos superiores a los demás trabajadores. En todo caso, la postura que se deriva de estos planteamientos es que los individuos paguen por la educación que reciben.

Por otro lado, están quienes centran los debates en el carácter de la educación como un bien público o semi-público, en tanto que la educación genera beneficios que se extienden más allá del sujeto que recibe la educación (tales como mayor renta, prestigio, etcétera), y produce lo que en economía se denota como externalidades sociales. Es decir, beneficios que se derivan de la educación y que afectan positivamente a la sociedad en su conjunto (formación de profesionales requeridos por la sociedad, desarrollo e innovación de los procesos productivos, formación de funcionarios públicos, etcétera).

Actualmente, en lo que se ha llamado la sociedad del conocimiento, en la que se destaca el valor y ventajas competitivas que genera el conocimiento en el ámbito económico, hay un consenso sobre la urgente necesidad que tienen los países de invertir en sus sistemas de educación superior, si no quieren quedarse rezagados en esta competencia económica, lo que redundaría directamente en sus niveles de desarrollo y de bienestar de la población. En este caso, la postura resalta el valor social de la educación superior como un bien público.

Pero, si bien, hay consenso en la necesidad de contar con una fuerza de trabajo altamente calificada para afrontar los retos de la competitividad económica, no lo hay en cuanto la procedencia de los recursos (públicos o privados) para financiar a la educación superior. Bajo la preeminencia del pensamiento neoliberal, hay quienes consideran que la educación superior debería financiarse de los que reciben la educación, dado que los mayores ingresos económicos que recibirán en el futuro constituyen un poderoso aliciente que mantendrá alta la demanda por estudios de educación superior y no se presentarán déficits al respecto. Por otro lado, hay quienes asumen la responsabilidad del Estado de financiar a la educación superior tanto por los beneficios sociales que genera (externalidades), para evitar un déficit de profesionistas que estanque el desarrollo (menor demanda debido al alto costo de este tipo de educación), o bien, para evitar una clara segregación social, entre quienes pueden pagar por la educación que reciben y quienes no pueden hacerlo. A nivel mundial, usualmente, los países han optado por sistemas que combinan en distintas proporciones la participación de los sectores público y privado en la oferta de la educación superior. No obstante, considerando que los países con una mayor participación del sector privado, tienden por un lado a generar una mayor segregación social entre quienes pueden y no pueden asumir los costos de este tipo de educación, así como al hecho de que, dichos países, terminan por canalizar recursos públicos a las instituciones privadas a través de diversos mecanismos (sea a través de programas de créditos estudiantiles subsidiados, programas de becas a estudiantes para cursar estudios en IES privadas –*voucher*–, condonación de impuestos o regulaciones laxas a las IES privadas, etcétera), es que se considera la necesidad de mantener el compromiso del Estado con el financiamiento de la Educación Superior Pública, dado que es el medio para evitar una clara segregación social.

Referencias

- Cepal (2005). Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Cepal. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13107/1/S0510010_es.pdf (consulta: 09/06/2018).
- Del Val Blanco, Enrique, Héctor Hernández Bringas, Gustavo Ramos Fuentes, Héctor Ramírez del Razo, Rubén Antonio Miguel, Aníbal Gutiérrez Lara y Alejandro Márquez Jiménez (2012). “Financiamiento de la educación, ciencia, tecnología, innovación y cultura (ECTIC) con visión de Estado”. En José Narro Robles, Jaime Martuscelli Quintana y Eduardo Bárzana García (Coords.), *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*. México: UNAM, pp. 371-410.
- Fundación Ethos (2013). ¿Cómo gastar mejor para crecer? Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal. México: Fundación Ethos. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/C%C3%B3mo_Gastar_mejor_para_crecer.pdf (consulta: 09/06/2018).
- Márquez Jiménez, Alejandro (2015). “Editorial: Debates sobre el gasto educativo en México ¿Absolutos o relativos?”, *Perfiles Educativos*, vol. XXXVII, núm. 148, pp. 3-14.
- Maza, Enrique (1988, 22 de octubre), “Obra de Ernesto Meneses, hasta 1964”, *Proceso*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/151605/obra-de-ernesto-meneses-hasta-1964> (consulta: 8 de junio de 2017).
- Mexicanos Primero (2013). (Mal) gasto educativo. Estado de la educación en México 2013. México: Mexicanos Primero. Disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf (consulta: 09/06/2018).
- México Evalúa (2011). ¿Gastamos para mejorar? 10 puntos para entender el gasto educativo en México. Consideraciones sobre su eficiencia. México: México Evalúa. Disponible en: http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX_EVAL-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf (consulta: 09/06/2018).
- Robles Vásquez, Héctor V. (2007). “El Sistema de Indicadores Educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”. En INEE, Seminario Internacional de Indicadores Educativos. Conceptos, Metodologías y Experiencias para la Construcción de Sistemas de Indicadores Educativos (Memorias). México: INEE, pp. 57-74. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/224/P1C224.pdf> (consulta: 04/06/2018).



Financiamiento y educación superior

Participación de *Javier Mendoza Rojas*⁸⁴

¿Qué elementos de las políticas públicas de financiamiento para la educación, establecidas hace más de dos décadas, consideran que pueden ser rescatados, cuáles debieran replantearse y cuáles eliminarse? ¿Por qué razones y con qué finalidades?

En esta pregunta haré dos comentarios y me referiré, fundamentalmente, al financiamiento de la educación superior. Primero: se requiere revisar a fondo la política de financiamiento educativo del Estado mexicano. Se incumple, desde el punto de vista legal, con lo establecido en el Artículo 25 de la Ley General de Educación de destinar — cuando menos — el 8% del PIB a la educación por parte de los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios), lo cual ha tenido como consecuencia que las escuelas e instituciones públicas de todos los niveles enfrenten grandes rezagos en materia de infraestructura y para su operación regular.

Las carencias en materia de financiamiento han sido ampliamente documentadas por diversos actores, entre ellos el INEE en sus más recientes documentos: el “Informe 2018 de la educación obligatoria” (INEE, 2018a) y “Educación para la democracia y el desarrollo de México” (INEE, 2018b), así como por la ANUIES (2018) en su documento “Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México”, presentado en mayo a los candidatos a la presidencia de la República”.⁸⁵

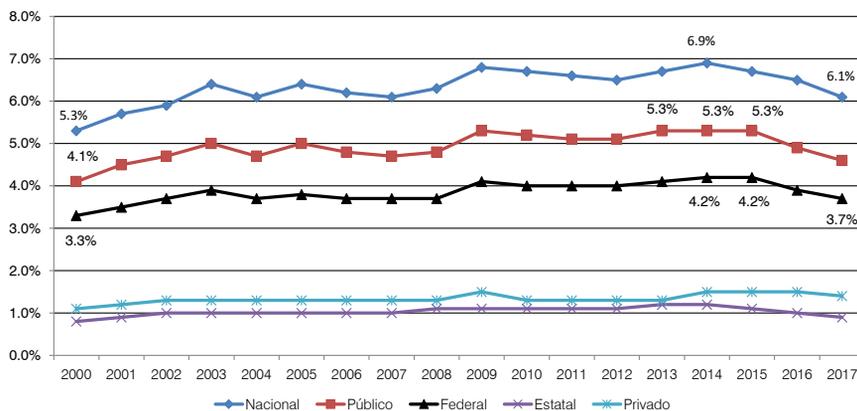
Estamos lejos de alcanzar lo establecido en la Ley, y se puede decir que el financiamiento ha sido errático e inconsistente (Gráfica 1). Con los datos de la cuenta pública 2017 (SHCP, 2018) y de las cifras más actualizadas del PIB publicadas por el INEGI (2018), se constata que en 2017 la inversión en educación realizada por el Estado solo alcanzó el 4.6% del PIB, habiéndose desplomado la inversión que se alcanzó en 2013, 2014 y 2015, la más elevada en la historia como proporción del PIB (5.3%). La situación crítica de las finanzas públicas a partir de ese año como resultado de la baja en los precios

⁸⁴ Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.

⁸⁵ Y presentado en agosto al licenciado López Obrador, presidente electo.

del petróleo, entre otros factores, ha repercutido en una evolución negativa en el financiamiento educativo.

GRÁFICA 1
GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000-2017



Fuente: Elaboración propia con base en Quinto Informe de Gobierno, Anexo “Gasto Nacional en Educación”; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017, e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Entre los principales retos que tendrá que afrontar el nuevo gobierno será el de atender las carencias de recursos económicos del sistema educativo nacional, a la vez de establecer una política de financiamiento con visión de largo plazo para la futura expansión del sistema, principalmente en los niveles de educación media superior y superior, ya que serán los que tendrán las mayores presiones sociales para el ingreso de la población demandante.

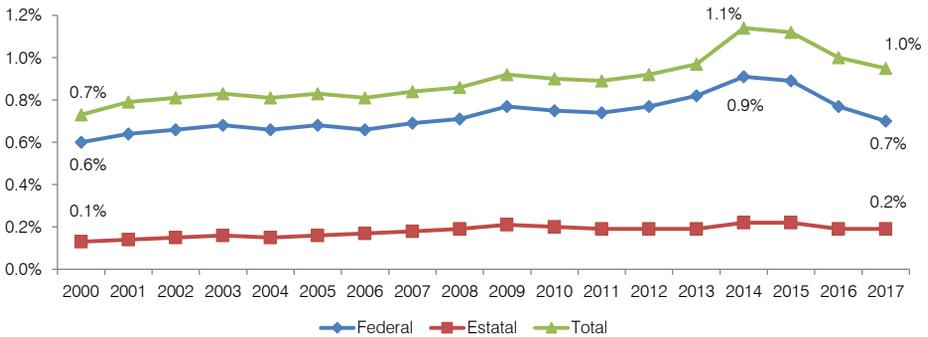
Sin embargo, el mayor reto será contar con los recursos públicos necesarios para la atención tanto de los requerimientos educativos como de los otros sectores, frente a un panorama restrictivo de las finanzas públicas. Tan solo para alcanzar el 8% del PIB en educación, se requeriría incrementar en 73% el presupuesto público destinado a este sector: con datos de 2017, se tendría que pasar de un billón de pesos a 1.7 billones, esfuerzo a todas luces inalcanzable al corto plazo.

Los candidatos han señalado en la campaña que ampliarán los recursos de programas sociales como son las becas, apoyos a mujeres y a adultos mayores, además de que se fortalecerá el financiamiento a educación y a ciencia y tecnología, pero también han dicho que no se aumentarán impuestos, ni se recurrirá a mayor deuda pública. Tampoco se espera un

crecimiento económico mayor al de los últimos años, por lo que tendrá que mejorar la calidad del gasto público en todos los órdenes. Cabe señalar que de cada cien pesos del gasto programable, 20 se destinan a educación, con lo que el margen de maniobra para disponer de mayores recursos públicos es sumamente escaso.

Entrando en materia de financiamiento de la educación superior, existe una insuficiencia de recursos públicos, al igual que los otros niveles educativos. En el periodo 2000 a 2017, el gasto público como porcentaje del PIB (gasto federal y estatal), alcanzó en 2014 el más alto valor (1.14%), mientras que para 2017 bajó al 0.95% (Gráfica 2). Al igual que para todo el gasto educativo, hay un retroceso frente a un sistema en expansión. Se aprecia que la tendencia de crecimiento del gasto sufrió un quiebre en 2015.

GRÁFICA 2
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR * COMO PORCENTAJE DEL PIB



* Comprende el gasto en las subfunciones de educación superior y posgrado. No considera el gasto en la función Ciencia, Tecnología e Innovación.

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Segundo comentario: El esquema vigente de financiamiento de la educación superior pública está agotado y tiene que ser replanteado con la participación de los diversos actores involucrados: autoridades educativas y hacendarias, instituciones de educación superior, académicos y sociedad civil.

Dos de los principales problemas de financiamiento, reiteradamente señalados, son la falta de certeza presupuestal y la opacidad de la asignación. La determinación del presupuesto tiene un carácter anual y su aprobación

depende de múltiples factores que se ponen en juego. El monto anual de recursos públicos de las IES está sujeto a coyunturas económicas y políticas, a la voluntad de distintos actores en el plano federal (SEP, SHCP, diputados federales) y en el estatal (gobernadores y diputados locales). Anualmente los rectores se ven forzados a participar en una arena de negociaciones con resultados inciertos. Existe un amplio margen a las decisiones subjetivas de los actores políticos involucrados.

Considero, además, que el esquema de financiamiento está agotado por la forma como se ha condicionado a la evaluación y por la política de “pago por mérito” a los académicos durante casi tres décadas. Al igual que en otros países, México fue transitando de un modelo de financiamiento inercial y políticamente negociado, a otro basado en el desempeño institucional y personal, medidos a través de múltiples y redundantes procesos de evaluación en el ámbito de las instituciones, de los programas educativos, del personal académico y de los estudiantes. Sin embargo, por sus efectos, este esquema requiere ser rediseñado para que responda a los requerimientos de los procesos académicos en materia de docencia, investigación y extensión académica.

A lo largo del periodo, a los primeros fondos de financiamiento extraordinario establecidos en la década de los noventa del siglo pasado, se fueron sumando otros fondos, como resultado de las negociaciones realizadas entre diversos actores en la Cámara de Diputados durante los procesos anuales de revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para 2010 se llegaron a tener más de una decena de fondos, los cuales se fueron compactando a través de su fusión o desaparición, hasta contar con cinco de ellos en 2018. Actualmente el subsidio extraordinario representa alrededor del 5% del subsidio ordinario de las universidades públicas estatales, tecnológicas, politécnicas e interculturales, y por los recortes presupuestales practicados en los cuatro últimos años, su participación ha venido disminuyendo (SHCP, 2018).

A continuación, señalo algunos de los problemas para la gestión y operación de este esquema de financiamiento:

Cada año se tiene incertidumbre sobre la continuidad de los fondos, sobre sus montos y sobre los ajustes que sufrirán a lo largo del año. Baste señalar que en cuatro años, de 2015 a 2018, el recorte acumulado a programas

extraordinarios, respecto del monto aprobado al inicio del periodo, ha sido de más de 22 mil millones de pesos y que para 2018 el monto aprobado equivalió a la tercera parte del presupuesto aprobado en 2015 (ANUIES, 2018).

También se han observado otros problemas: una excesiva burocratización y un elevado costo de transacción para disponer de los recursos; la carencia de visión de largo plazo para su gestión; el carácter no regularizable y su disociación con el proyecto de desarrollo de las universidades. Además, frente al cúmulo de disposiciones legales, administrativas y contables para el ejercicio presupuestal y la rendición de cuentas, se advierte que este esquema trastoca los procesos internos de planeación, programación y distribución del presupuesto de las universidades y merma la autonomía que tienen para la determinación del destino de los recursos.

Por su parte, ante la política de contención salarial, los estímulos al personal académico representan una elevada proporción de sus ingresos, con los consecuentes problemas para la estabilidad del trabajo académico, el retiro y la renovación del personal.

Por ello, se requiere una revisión de este esquema, con el propósito de dar suficiencia y certeza al financiamiento. Por un lado, revisar la vinculación entre financiamiento y evaluación, considerando los múltiples cuestionamientos que se han formulado desde las comunidades académicas y desde las propias autoridades institucionales; por otro lado, si bien las prácticas de rendición de cuentas han abonado a la mayor transparencia y responsabilidad social de las universidades, se aprecian redundancias, duplicidades y excesivas cargas administrativas que distraen a las instituciones y a los académicos de sus tareas sustantivas. Además, es indispensable revisar el andamiaje jurídico existente, puesto que existen fuertes tensiones entre la autonomía universitaria reconocida por el artículo tercero de la Constitución y varias disposiciones para el ejercicio presupuestal.

¿De qué manera y en qué dimensiones incide el financiamiento público en la reproducción de la desigualdad educativa? Por ejemplo, ¿cómo atender el problema de la inequidad en el gasto por alumno que cruza todos los niveles y tipos educativos?, ¿cómo hacer de la distribución del financiamiento —federal, estatal y municipal— una estrategia de igualdad?

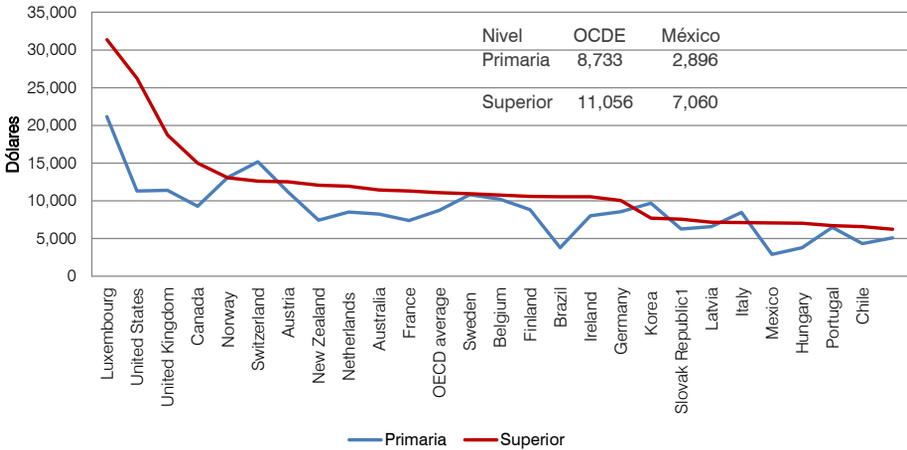
Con relación a esta pregunta cabe señalar que la comparación del indicador “gasto por alumno” entre niveles educativos y entre subsistemas institucionales debe ser considerada en su complejidad y tomada con cautela, ya que por sí misma no da cuenta de la inequidad existente en materia presupuestal. Es el caso de la comparación del gasto por alumno entre los distintos tipos y niveles educativos, y tocante a educación superior, entre las universidades federales, las universidades públicas estatales y las instituciones tecnológicas.

De acuerdo con la información presentada en el *Panorama Educativo* de la OCDE publicado en 2017, que utiliza información de 2014, la brecha del gasto por alumno entre los niveles educativos en México es mayor a la existente en la OCDE. Esta comparación suele utilizarse para argumentar la necesidad de otorgar mayores recursos a la educación básica y disminuirlos a la educación superior. Sin embargo, es necesario insistir que si bien deben revisarse las políticas de asignación del gasto desde el criterio de equidad educativa, los costos de operación en la educación superior son más elevados que en la básica dada la alta especialización del equipamiento y la infraestructura requeridos en la formación profesional y la investigación científica y, sobre todo, considerando que la educación superior y la media superior serán los tipos que tendrán mayor crecimiento en los próximos años.

Considero que es más revelador el rezago del financiamiento educativo en todos los niveles si comparamos el gasto por alumno que se destina en términos reales: mientras que en el promedio de los países de la OCDE el gasto por alumno en primaria es de cerca de 9 mil dólares y en educación superior, sin considerar la inversión en ciencia y tecnología, de 11 mil dólares, en México se invierten cerca de 3 mil y 7 mil dólares respectivamente (OCDE, 2017). Esto evidencia el enorme retraso que tenemos en todo el Sistema Educativo Nacional (Gráfica 3).

GRÁFICA 3

GASTO POR ESTUDIANTE EN EDUCACIÓN BÁSICA Y SUPERIOR
PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE (DÓLARES AMERICANOS EQUIVALENTES A PPPs)



Fuente: OCDE, Education at a Glance 2017.

La política educativa que se implemente en el siguiente gobierno, incluso en escenarios restrictivos de las finanzas públicas, deberá considerar como un elemento estratégico el incremento de recursos para todos los tipos y niveles educativos, dando prioridad a la inversión, la cual es muy baja no solo respecto de los países de la OCDE (los cuales invierten tres veces más), sino principalmente ante las condiciones de deterioro de la infraestructura educativa y las malas condiciones con que operan los planteles en los distintos niveles educativos.

Además, la política que se diseñe deberá incidir a mayor velocidad en la equidad entre regiones geográficas, dando atención prioritaria a las de mayor atraso y marginación, así como en la mejor articulación de los distintos tipos y niveles educativos, pero sin descuidar unos para fortalecer otros.

Para educación superior, de la simple comparación del gasto por alumno sin considerar los costos de las distintas funciones que realizan determinadas instituciones (no solo docencia sino también investigación, difusión de la cultura y extensión académica), se pueden extraer conclusiones sesgadas.

Es el caso cuando se compara el presupuesto público unitario de la UNAM (alrededor de 118 mil pesos por alumno), con el promedio de las universidades públicas estatales (56 mil pesos) o el de las universidades tecnológicas y politécnicas (24 mil pesos). Con mucho, la UNAM realiza actividades que van mucho más allá de la docencia y ninguna otra institución se compara con su capacidad de investigación científica y humanística, en tanto en un amplísimo segmento de planteles de educación superior solamente se realizan actividades de formación profesional.

Sin embargo, es evidente que el esquema de financiamiento de la educación superior es inequitativo; ello se ve en la asignación del subsidio ordinario a instituciones semejantes, como es el caso de las universidades públicas estatales, cuyo subsidio por alumno anual oscila entre 34 mil y 128 mil pesos (ANUIES, 2018). 16 universidades estatales, de las 34 existentes, tienen un subsidio por alumno por debajo de la media nacional, entre las cuales se encuentran varias de las que se han declarado en situación de insolvencia financiera desde el año pasado y están negociando con la SEP y con la SHCP un programa de rescate. Los rectores han advertido que la inequidad en la asignación del subsidio ordinario a las universidades está asociada a la opacidad presupuestal, a su carácter anual y la inexistencia de criterios acordados entre todos los actores participantes.

La inequidad también se refleja en la distinta participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales. En el caso de las universidades públicas estatales, mientras el subsidio estatal de seis de ellas representa el 50% del subsidio público, en cinco es inferior al 15% (SEP, 2017). Incluso, a lo largo de los años, ha sido frecuente el incumplimiento de varios estados en el financiamiento de sus universidades. En la actualidad, algunas continúan negociando a nivel local que se les asignen los recursos que no les fueron entregados en años anteriores.

Para avanzar hacia una mayor equidad en el financiamiento, habrá que dar mayores apoyos a las instituciones de educación superior que se encuentran en las regiones y los estados con mayor atraso en los indicadores de desarrollo económico, pobreza, marginación y educación; entre otras medidas, será necesario diseñar una estrategia de apoyo a los estados que tienen la tasa

bruta de cobertura más baja en el país: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán, Tlaxcala, Quintana Roo y Guanajuato, los cuales están por debajo del 30%, cuando el indicador a nivel nacional alcanza el 38.4%, y se han propuesto metas de cobertura del orden del 60% para los próximos 12 años, tal como se plantea en el reciente documento presentado por la ANUIES a los candidatos a la presidencia de la República (ANUIES, 2018).

También deberán fortalecerse de manera significativa los programas de becas y apoyos dirigidos a los estudiantes pertenecientes a los deciles de menores ingresos, a las mujeres y a los grupos vulnerables. No es de ningún modo justificable que el programa presupuestario para la inclusión y la equidad educativa en el nivel de educación superior cuente solamente con 50 millones de pesos para 2018 y haya sufrido fuertes recortes, al igual que otros programas, en los últimos cuatro años. Frente a los retos de la inclusión y la equidad deberán canalizarse más recursos, bajo una estrategia que considere acciones afirmativas para los estudiantes más desfavorecidos. También deberá actualizarse el monto de las becas, las cuales han perdido el valor que tenían en el año 2001 cuando se estableció el PRONABES.

¿En dónde sugerirían a los candidatos que debieran poner el énfasis para establecer una política consistente de inversión educativa que atienda los problemas que han señalado en las respuestas anteriores?

En materia de financiamiento de la educación superior, en las últimas dos décadas se han formulado diversas propuestas por las universidades agrupadas en la ANUIES, sin que se hayan observado cambios de fondo en el esquema de asignación presupuestal.

En este segmento presento diez sugerencias a los candidatos y a sus equipos en los temas educativos y hacendarios:

1. Acordar una política de Estado para el financiamiento de la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI). Los criterios que deberían orientar esta política son los de institucionalización, suficiencia, equidad, eficiencia, transparencia y reconocimiento al desempeño institucional. Para el establecimiento de dicha política considero centrales estas cuatro propuestas:

- a. Alcanzar en el mediano plazo (2030) una inversión pública en educación superior equivalente al 1.5% del PIB. Esta meta contempla el presupuesto federal y estatal destinado a las sub funciones de educación superior y posgrado y a la función de ciencia y tecnología.
- b. Establecer un acuerdo para la corresponsabilidad y la concurrencia de la federación, estados y municipios para el financiamiento.
- c. Formular la Ley General de Educación Superior (la actual Ley para la Coordinación de Educación Superior data de 1978), y establecer las disposiciones para el financiamiento, entre ellas: que el Estado reconozca al gasto en educación superior y en CTI como una inversión estratégica para el desarrollo del país; que el presupuesto que cada año se destina a las IES no sea inferior al del año inmediato anterior y que se los presupuestos destinados a tal fin estén protegidos de ajustes presupuestales.
- d. Tener la posibilidad de contar con presupuestos plurianuales en educación superior.

2. Para lo anterior, se considera necesario establecer una nueva arquitectura institucional para la planeación, coordinación y gobernanza del sistema de educación superior, con el establecimiento un Consejo Nacional de Educación Superior que cuente con la representación de las IES, de las autoridades educativas y de los actores relacionados con este tipo educativo. En su seno se realizarían los trabajos para el acuerdo de la política de Estado. En el ámbito estatal, se requiere del fortalecimiento de las instancias locales de planeación como son las COEPES.

3. Revisar los criterios y procedimientos para la determinación del presupuesto ordinario de las universidades, con el reconocimiento del costo real de la plantilla de personal y de los gastos de operación, a fin de ligar el presupuesto público a los planes de desarrollo institucional. Para ello, las universidades deberán tener una participación activa en todo el proceso presupuestal e interactuar de manera efectiva con las autoridades educativas en los ámbitos estatal y federal.

4. Acordar una nueva estrategia para que los fondos sometidos a concurso efectivamente tengan un carácter extraordinario y estén alineados con el desarrollo ordinario de las universidades, además de simplificar los trámites

y procedimientos para el ejercicio de los recursos a fin de reducir la pesada carga administrativa. En un nuevo esquema para estos fondos, la autonomía patrimonial de las universidades, reconocida en la fracción VII del Artículo Tercero Constitucional, deberá quedar salvaguardada.

5. Revisar la política de pago por mérito y de estímulos a la productividad para el personal académico (SNI y carrera docente, primas al desempeño), y acordar con la SHCP una estrategia para el incremento a los salarios base y un mejor equilibrio entre salario y estímulos.

6. Diseñar una estrategia para el retiro y la renovación del personal académico. Es de la máxima prioridad atender con visión de largo plazo el problema de las pensiones, particularmente para el caso de las universidades públicas estatales, y diseñar nuevas estrategias y programas para capitalizar los fondos de pensiones.

7. Ante la grave situación financiera por la que atraviesan distintas universidades públicas estatales, es necesario establecer un programa de rescate inmediato, con la concurrencia de todos los actores (gobierno federal, gobiernos estatales, autoridades universitarias y sindicatos) y con compromisos claros de cada uno de ellos.

8. Frente al deterioro de la infraestructura y de los equipos con que operan un gran número de planteles de educación superior, se requiere de un programa de apoyo para la renovación del equipamiento de los espacios académicos, laboratorios y talleres, con prioridad en las instituciones y los subsistemas con mayores rezagos. El Fondo de Aportaciones Múltiples y el programa Escuelas al CIEN deberá ser revisado para el fortalecimiento de la infraestructura de las IES públicas.

9. Para el alcance de las metas de cobertura que se establezcan en la próxima administración, se deberá contar con los recursos públicos suficientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los presupuestos de cada Estado. Se sugiere que al inicio de la administración se diseñe, en el seno del Consejo Nacional de Educación Superior propuesto y en el Consejo del Sistema Nacional de Educación Media Superior que ya opera, un gran programa nacional de ampliación de la oferta educativa de tipo medio superior y superior, con su correspondiente programación presupuestal de carácter plurianual.

10. Revisar el entramado jurídico relacionado con el ejercicio presupuestal, a fin de simplificar procesos y rendir cuentas de manera menos burocrática. Para ello habrá que trabajar con las instancias fiscalizadoras (en el ámbito federal con la Auditoría Superior de la Federación y con la Secretaría de la Función Pública), para que los procesos de fiscalización a las universidades autónomas consideren su naturaleza académica y las disposiciones legales relacionadas con la autonomía.

11. Fortalecer la cultura de apertura, transparencia y rendición de cuentas en todas las instituciones públicas de educación superior. En el marco de una nueva política de financiamiento, deberá mejorar la calidad del gasto educativo. En ningún caso se deberán celebrar contratos entre universidades públicas y dependencias gubernamentales que den pie a actos de corrupción o a opacidad en el ejercicio de los recursos.

¿Cuál debería ser el compromiso del Estado para el financiamiento de la educación superior y el desarrollo de la ciencia y la tecnología?

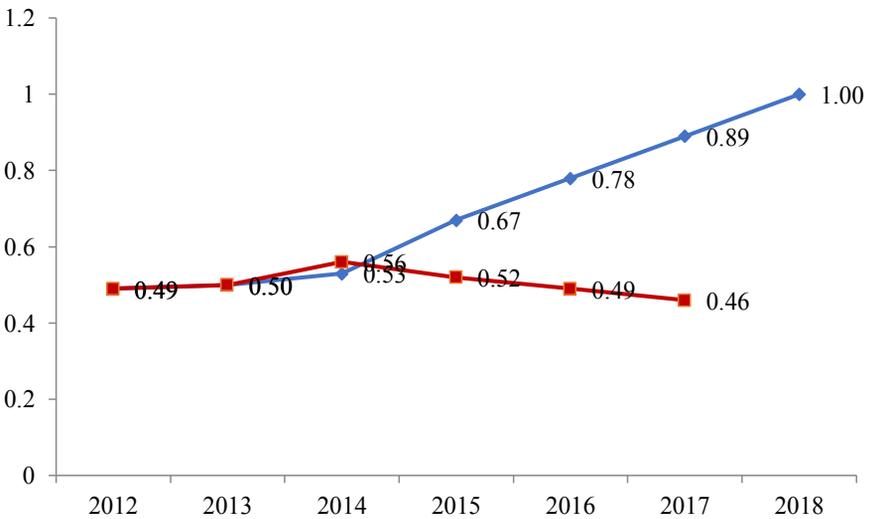
Con relación al financiamiento público a ciencia y tecnología, el artículo 9bis de la Ley de Ciencia y Tecnología (adicionado en 2004), establece que “el monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país”. Nuevamente, ante el incumplimiento de una disposición legal referida al financiamiento, y el poco avance de la política en la materia, en 2012 la comunidad científica realizó un ejercicio colectivo coordinado por la UNAM y que se plasmó en el documento “Hacia una agenda nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación” que fue presentado a diferentes actores políticos y a los tres poderes de la Unión. En materia de financiamiento la “agenda” propuso alcanzar en 2018 la meta establecida en la Ley, pero con aportaciones del sector público y del sector privado, el cual debería incrementar su participación.

Enrique Peña Nieto, en su calidad de presidente electo en 2012, se comprometió con la comunidad científica a lograr estas metas, las cuales quedaron plasmadas en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e

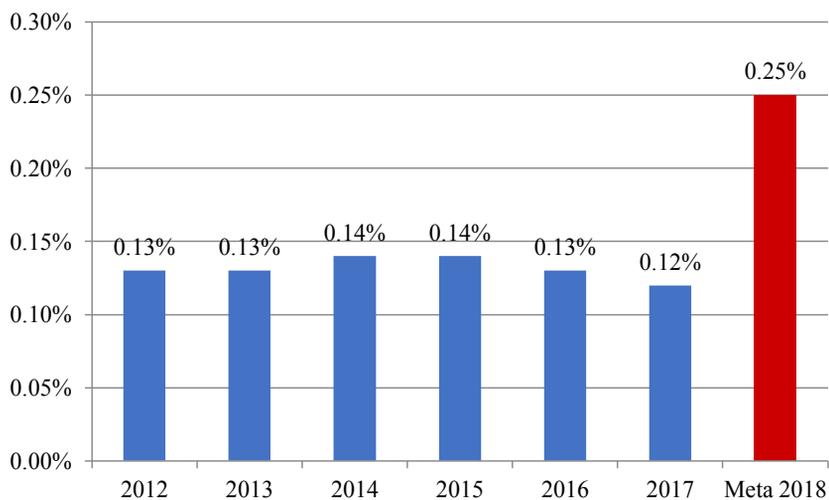
Innovación (PECITI) 2014-2018. Sin embargo, tanto el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) ejercido como la inversión privada estuvieron muy lejos de las metas planteadas: solo los dos primeros años de la administración creció el gasto federal en Ciencia y Tecnología, mientras que las empresas disminuyeron su participación en el gasto, con lo cual para 2017 el GIDE cayó del 0.49 al 0.46% del PIB, casi la mitad del escenario planteado en el PECITI. El alcance de la meta del 1% sigue estando pendiente.

Lo mismo ocurrió con relación al gasto en ciencia y tecnología ejercido por las instituciones de educación superior. En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se estableció como meta alcanzar en 2018 0.25% del PIB, pero a lo largo del sexenio prácticamente no varió el indicador, el cual se situó en 2017 en 0.13% (Gráficas 4, 5 y 6).

GRÁFICA 4
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EXPERIMENTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2012-2018

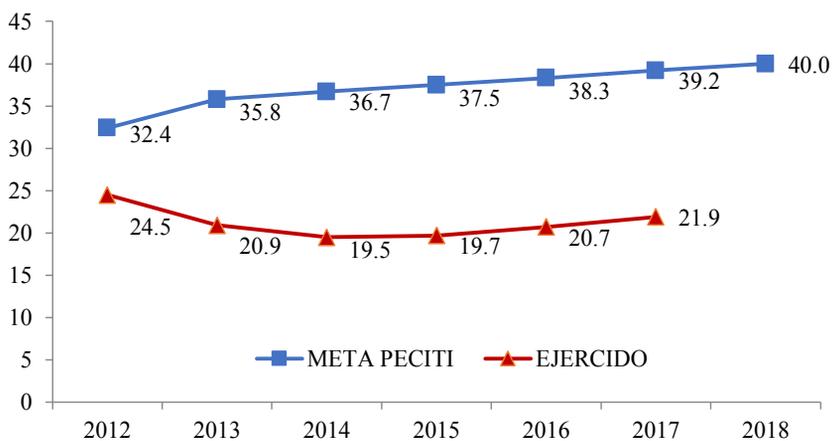


GRÁFICA 5
GIDE EN IES REPECTO AL PIB



Fuente: elaboración propia con datos de Quinto Informe de Gobierno, septiembre de 2017.

GRÁFICA 6
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EMPRESARIAL EN EL GIDE

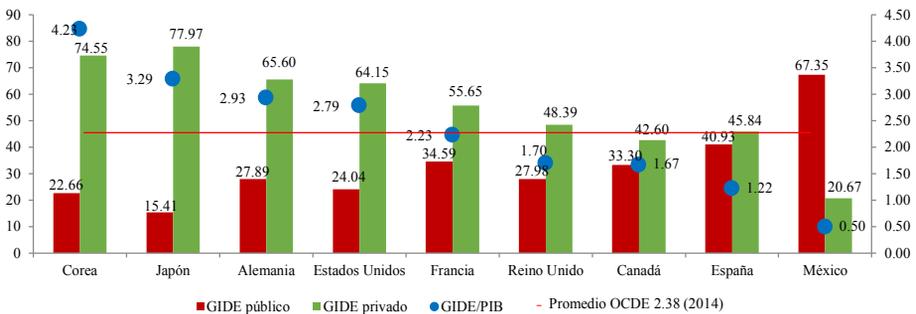


Fuente: elaboración propia con datos de Quinto Informe de Gobierno, septiembre de 2017.

La promesa de convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en un elemento estratégico para el desarrollo nacional —recurrente en el discurso de los gobernantes tanto en la actual administración como en las anteriores—, ha estado lejos de ser cumplida. Los candidatos a la Presidencia de la República han coincidido en la importancia de fortalecerla, pero ninguno de ellos tiene posicionamientos claros al respecto. El reto será traducir los discursos de apoyo en programas de gobierno con estrategias orientadas por una visión de largo plazo (al 2030 o al 2050), para insertar al país en lo que se conoce como sociedad del conocimiento, de la información y de la innovación. Ante la experiencia de los últimos decenios en la materia, se requiere de un compromiso del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, de los empresarios y de los diversos actores de la sociedad civil.

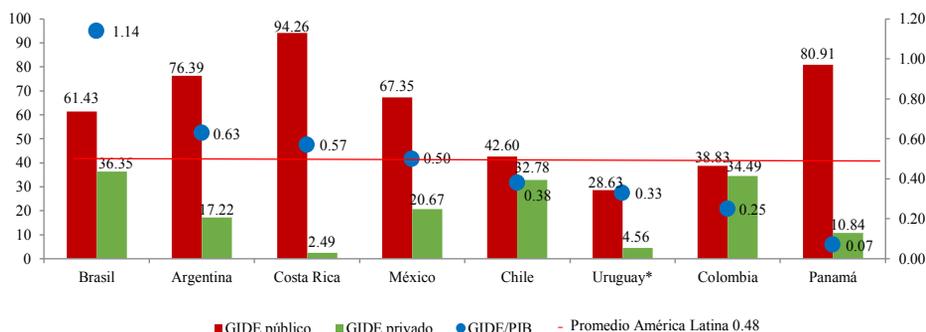
Considero que el siguiente gobierno deberá retomar la meta de alcanzar el 1% del PIB en la inversión en CTI. Otros países han realizado transformaciones importantes al incrementar sustantivamente la inversión en este rubro. Los países de la OCDE invierten en promedio el 2% del PIB, y otros un porcentaje mucho mayor, como Corea (4.2%), Japón (3.3%), Alemania (2.9%) y Estados Unidos (2.8%). Algunos países de América Latina invierten más que el nuestro con relación al PIB, como son Brasil, Argentina y Costa Rica, y si nos comparamos con los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), estamos en el lugar más bajo en inversión (Gráficas 7 y 8).

GRÁFICA 7
EL GIDE EN PAÍSES SELECCIONADOS MIEMBROS DE LA OCDE



Fuente: Tomado de CONACYT, Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2016

GRÁFICA 8
EL GIDE EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Tomado de CONACYT, Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2016

Al igual que hace seis años, la comunidad científica y tecnológica del país, bajo la coordinación de la UNAM, ha venido actualizando la agenda nacional de CTI, y próximamente presentará sus propuestas a los diferentes actores políticos del país. Esta agenda actualizada deberá ser considerada al momento de la elaboración del siguiente programa. Cabe señalar que actualmente está en el Congreso una iniciativa de reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología, que propone avanzar en la construcción de una política pública de Estado, con una visión de largo plazo. Al igual que en educación superior, en el ámbito de la CTI se requerirá contar con nuevos instrumentos legales para acelerar la transición del país hacia la sociedad de conocimiento.

Referencias

ANUIES (2018). *Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, México, ANUIES. Disponible en: http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf (consultado el 18 de agosto de 2018).

CONACYT (2014). *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018*, México, CONACYT. Disponible en: <http://www.siiicyt.gob.mx/index.php/>

normatividad/nacional/631-3-programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2014-2018/file (consultado el 6 de junio de 2018).

CONACYT (2017). *Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2016*, México, CONACYT. Disponible en: <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-general-del-estado-de-la-ciencia-tecnologia-e-innovacion/informe-general-2016/3835-informe-general-2016/file> (consultado el 14 de junio de 2018).

INEGI (2018). *Banco de Información Económica*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (consultado el 5 de junio de 2018).

INEE (2018a). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, México, INEE.

INEE (2018b). *Educación para la democracia y el desarrollo de México*, México, INEE.

Ley General de Educación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf (consultado el 1 de junio de 2018).

Ley de Ciencia y Tecnología. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_081215.pdf (consultado el 8 de mayo de 2018).

Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/182.pdf> (consultado el 8 de mayo de 2018).

OCDE (2017). *Education at a Glance 2017. Indicators*. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm> (consultado el 3 de junio de 2018).

Presidencia de la República (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/> (consultado el 6 de mayo de 2018).

SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, en Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013. Disponible en: http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/253/1/images/prprogra_sectorial_educacion_2013_2018.pdf (consultado el 8 de junio de 2018).

SEP (2017). *Convenios Marco de Colaboración SEP-Ejecutivo Estatal-Universidad, y anexos de ejecución*.

SHCP (2018). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica (consultado el 3 de junio de 2018).