

Algunos elementos de análisis sobre el financiamiento de la educación superior en México*

Javier Fuentes-Maya, Salvador Martínez Della Rocca y Prócoro Millán Benítez**

Antecedentes

LAS GRANDES transformaciones de la educación superior, que surgieron durante la década de los ochenta, tuvieron como marco el fin de la bipolaridad surgida a partir de la Segunda Guerra Mundial; aunado también el cambio geopolítico en el que se redefinieron los nuevos espacios geográficos, políticos y económicos, y el redimensionamiento de las políticas nacionales hacia una integración mundial a través de los tratados comerciales.

Estos fenómenos aceleraron las estrategias político-económicas de los países, poniendo énfasis en la economía en lugar del desarrollo humano integral y sostenido. De esta manera, se observa la integración económica de Europa y la integración de los mercados regionales –el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Mercosur y el bloque Asiático–. La disimilitud con la que los países se integraron propició, en algunos de ellos, avances sustantivos en lo económico y, en otros, han generado mayores desigualdades, como es el caso de América Latina.

Junto a estas transformaciones se acentuaron las políticas sobre el papel que debe jugar el Estado en el interior de los países integrados a estos cambios. Evidentemente la fortaleza de un país fue un punto determinante para llevar a cabo los nuevos lineamientos, que se pueden resumir en los siguientes:

- a) Una disminución del Estado en tamaño y en sus funciones de intervención en el mercado.
- b) Privatización de las industrias paraestatales y disminución de los subsidios hacia las distintas actividades desarrolladas por productores o prestadores de servicios.
- c) Mayores protecciones al capital financiero nacional e internacional.

* Este artículo corresponde al capítulo primero del libro *Un análisis cuantitativo de la educación en el Distrito Federal*.

** Personal que pertenece al Grupo de la Reforma Universitaria de la UNAM.

En resumen, el mercado o la economía, de acuerdo a estas políticas, es el espacio donde se resolverán los problemas de una mayor democracia en la participación de la población, y de las desigualdades en el acceso a los productos y servicios que deberían prestar los gobiernos legalmente establecidos.

México no estuvo exento de asumir dichas políticas. Desde el inicio de su integración económica su desarrollo ha estado de acuerdo a los lineamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Asumir dichas políticas no ha estado separado de sus particularidades que se derivan de su historia y de los sujetos que participan en dicha transformación. Sin embargo, lo que no se puede negar es la voluntad expresa de los distintos gobiernos mexicanos de continuar con estas políticas.

La Educación Superior, y el Sistema Educativo Nacional formaron parte de estas grandes transformaciones. De esa manera, observamos que en el sexenio de Salinas de Gortari termina el Estado benefactor e interventor en la economía. La venta de las paraestatales, la cancelación de los subsidios al campo mexicano, la transformación jurídica del ejido, la disminución del aparato burocrático, entre otras medidas, dan cuerpo a la instrumentación de dichas políticas.

Junto a lo anterior, los conceptos de nacionalidad, solidaridad, salud, alimentación, educación y defensa de los recursos naturales son sustituidos por un nuevo lenguaje: globalización, competitividad, evaluación. Los derechos que todo ciudadano debe tener de acuerdo a la Constitución mexicana son fuertemente atacados como “populistas”. Los problemas de democracia, marginación, exclusión, pobreza, derecho y respeto a las comunidades indígenas son un “punto” temporal del desarrollo económico que será resuelto por el mercado, según estas políticas.

Bajo este embate ideológico, las consecuencias de asumir el mercado como el punto estratégico para el desarrollo del país, ha dejado a los sujetos y a la sociedad civil fuera de un verdadero desarrollo humano sostenido, la estrategia seguida por los distintos gobiernos durante estos 20 años debe ser evaluada.

El Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han realizado estudios sobre la evaluación de los sistemas de educación superior a nivel mundial, regional y por países, de los cuales se han derivado recomendaciones de políticas y estrategias para resolver los problemas estructurales de este rubro educativo. Aunque existen

diferencias entre estos planteamientos, el Banco Mundial ha recomendado, acorde a las estrategias del libre mercado, la privatización de la educación superior,¹ mientras la UNESCO (1995) y la CEPAL (1992) plantean el desarrollo de un proyecto educativo que incorpore los requerimientos del crecimiento económico y de la equidad social, desde la noción del desarrollo humano sostenido.

Como se observa, en el ámbito internacional, existe también un debate acerca del papel que debe jugar la educación superior.

Ante estos embates, nuestro país no ha contado con una política de Estado² que le permita diseñar una estrategia a largo plazo y que evite las interpretaciones de cada grupo gubernamental que asume el poder cada 6 años.

Javier Mendoza³ caracteriza el periodo de 1989-1995 en la Educación Superior como el establecimiento de políticas que le permiten al Estado transitar de un Estado benefactor hacia un Estado evaluador. Cuyas intencionalidades principales, de acuerdo a un análisis comparativo de casos nacionales realizado por Betancur,⁴ son:

Cambio estratégico. Implica la voluntad del Estado de promover cambios institucionales que se articulen con el modelo de desarrollo delineado. Las herramientas fundamentales son los sistemas de premios y sanciones, vinculados a los resultados obtenidos. De ahí que se destaque la evaluación de resultados.

Ordenamiento funcional. El propósito final es establecer correctivos al funcionamiento del sistema a través de los mecanismos de planeación, sin mayores pretensiones de reconfiguración estructural de las instituciones. La evaluación se liga al financiamiento incrementalista, más un plus que se distribuye en función de los resultados de la evaluación. También se utiliza como un instrumento correctivo de situaciones de expansión anárquica de las universidades privadas.

Control político. La intencionalidad es disciplinar a las instituciones de educación superior, en particular a las universidades públicas autónomas que tradicionalmente han sido resistentes a la intervención estatal en las de-

¹Véase Banco Mundial. *La educación superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, Banco Mundial. 1995.

²Véase caracterización del Estado en *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*, p. 53. Editorial CESU y Miguel Ángel Porrúa, 2000.

³Véase *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. Colección, Problemas educativos en México. Editorial CESU y Miguel Ángel Porrúa. 2002.

⁴Véase Nicolás Batancur, "El Estado evaluador en la educación superior", documento del Instituto de Ciencias Políticas, de la Universidad de la República. Montevideo, septiembre de 1995.

cisiones de política universitaria, por medio del control sobre los actores universitarios.

Distribución presupuestal. Se promueve la evaluación para la asignación del financiamiento público a cada una de las unidades del sistema de educación superior, con propósitos que pueden ser diversos: lograr una mayor objetividad y racionalidad en la distribución de los recursos, aligerar al Estado de las presiones corporativas y orientar al sistema en la dirección de los fines determinados por éste.

Mejoramiento de la calidad. La intencionalidad es la búsqueda de la excelencia académica de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin supeditarla a objetivos políticos. Este propósito es el más proclamado por los diseñadores de políticas del sector. Los resultados de la evaluación no se ligan de manera directa con las políticas de financiamiento, no se realizan en la lógica de premio-castigo.

Responsabilidad pública. Su propósito es que las instituciones de educación superior rindan cuentas al Estado y a la sociedad de la calidad, pertinencia y eficiencia de sus productos, como medio de garantizar el nivel de los mismos. Es el típico modelo de acreditación centrado en la *accountability*, término cada vez más conocido en el medio.

Contracción del Estado. El Estado evaluador sería la expresión en el ámbito de la educación superior de las ideas neoliberales. Su retraimiento en el sostenimiento y conducción de la educación superior plantea, sin embargo, nuevas tareas que requieren procedimientos de racionalización, como es la evaluación, la diversificación de fuentes de financiamiento y la apertura de mecanismos de mercado.⁵

Las intencionalidades expuestas anteriormente han impactado de manera diferente a los países de Latinoamérica. Sin embargo, uno de los efectos, que más impactó a la educación superior en dichos países, es un abandono relativo del financiamiento de este nivel educativo y, en consecuencia, una mayor participación de los particulares.

México no ha estado exento de estos efectos. Es en 1994 cuando se inicia el proceso de adaptación de las políticas de financiamiento educativo nacionales a las tendencias internacionales; las intencionalidades de las políticas educativas internacionales cobran un mayor vigor en la educación media superior y superior.

⁵En análisis del resultado de las intencionalidades del estudio comparativo fue tomado del libro de Javier Mendoza Rojas, *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. Colección, Problemas Educativos de México. Edit. CESU. Miguel Ángel Porrúa, pp. 41-42.

CUADRO 1

GASTO EN EDUCACIÓN¹
(Millones de pesos)

Años	Gasto nacional Público				Gasto público Federal por nivel educativo								
	Nacional	Total	Total	Federal ² sep ³	Otras Srias. ⁴	Estatal ⁵	Muni- cipal ⁶	Privado ⁶	Básica	Media superior	Superior	Otros ⁷	Estatal y muni- cipal
1980	219.1	204.1	166.3	140.0	26.5	34.8	3.0	15.0	63.2	15.4	30.2	57.5	37.8
1990	29,722.7	27,321.7	22,333.9	18,369.8	3,964.1	4,888.2	99.6	2,401.0	9,266.9	2,261.7	3,716.9	7,088.4	4,987.8
1991	406,444.2	38,514.2	32,255.8	27,056.2	5,199.6	6,143.4	115.0	2,130.0	13,014.2	2,932.3	5,241.6	11,067.7	6,258.4
1992	53,234.3	49,828.1	42,637.9	36,158.0	6,479.9	7,027.9	160.3	3,406.2	18,750.9	3,648.1	7,020.2	13,218.7	7,190.2
1993	66,256.9	62,408.0	54,556.1	46,241.9	8,314.2	7,676.9	175.0	3,848.9	25,715.1	4,812.3	8,852.7	15,176.0	7,851.9
1994	77,339.2	73,292.5	65,036.8	56,587.0	8,449.8	8,071.6	184.1	4,046.7	33,747.0	6,445.4	10,881.0	13,963.4	8,255.7
1995	90,546.8	86,292.0	77,611.9	68,836.9	8,341.3	8,486.6	193.5	4,254.8	40,469.9	9,963.7	13,901.8	13,276.5	8,680.1
1996	146,756.2	121,020.0	100,793.0	93,227.5	6,820.9	19,998.5	228.5	25,736.2	54,326.4	12,835.9	17,753.7	15,877.0	20,227.0
1997	183,524.4	151,257.1	126,824.9	118,444.3	8,450.6	24,092.5	269.7	32,267.3	71,844.0	14,586.1	20,868.6	19,596.2	24,362.2
1998	229,088.3	186,312.7	157,544.9	155,161.6	2,383.3	28,449.2	318.6	42,775.6	101,274.3	16,290.0	29,247.0	10,733.6	28,767.8
1999	280,255.8	225,826.4	187,153.6	184,956.3	2,197.2	38,290.6	382.2	54,429.4	119,519.3	18,741.9	33,934.5	14,957.9	38,672.8
2000	329,126.6	266,177.5	223,202.8	221,062.5	2,140.3	42,515.9	458.7	62,949.1	144,718.5	21,474.5	40,339.1	16,670.7	42,974.6
2001 ^e	376,397.7	303,789.9	254,808.8	251,305.6	3,503.2	48,439.3	541.8	72,607.9	163,021.8	23,166.5	42,665.4	25,955.1	48,981.1

Fuente: Primer Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 2001. Anexo. México. Presidencia de la República.

¹Cuadro reestructurado por el sector responsable. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

²La información reportada corresponde a la clasificación administrativa del gasto federal en educación.

³De 1990 a 1992 se refiere a la clasificación sectorial de educación en adelante a los Ramos 11 y 25 (Secretaría de Educación Pública, y Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, Tecnológica y de Adultos, respectivamente). Para 1995 y 1996 no incluyen el Fondo de Ahorro Capitalizable y de Retiro de la sep, asimismo para 1995 tampoco se considera el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, dichos montos que se incluyen en el total federal equivalen a 433.7 millones para 1995 y 744.6 millones de pesos para 1996. De 1998 a 2001 se incorpora, además de los Ramos 11 y 25, la parte destinada a educación en el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), así como las aportaciones a seguridad social. En los años 2000 y 2001 se incluyen estimaciones de la sep por 1,682.5 y 1,315.8 millones de pesos, respectivamente, relativas al Programa de Apoyo Federal a Entidades Federativas (PAFEF).

⁴Desde 1998 no incluye las aportaciones a seguridad social.

⁵Dato actualizado a partir de 1996, en virtud de que estaba subestimado. Actualmente esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados a través de un formato anual que mejora significativamente a los anteriores. Además, esta información se complementa con datos de la sep, con las plantillas de personal, cuyo pago viene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa.

⁶De 1996 en adelante, se estima la participación de este rubro con información captada en las formas estadísticas continuas que aplica la sep a cada centro de trabajo docente en inicio de cursos. Se complementa con la Encuesta sobre el Financiamiento en Instituciones Particulares en 1997, en coordinación con el INEGI.

⁷Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos; para 1999 y 2000 se adicionan los recursos del Instituto Mexicano de la Juventud; también comprende lo ejercido por otras secretarías de Estado en educación, seguridad social y otros servicios de apoyo a la educación.

⁸De 1995 a 1997, cifras actualizadas por la dependencia responsable. A partir de 1998, la seguridad social se incorpora en la parte de educación básica y los servicios federales; centralizados de educación media superior y superior del sistema escolarizado.

^eCifras estimadas.

Inversión en educación

Los datos del cuadro anterior muestran el financiamiento público y privado en educación, a precios corrientes. Adicionalmente, estos datos reflejan los efectos inflacionarios de las distintas crisis que ha sufrido el país.

Con la finalidad de obtener la mayor información de los datos y sus intencionalidades, el análisis se desarrollará fundamentalmente en tres enfoques:

- a) Análisis del financiamiento en pesos constantes de 1993.⁶ Este análisis nos permite homogeneizar el financiamiento a precios constantes de 1993, evitando de esta manera las posibles interpretaciones erróneas que surgen de los efectos inflacionarios.
- b) Análisis del financiamiento, en términos del producto interno bruto (PIB). Este análisis permite observar el porcentaje que está representando la inversión en el sector educativo con respecto al PIB. Adicionalmente representa las prioridades que el gobierno federal le asigna a la educación.
- c) Análisis porcentual con respecto al gasto nacional en educación del gasto público y privado.

Análisis del financiamiento en pesos constantes de 1993

Los datos del cuadro 2 tienen un punto de inflexión que lo divide en dos. El dato del año de 1994 representa, en términos reales, la inversión más alta durante el primer quinquenio de los noventa para la mayoría de los conceptos que se encuentran en cada columna; representa el año de la toma de grandes decisiones en materia educativa, que realizó el gobierno federal a través del financiamiento público.

Con la finalidad de observar claramente este efecto y sus repercusiones, graficamos la inversión pública (la suma del financiamiento federal, municipal y estatal), la inversión privada y la inversión nacional.

La gráfica 1 ilustra el rompimiento de las políticas de financiamiento del gobierno federal en materia educativa. Son varios los elementos que es necesario resaltar:

- a) De 1980 a 1995 el gasto nacional y el gasto público tienen un comportamiento similar, con diferencias poco significativas. Esta época marca lo que Brunner⁷ caracteriza como el modelo de administración benevolente, donde el estado financia la educación, sobre todo nivel superior, de forma paternal

⁶Para deflactar se utilizó el Índice Implícito del PIB del Banco de México. <http://www.banxico.org.mx/>

⁷José J. Brunner, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Chile, Flacso, 1993.

CUADRO 2

GASTO EN EDUCACIÓN
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)

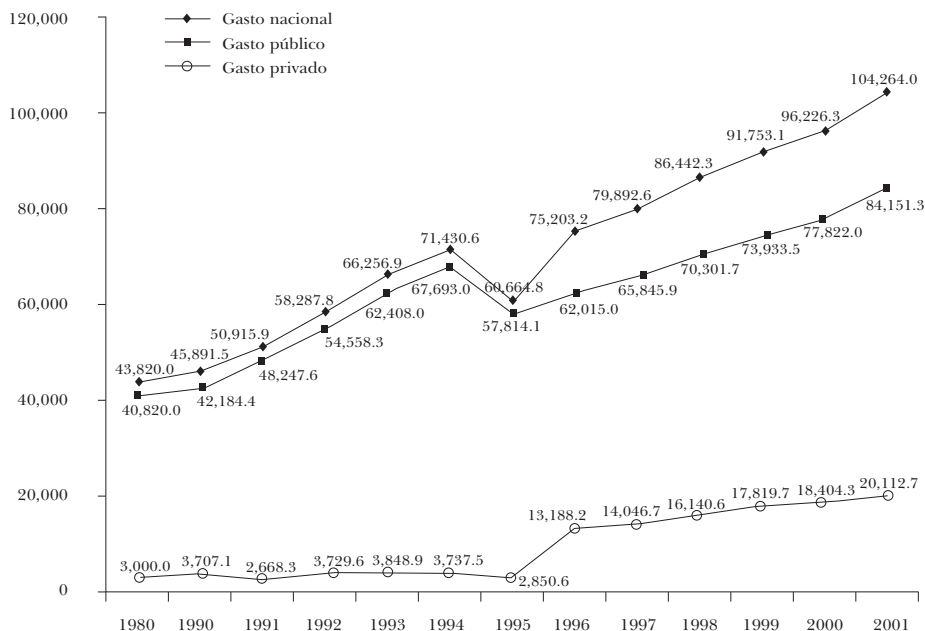
Años	Gasto nacional Público					Gasto público Federal por nivel educativo					Estatal y muni- cipal		
	Nacional	Total	Total	Federal SEP	Otras Sras.	Estatal	Muni- cipal	Privado	Básica	Media superior		Superior	Otros ^a
1980	43,820.0	40,820.0	33,260.0	27,994.2	5,302.8	6,960.0	600.0	3,000.0	12,640.0	3,080.0	6,040.0	11,500.0	7,560.0
1990	45,891.5	42,184.4	34,483.3	28,362.7	6,120.6	7,547.3	153.8	3,707.1	14,308.0	3,492.0	5,738.8	10,944.4	7,701.1
1991	50,915.9	48,247.6	40,407.6	33,893.9	6,513.7	7,696.0	144.1	2,668.3	16,303.2	3,673.4	6,566.3	13,864.7	7,840.0
1992	58,287.8	54,558.3	46,685.5	39,590.5	7,095.0	7,697.3	175.5	3,729.6	20,530.9	3,994.4	7,686.6	14,473.6	7,872.8
1993	66,256.9	62,408.0	54,556.1	46,241.9	8,314.2	7,676.9	175.0	3,848.9	25,715.1	4,812.3	8,852.7	15,176.0	7,851.9
1994	71,430.6	67,693.0	60,068.1	52,263.8	7,804.3	7,454.9	170.0	3,737.5	31,168.8	5,953.0	10,049.7	12,896.6	7,625.0
1995	60,664.8	57,814.1	51,998.6	46,119.5	5,888.5	5,685.9	129.6	2,850.6	27,114.1	6,675.5	9,314.0	8,895.0	5,815.5
1996	75,203.2	62,015.0	51,650.0	47,773.2	3,495.3	10,247.9	117.1	13,188.2	27,838.8	6,577.6	9,097.6	8,136.0	10,365.0
1997	79,892.6	65,845.9	55,240.4	51,561.7	3,678.8	10,488.1	117.4	14,046.7	31,275.4	6,349.7	9,084.6	8,530.7	10,605.5
1998	86,442.3	70,301.7	59,446.7	58,547.4	899.3	10,734.8	120.2	16,140.6	38,214.0	6,146.7	11,035.8	4,050.1	10,855.0
1999	91,753.1	73,933.5	61,272.4	60,553.0	719.3	12,536.0	125.1	17,819.7	39,129.5	6,135.9	11,109.8	4,897.1	12,661.1
2000	96,226.3	77,822.0	65,257.5	64,631.8	625.8	12,430.3	134.1	18,404.3	42,311.2	6,278.5	11,793.9	4,874.0	12,564.4
2001 ^e	104,264.0	84,151.3	70,583.3	69,612.9	970.4	13,417.9	150.1	20,112.7	45,157.8	6,417.2	11,818.5	7,189.7	13,568.0

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno 1o. de septiembre de 2001. Anexo. Presidencia de la República Mexicana, Banco de México. <http://www.banxico.org.mx>

^eCifras estimadas.

a través de incrementos presupuestales sin ningún tipo de consideraciones, tales como la calidad, la equidad y la eficiencia. Sin embargo, también durante esta época se van constituyendo las bases para la transición hacia un Estado evaluador.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO EDUCATIVO NACIONAL,
PÚBLICO Y PRIVADO
(Millones de pesos constantes de 1993)



La transición en la educación superior se dio fundamentalmente en dos ejes. El primer eje es la diversificación del salario del investigador o profesor; a través de mecanismos de evaluación, como el Sistema Nacional de Investigadores y el Programa de Estímulos a la Productividad, que de acuerdo a cada institución adquiere connotaciones diferentes. Este primer eje estuvo acompañado de una diferenciación cuantitativa y cualitativa de las plantas docentes de las diversas instituciones, sobre todo cuando el salario real de los investigadores sufrió durante esta época una disminución importante y las aportaciones económicas de los designados en estos programas no cuentan para la jubilación de éstos.

El segundo eje es la diferenciación de las vías para el fortalecimiento institucional, cuyo acceso a dichos recursos depende de organismos que asignan montos a través de mecanismos evaluadores y fijación de metas, tales como el Padrón de Posgrado, el Fondo para la Modernización de Educación Superior, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado. Este segundo eje implicó también una diferenciación en el conjunto de las instituciones y una competencia para acceder a dichos recursos, cuyas metas y logros cada vez dependen menos de las instituciones y obedecen más a los recursos económicos que se aportan vía los distintos instrumentos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

La implantación de estos instrumentos evaluadores se realizó en el conjunto heterogéneo de las instituciones de educación superior, creando mayores diferenciaciones en el interior de ellas y entre ellas.

Todos estos procesos no pasaron sin protestas y negociaciones de los distintos representantes de las instituciones. Sin embargo, fue de esta manera como la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) ha adquirido el papel relevante como organismo intermedio entre el gobierno y las universidades e instituciones de educación superior. Su papel cada vez es más estratégico para la planeación y evaluación de programas, así como para la negociación del financiamiento de las instituciones.

Un elemento adicional, que marca esta etapa referida, es el gran crecimiento de la matrícula de educación superior y el establecimiento de filtros cada vez más estrictos para el acceso a la educación superior pública.

Estos antecedentes marcan la segunda etapa de los noventa y los primeros años del siglo XXI.

De 1995 al 2001, se observa en la gráfica 1, se pierde el nivel de inversión pública erogado en 1994 en el sector educativo; vuelve a adquirir un nivel semejante hasta 1998. El nivel de crecimiento de la inversión, durante este segundo periodo, es menor al del primer quinquenio de los noventa. Evidentemente, en esta gráfica no se resalta en qué nivel educativo la disminución de la inversión pública fue mayor. Lo cual se verá más adelante. Esta pérdida en el crecimiento de la inversión pública marca el término del Estado benefactor y el inicio, en términos del financiamiento público en la educación, del Estado evaluador. Esto no significa que ya durante los noventa se realizaran los cambios estructurales y de penetración hacia las instituciones públicas. Simplemente señala que, en términos de financiamiento,

los instrumentos de política de las autoridades federales estaban suficientemente apalancados en el conjunto de las instituciones y les fue posible instrumentar las políticas indicadas por el Banco Mundial.

b) El segundo elemento sobresaliente corresponde a una separación entre la inversión pública y la inversión nacional desde 1995. Tal tendencia, como se nota en la gráfica, es divergente. Significa un abandono relativo de la inversión pública en la educación superior, cuyo impacto en la sociedad es necesario medir. Las “pendientes” de la inversión pública en los dos periodos analizados anteriormente presentan diferenciaciones importantes.

c) El tercer elemento corresponde a la inversión de los particulares en la educación. Durante 1990 la inversión privada significaba un 8.8 por ciento de la inversión pública, en 1996 alcanzó el porcentaje de 21.3 por ciento y en el año 2001 su porcentaje se elevó a 23.9 por ciento. Como se observa, la participación de los particulares, a partir de 1996, se vuelve relevante y significa casi una cuarta parte de la inversión pública en educación para el año 2001. Este fenómeno ha propiciado la diferenciación del gasto público y el nacional y el abandono relativo del gobierno federal en la educación.

Durante toda esta transición hacia un Estado evaluador, los distintos instrumentos de política de fomento y planeación en el sector educativo atraviesan necesariamente por una centralización de las decisiones, siendo la SEP, a través de las subsecretarías y los distintos programas, los encargados de ubicar la evaluación como un instrumento para la asignación del financiamiento. La ansiada descentralización educativa ha quedado postergada hasta el establecimiento de las nuevas reglas y mecanismos de negociación. Por eso el principal financiamiento hacia los niveles escolarizados ha quedado todavía registrado en el gasto federal en educación. Las aportaciones de los estados y municipios hacia el sistema escolarizado todavía no modifican sustancialmente los montos manejados por la Secretaría de Educación Pública. Por esto los datos del gasto federal, en los distintos niveles educativos, son representativos de las políticas federales.

Por lo anterior, es importante ver el comportamiento de la inversión federal en los niveles escolares. En la siguiente gráfica se muestra dicho comportamiento, en términos de pesos constantes de 1993.

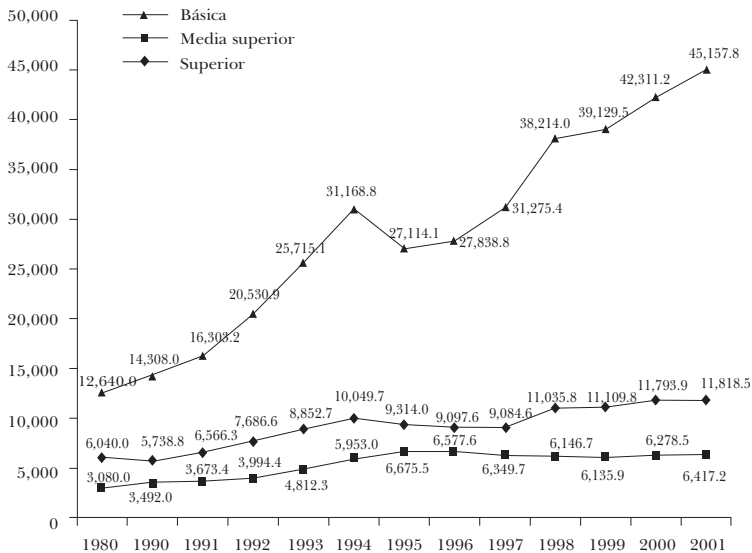
Como se observa en la gráfica 2, los principales señalamientos son los siguientes:

a) *La inversión federal en educación básica* es el nivel que tuvo el mayor recorte de 1994 a 1995. Sin embargo, fue la que tuvo su mayor recuperación du-

rante el segundo quinquenio de los noventa hasta el año 2001, como se puede observar en la gráfica. Lo anterior propició un impacto negativo en la cobertura de la población de 6 a 13 años, en edad de cursar la primaria. La tasa bruta de escolaridad de este nivel en 1990 fue de 86 por ciento y en el año 2000 fue de 84.1 por ciento, que significa que de cada 100 niños de 6 a 13 años, en 1990, 14 no tenían acceso a la primaria y en el año 2000, 16 no tuvieron acceso a este nivel. Los primeros efectos de estas políticas cobraron sus “víctimas” en los niños de 6 a 13 años. El incremento de la pobreza será otro factor que agudice el acceso y permanencia de esta población al sistema escolarizado público. Adicionalmente se sabe que es necesaria una reforma profunda en este nivel escolar dados los resultados de las últimas evaluaciones internacionales. La evaluación, como instrumento de financiamiento, sin una inversión pública sustantiva en este nivel, propiciará una mayor exclusión de la población de menores recursos. Poner la “economía” como instrumento generador de equidad y de mejores oportunidades, en vez de visualizar un desarrollo humano integral y sostenido, traerá como consecuencia un incremento de la desigualdad y cerrará los caminos de la movilidad social.

GRÁFICA 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EDUCATIVO POR NIVEL ESCOLAR
(Millones de pesos constantes de 1993)



El caso del nivel de secundaria es diferente. Aquí se observa que la tasa bruta de escolaridad de este nivel se incrementó de 1990 al año 2000, pasando de 51.6 a 64.6 por ciento en este periodo. Aun con este incremento de la tasa bruta de escolaridad, todavía en el año 2000, de cada 100 jóvenes de 13 a 16 años, 35 no estaban inscritos en este nivel educativo de carácter obligatorio.

b) *La inversión federal en educación media superior* presentó una caída en el gasto de 1995 a 1996. Esta caída divide el comportamiento histórico en dos periodos: de 1990 a 1995 y de 1996 al año 2001. Durante el primer periodo se observa que el crecimiento de la inversión, con relación al año base, fue de 91.2 por ciento; durante el segundo periodo, tomando como año base 1996, tuvo un decremento en la inversión de 2.4 por ciento. Este decremento en la inversión federal no corresponde al comportamiento de la matrícula. Del periodo del ciclo escolar de 1990-1991 al ciclo escolar 1995-1996, el crecimiento de la matrícula fue de 16.1 por ciento y en el periodo de 1996-1997 al 2000-2001 fue de 13.4 por ciento. El decremento de la inversión federal representó una disminución de 2.7 puntos porcentuales en el crecimiento de la matrícula. Los efectos esperados de las políticas en este nivel corresponden a una mayor participación de los particulares y una diversificación de la oferta educativa, sobre todo en la dirección de preparar cuadros técnicos capacitados para la industria, como es el caso de la opción de profesional técnico. En los dos casos, los resultados indican lo contrario a lo esperado de dichas políticas. En el ciclo 1990-1991 el porcentaje de la matrícula de los particulares en el bachillerato, con relación al nacional de esa opción, era de 22.7 por ciento; en el ciclo 1995-1996 fue de 19.5 por ciento y en el ciclo 2000-2001 fue de 21.7 por ciento. Lo que indica un crecimiento mayor en las opciones públicas. En el segundo caso, profesional técnico, en el ciclo 1990-1991 el porcentaje de los particulares, en relación al nacional de esa opción, fue de 31.2 por ciento; en el ciclo 1995-1996 fue de 24.3 por ciento y en el ciclo 2000-2001 fue de 22.3 por ciento.

Sin embargo, lo que sí lograron con estas políticas fue la limitación del crecimiento de la matrícula de las instituciones autónomas, tanto en profesional técnica como en el bachillerato. En el caso del bachillerato la mayoría de las instituciones de esta opción está ligada a las universidades autónomas y en el ciclo 1990-1991 su matrícula representaba el 21.5 por ciento, en el ciclo 1995-1996 el 16.6 por ciento y en el ciclo 2000-2001 el 16.8 por ciento de la matrícula nacional de bachillerato.

Los efectos son dos en este nivel. El primero corresponde a las intenciones por desligar el bachillerato de las universidades autónomas, que se han visto frustradas hasta este momento. Han encontrado por la vía de financiamiento un mecanismo claro de regulación de las matrículas de las instituciones autónomas.

El segundo efecto es el fomento hacia una mayor participación de los particulares, vía el examen de admisión y el rechazo de una gran cantidad de jóvenes que demandan estudios en este nivel y que encontrarían como elección para continuar sus estudios la opción de los particulares. Esta opción, como se observa por el crecimiento de la matrícula de los particulares, ha resultado poco elegible para la mayoría de los rechazados.

c) La inversión federal en educación superior es donde las políticas neoliberales se presentan de una manera más acabada, como se ha detallado anteriormente. De 1990 a 1994 el incremento en la inversión que se dio fue de 75.1 por ciento, tomando como base la inversión de 1990. Después de 1994 se observa un decremento en la inversión durante los tres años siguientes, para posteriormente volver a incrementar y recuperar los niveles que se tenían en 1994. En el periodo de 1994 a 2001 el crecimiento fue de únicamente el 17.6 por ciento.

Los efectos del abandono relativo de la inversión federal en educación superior, junto con el establecimiento de los diversos instrumentos de evaluación y fraccionamiento del salario de los profesores y del presupuesto de las instituciones de educación superior, propiciaron un mercado de particulares en este nivel. Durante el periodo de 1990 a 1994 el crecimiento de la matrícula de los privados fue de 34.0 por ciento; el público, 8.6 por ciento. En el periodo 1994-2001 el crecimiento de los privados fue de 105.8 por ciento; el público, 26.3 por ciento. El incremento que se observa de los particulares en el sistema educativo se dirigió fundamentalmente hacia el nivel de educación superior.

Los efectos del crecimiento de los particulares fueron diversos, entre los que podemos señalar son los siguientes:

- En los distintos subsistemas de educación superior tuvo impactos diferenciados. En Normal-licenciatura el porcentaje de la matrícula de los particulares, con respecto a la matrícula nacional de esta opción en el ciclo 1990-1991, era 28.8 por ciento; para el ciclo 2000-2001 fue de 41.8 por ciento. En licenciatura universitaria y tecnológica el porcentaje de la matrícula de los particulares, con respecto a la matrícula nacional de esta opción en el ciclo 1990-1991, era 18.1 por ciento; para el ciclo 2000-2001 fue de 31.7 por

ciento. En el posgrado el porcentaje de la matrícula de los particulares, con respecto a la matrícula nacional de esta opción en el ciclo 1990-1991, era 19.4 por ciento; para el ciclo 2000-2001 fue de 41.7 por ciento. Como se observa, y a diferencia del nivel medio superior, las políticas de restricción presupuestal federales hacia el nivel de educación superior han tenido resultados acordes a las políticas neoliberales, esperadas por el Banco Mundial. En la actualidad se puede decir que existe un mercado bien definido de los particulares en este nivel, producto de la instrumentación de las políticas federales.

- Otro efecto combinado del crecimiento de los particulares y el abandono relativo del financiamiento federal en educación superior es el impacto en las universidades autónomas y estatales. De esta manera, en 1990, en la opción de licenciatura universitaria y tecnológica, el porcentaje de la matrícula estatal y autónoma, con respecto al total nacional, en el ciclo 1990-1991, era de 13.1 por ciento y 52.4 por ciento, respectivamente. Para el ciclo 2000-2001 los porcentajes respectivos eran de 6.4 por ciento y 44.9 por ciento. En el posgrado la situación no es diferente; el porcentaje de la matrícula estatal y autónoma, con respecto al total nacional, en el ciclo 1990-1991 era de 14.4 por ciento y 54.9 por ciento, respectivamente. Para el ciclo 2000-2001 los porcentajes respectivos eran de 3.4 por ciento y 41.6 por ciento. Mientras que en las instituciones federales, en la Licenciatura Universitaria, en 1990-1991, el porcentaje era de 16.4 por ciento, en el ciclo 2000-2001 fue de 17.1 por ciento. En posgrado el porcentaje de la matrícula de las instituciones federales pasó de 11.3 por ciento en el ciclo 1990-1991 a 13.3 por ciento en el ciclo 2000-2001.

Un rasgo adicional de las políticas desarrolladas por el Estado evaluador, en el interior de las instituciones públicas de educación superior, se expresa en las limitaciones de la matrícula de las instituciones estatales y autónomas. Se observa que la autonomía de las instituciones de enseñanza superior representa problemas a vencer por parte de las actuales políticas educativas.

Análisis del financiamiento con respecto al Producto Interno Bruto⁸

El análisis del presupuesto nacional, con relación al PIB, ofrece y viene a revelar la misma problemática que el análisis del presupuesto en términos constantes. Adicionalmente nos ofrece una panorámica mejor de los efec-

⁸La suma de los porcentajes en el cuadro 3 no coinciden debido al redondeo de las cifras.

CUADRO 3
GASTO EN EDUCACIÓN/PIB
(Porcentaje)

Años	Gasto nacional Público					Gasto público Federal por nivel educativo						
	Nacional (%)	Total (%)	SEP (%)	Federal Otras Sras. (%)	Estatal (%)	Muni- cipal ^e (%)	Privado (%)	Básica (%)	Media Superior (%)	Superior (%)	Otros (%)	Estatal y Muni- cipal (%)
1990	4.0	3.7	2.5	0.5	0.7	0.0	0.3	1.3	0.3	0.5	1.0	0.7
1991	4.3	4.1	2.9	0.5	0.6	0.0	0.2	1.4	0.3	0.6	1.2	0.7
1992	4.7	4.4	3.2	0.6	0.6	0.0	0.3	1.7	0.3	0.6	1.2	0.6
1993	5.3	5.0	3.7	0.7	0.6	0.0	0.3	2.0	0.4	0.7	1.2	0.6
1994	5.4	5.2	4.0	0.6	0.6	0.0	0.3	2.4	0.5	0.8	1.0	0.6
1995	4.9	4.7	3.7	0.5	0.5	0.0	0.2	2.2	0.5	0.8	0.7	0.5
1996	5.8	4.8	3.7	0.3	0.8	0.0	1.0	2.2	0.5	0.7	0.6	0.8
1997	5.8	4.8	3.7	0.3	0.8	0.0	1.0	2.3	0.5	0.7	0.6	0.8
1998	6.0	4.8	4.1	0.1	0.7	0.0	1.1	2.6	0.4	0.8	0.3	0.7
1999	6.1	4.9	4.1	0.0	0.8	0.0	1.2	2.6	0.4	0.7	0.3	0.8
2000	6.0	4.9	4.0	0.0	0.8	0.0	1.1	2.6	0.4	0.7	0.3	0.8
2001 ^e	6.5	5.3	4.4	0.1	0.8	0.0	1.3	2.8	0.4	0.7	0.4	0.8

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 2001. Anexo. México. Presidencia de la República Mexicana. Banco de México. <http://www.banxico.org.mx>

^eCifras estimadas.

tos sobre la educación superior. Los principales señalamientos son los siguientes:

- a) De la misma manera que en el cuadro 2, existe un punto de “inflexión” en el periodo de 1994-1995, que divide el comportamiento de la inversión pública y privada durante la década.
- b) En 1990 el porcentaje de la inversión nacional con respecto al PIB fue de 4 por ciento, donde la inversión pública representaba el 3.7 por ciento y la inversión privada el 0.3 por ciento. A partir de ese año hasta 1994 el porcentaje nacional presenta incrementos sustentados básicamente en los incrementos de la inversión pública, la privada únicamente se incrementó en 0.1 puntos porcentuales en ese periodo. Los cambios en las aportaciones se dieron a partir de 1996 y el porcentaje de la inversión pública permanece casi constante hasta el año 2000. Mientras que la inversión privada pasa de 0.2 por ciento del PIB en 1995 al 1.3 por ciento del PIB en el año 2001.⁹ Entre las recomendaciones de la OCDE hacia sus países miembros se encuentra una aportación de los gobiernos de al menos el 8 por ciento del PIB.
- c) En términos de la inversión federal en el sistema escolarizado se observa que de 1990 a 1994 existe un incremento sostenido en el porcentaje de la inversión federal con respecto al PIB. En el caso de la educación básica llega al 2.4 por ciento, la educación media superior al 0.5 por ciento y la educación superior al 0.8 por ciento del PIB en 1994. A partir de ese año, el único rubro que se recupera y se incrementa es la educación básica, mientras que la media superior y superior disminuye en 0.1 puntos porcentuales hasta el año 2001. Esta reducción del gasto público en educación media superior y superior representó la imposibilidad de afrontar el crecimiento matricular. Junto a lo anterior se generaron mecanismos de valuación y filtros de acceso a estos sistemas, que en el caso de la educación superior han representado la conformación de un “mercado” para los particulares.
- d) Este abandono relativo de la educación superior a las fuerzas del mercado y a diversos instrumentos de evaluación, como un mecanismo de asignación presupuestal, ha carecido de una orientación de las autoridades federales sobre el papel que debe jugar la formación de recursos humanos de los particulares, tanto en licenciatura como en el posgrado. Seguramente se espera que el “mercado” determine las orientaciones.

En espera de estas orientaciones del mercado, los particulares han crecido fundamentalmente en las áreas de Ciencias Sociales, Administración, Educación y Humanidades. Formando, fundamentalmente, licenciados en leyes, contadores, administradores de empresas, maestros y licenciados

⁹Este dato es estimado.

CUADRO 4

POBLACIÓN ESCOLAR DE LICENCIATURA POR RÉGIMEN,
SEGÚN ÁREAS DE ESTUDIOS, 2000

<i>Instituciones</i>	<i>Ciencias Agropecuarias</i>	<i>Ciencias de la Salud</i>	<i>Ciencias Naturales y Exactas</i>	<i>Ciencias Sociales y Administrativas</i>	<i>Educación y Humanidades</i>	<i>Ingeniería y Tecnología</i>	<i>Total</i>
Públicas	38,623	123,413	30,900	484,764	47,192	393,839	1'118,731
Privadas	1,712	19,254	1,798	304,408	18,881	120,624	466,677
Total	40,335	142,667	32,698	789,172	66,073	514,463	1,585,408
% (privadas/total)	4.24	13.50	5.50	38.57	28.58	23.45	29.44

Fuente: Anuario Estadístico 2000. Población Escolar de Licenciatura en Universidades e Instituciones Tecnológicas. ANUIES.

CUADRO 5

POBLACIÓN ESCOLAR DE LICENCIATURA POR RÉGIMEN,
SEGÚN ÁREAS DE ESTUDIOS, 1995

<i>Instituciones</i>	<i>Ciencias Agropecuarias</i>	<i>Ciencias de la Salud</i>	<i>Ciencias Naturales y Exactas</i>	<i>Ciencias Sociales y Administrativas</i>	<i>Educación y Humanidades</i>	<i>Ingeniería y Tecnología</i>	<i>Total</i>
Públicas	30,078	107,023	19,939	432,736	29,560	323,526	942,862
Privadas	1,445	9,547	1,131	185,969	5,803	70,674	274,569
Total	31,523	116,570	21,070	618,705	35,363	394,200	1,217,431
% (privadas/total)	4.58	8.19	5.37	30.06	16.41	17.93	22.55

Fuente: Anuario Estadístico 1995. Población Escolar de Licenciatura en Universidades e Instituciones Tecnológicas. ANUIES.

en informática. Es en estas áreas donde se observan crecimientos sustantivos de las instituciones de educación superior de los particulares, como se observa en los siguientes cuadros.

Los cuadros 4 y 5 reflejan, además de la participación de los particulares en las distintas áreas de conocimiento, las fortalezas de las instituciones públicas en áreas que cobran especial relevancia en un mundo globalizado, donde las competencias se dan en función del valor agregado de los productos, es decir, del valor tecnológico contenido. Hasta estos momentos, en los umbrales del siglo XXI, estas políticas del libre mercado no han podido destruir las fortalezas de muchas instituciones públicas, sobre todo de algunas autónomas.

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EDUCATIVO FEDERAL
POR NIVEL EDUCATIVO, CON RESPECTO AL GASTO NACIONAL
DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Años	<i>Nacional (millones de pesos constantes de 1993)</i>	<i>Gasto nacional Público Federal por nivel educativo</i>						
		<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media superior</i>	<i>Superior</i>	<i>Otros</i>	<i>Estatal y municipal</i>	<i>Privado</i>
1980	43,820.0	93.2	28.8	7.0	13.8	26.2	17.3	6.8
1990	45,891.5	91.9	31.2	7.6	12.5	23.8	16.8	8.1
1991	50,915.9	94.8	32.0	7.2	12.9	27.2	15.4	5.2
1992	58,287.8	93.6	35.2	6.9	13.2	24.8	13.5	6.4
1993	66,256.9	94.2	38.8	7.3	13.4	22.9	11.9	5.8
1994	71,430.6	94.8	43.6	8.3	14.1	18.1	10.7	5.2
1995	60,664.8	95.3	44.7	11.0	15.4	14.7	9.6	4.7
1996	75,203.2	82.5	37.0	8.7	12.1	10.8	13.8	17.5
1997	79,892.6	82.4	39.1	7.9	11.4	10.7	13.3	17.6
1998	86,442.3	81.3	44.2	7.1	12.8	4.7	12.6	18.7
1999	91,753.1	80.6	42.6	6.7	12.1	5.3	13.8	19.4
2000	96,226.3	80.9	44.0	6.5	12.3	5.1	13.1	19.1
2001	104,264.0	80.7	43.3	6.2	11.3	6.9	13.0	19.3

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 1o. de septiembre de 2001.

Análisis del porcentaje de la inversión pública con respecto a la inversión nacional en educación

El cuadro 6 es resultado del abandono relativo de la educación superior, del fomento y del fortalecimiento de los particulares en los distintos niveles educativos. Se observa que el porcentaje de la inversión de los particulares, con respecto al nacional, pasó de 1990 al 2001 del 8.1 al 19.3 por ciento.

A partir de 1995 se revela una disminución porcentual con respecto al nacional de la inversión federal en la educación media superior y superior. Reafirmando las tendencias expuestas en el inicio de este artículo.

Un efecto adicional, que resulta de un abandono relativo del financiamiento público en los niveles de educación media superior y superior y un crecimiento de la matrícula en las instituciones públicas de este nivel, es el costo por alumno en las instituciones públicas.

Con la finalidad de observar claramente este efecto, se gráfica el cociente del costo-alumno público de los distintos niveles escolares, con respecto al costo-alumno público del nivel de primaria (véase gráfica 4).

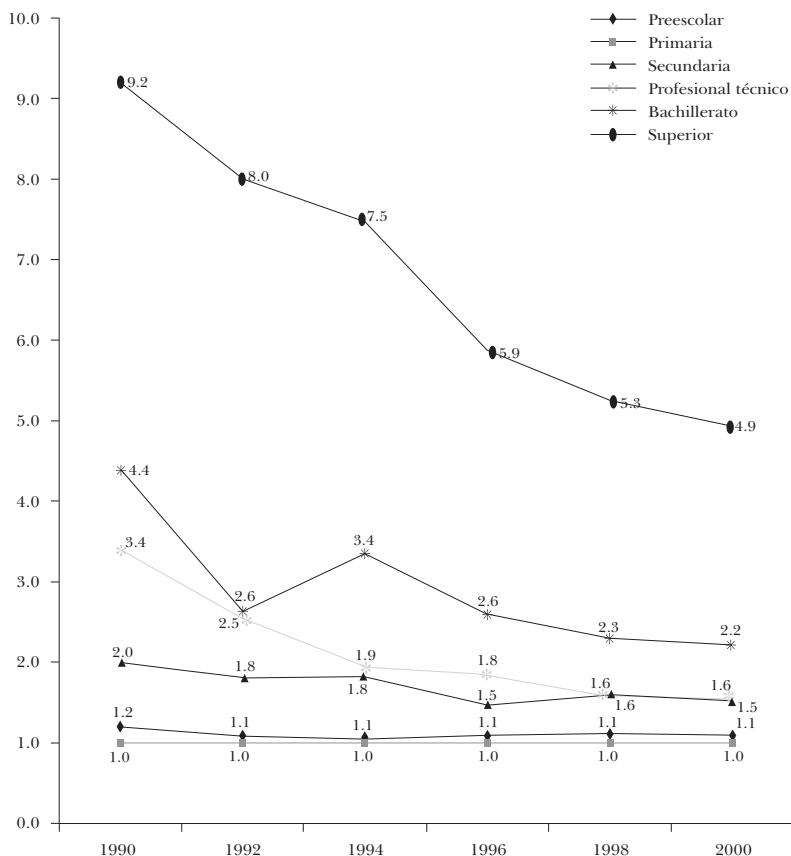
Los resultados son más que elocuentes. Mientras que en 1990 el costo-alumno del nivel de educación superior, con respecto al correspondiente de primaria, era 9.2 y el de bachillerato era de 4.4, en el año 2001 el costo-alumno de educación superior y media superior, con respecto al de primaria, resultó de 4.9 y 2.2, respectivamente. Mientras que los costos relativos de preescolar y secundaria se mantuvieron relativamente constantes.

Si tomamos en cuenta que las fortalezas de las instituciones públicas de educación superior se encuentran, todavía, en áreas estratégicas para el desarrollo actual del país –como Ciencias Naturales y Exactas, Agropecuarias, Ciencias de la Salud e Ingeniería y Tecnología–, donde para llevar los procesos de enseñanza-aprendizaje se requiere de laboratorios e insumos necesarios para un adecuado desarrollo de dichas actividades, la disminución relativa de los costos por alumno en la educación superior resulta en contrastante con una mejor integración del país al mundo de la competencia e industrialización y desarrollo científico y tecnológico. El futuro que se vislumbra para el país, bajo estas políticas educativas es ser un país maquilador, con las consecuencias que conlleva hacer esta apuesta.

El punto fundamental del análisis de la inversión pública en la educación refleja la ausencia de una política de Estado en educación, es decir, una política de largo plazo donde se ubique el papel que desempeña cada uno de los niveles educativos en el desarrollo nacional, donde se tome en cuenta los entornos sociales y económicos y se garantice el financiamiento creciente, en términos reales, de las instituciones educativas.

GRÁFICA 4

COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL COSTO POR ALUMNO DE LOS DISTINTOS NIVELES EDUCATIVOS CON RESPECTO AL COSTO POR ALUMNO DE PRIMARIA



Lo que se observa son políticas gubernamentales por sexenio y, en el último periodo de la historia de nuestro país, una sustitución de las políticas gubernamentales del Estado mexicano por las del Banco Mundial en materia educativa.

No podemos dejar de mencionar que es necesario que las instituciones de educación pública superior deben rendir cuenta a la sociedad. Debemos saber exactamente el nivel de aprendizaje en cada uno de los niveles educativos. Debemos mejorar los contenidos educativos, los procesos de enseñanza-aprendizaje, la participación de los sujetos educativos. La evalua-

ción, en este sentido, sirve para reconocer las desigualdades. Debemos, en resumen, integrar al sistema educativo en una perspectiva de largo plazo que tome en cuenta el grado de desarrollo de nuestro país y que ponga énfasis en un desarrollo humano integral y no exclusivamente en el mercado. Por el momento se debe proteger a las universidades autónomas y estatales de estas políticas antes que la historia nos atropelle.

