

ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El financiamiento de la Educación Superior

Propuestas a la Convención Nacional
Hacendaria

-Resumen Ejecutivo-

6 de mayo de 2003

Contenido del documento

En el contexto de una reforma hacendaria que considere tanto el lado de los ingresos fiscales como del gasto público, en el documento se presentan:

- Datos de la expansión y diversificación del sistema de educación superior;
- Los principales problemas que enfrentan las instituciones de educación superior (IES) en materia de financiamiento;
- La evolución de algunos indicadores del financiamiento de la educación superior de 1990 a 2003;
- Diversas propuestas tendientes a construir una política de Estado en materia de financiamiento de la educación superior y realizar modificaciones de carácter fiscal que impulsen el desarrollo de las IES federales y estatales.

Insuficiente atención del sistema público de educación superior

- Solamente se atiende a uno de cada cinco jóvenes en edad de cursar estos estudios.
- Si bien se ha incrementado la matrícula de educación superior, la oferta pública no ha crecido en la magnitud necesaria para atender a la demanda.
- Mientras la matrícula particular pública creció en la última década 175%, la matrícula pública lo hizo en al 50%.
- Se requiere realizar un enorme esfuerzo para ampliar la oferta educativa y con ello dar oportunidades crecientes a los jóvenes –sobre todo a los que viven en condiciones económicas más adversas– para que puedan cursar estudios superiores.
- Junto con el crecimiento del sistema de educación superior tendrá que fortalecerse la calidad de los procesos y resultados educativos.

Acciones de transformación de las instituciones de educación superior

- Planeación estratégica a nivel institucional.
- Conformación de un sistema de evaluación y acreditación de los programas educativos.
- Mejoramiento del profesorado y conformación de cuerpos académicos.
- Impulso a la movilidad de estudiantes y de profesores y conformación de redes de colaboración académica
- Internacionalización de la educación superior.
- Fortalecimiento del servicio social y de la difusión de la cultura.
- Descentralización de formación y la investigación científica, humanística y tecnológica.
- Flexibilidad de los planes de estudio.
- Impulso de nuevas modalidades educativas como son la educación abierta y a distancia.
- Modernización de la gestión institucional.
- Vinculación con el sector social y productivo.
- Rendición de cuentas y la transparencia en la asignación de recursos financieros.
- Realización de reformas a los sistemas de pensiones.

El financiamiento a las instituciones de educación superior: un problema de montos y de criterios para su distribución

- El financiamiento a la educación superior no debe ser considerado como un gasto sino como una inversión que debe protegerse de los embates de las crisis recurrentes que sufrimos como país.
- Las instituciones públicas de educación superior deben contar con los recursos necesarios para su funcionamiento eficaz en un contexto de certidumbre.
- La asignación del presupuesto a las instituciones públicas de educación superior deberá sustentarse en criterios, lineamientos y principios transparentes y objetivos.
- El actual modelo de asignación del subsidio a las universidades públicas requiere ser revisado y modificado.
- El Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES aprobó el *Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Ordinario a las Instituciones Públicas de Educación Superior*, y se propone poner en operación en 2005.

Problemas en el financiamiento a las instituciones públicas de educación superior

- NO PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN LA NEGOCIACIÓN Y DETERMINACIÓN DE SU PRESUPUESTO.
- GASTOS DE OPERACIÓN INSUFICIENTES.
- GASTOS DE INVERSIÓN ESTANCADOS.
- PLANTILLA DE PERSONAL NO RECONOCIDA.
- PRESTACIONES CONTRACTUALES NO RECONOCIDAS.
- PASIVOS POR PENSIONES Y JUBILACIONES.
- PROBLEMAS PARA LA IMPORTACIÓN DE EQUIPOS.
- DIFICULTADES Y RETRASOS EN LA MINISTRACIÓN DE LOS SUBSIDIOS FEDERAL Y ESTATALES.
- DESIGUAL PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN EL SUBSIDIO DE LAS UNIVERSIDADES.
- LIMITACIONES PARA EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO.
- RESTRICCIONES NORMATIVAS PARA EL USO DE LOS RECURSOS AUTOGENERADOS.

Indicadores de financiamiento

- La crisis de 1995 impactó en el financiamiento a la educación superior durante varios años.
- La participación relativa del gasto en educación en la función de desarrollo social ha disminuido a partir de 1993.
- El financiamiento público a la educación superior, si bien ha crecido en términos reales en la última década, resulta insuficiente para atender las necesidades de consolidación de las instituciones existentes. y de ampliación de la oferta.
- La evolución del financiamiento ha sido irregular con tasas variables de crecimiento anual.
- El gasto federal por alumno de educación superior ha venido disminuyendo respecto del gasto por alumno de educación primaria.
- El gasto federal en educación superior ha venido disminuyendo respecto al gasto total de la SEP.
- El gasto federal en educación superior, en 2003, fue del 0.62% del PIB, lo que representó una disminución respecto a 2002.
- El gasto federal a educación superior mas ciencia y tecnología es del 0.82% del PIB, e igualmente cayó el último año.
- El gasto federal por alumno bajó en la última década en tres mil pesos de 2003.
- El índice de subsidio por alumno en las instituciones es sumamente variable, sin que exista una razón de las diferencias.

Principales conclusiones del diagnóstico

- Los problemas asociados al financiamiento de las IES reducen sus posibilidades de incidencia en el desarrollo económico, educativo, científico y tecnológico de las regiones en que se ubican.
- No existe una política definida por el Estado ni un compromiso permanente para soportar presupuestalmente las necesidades de las IES.
- Los criterios para la asignación de recursos son poco claros y no se apegan a las necesidades de ampliación de oferta educativa, personal, equipamiento e infraestructura de las instituciones.
- El presupuesto no ha constituido un instrumento de planeación operativa y financiera que plantee objetivos, detecte riesgos, prevea alternativas y posibilite el análisis de cada una de las áreas y programas de la estructura funcional de las IES.
- La sistemática incertidumbre sobre el subsidio federal que cada año asigna el Ejecutivo Federal y aprueba la Cámara de Diputados, limita los esfuerzos de planeación de mediano plazo de las IES.

Principales conclusiones del diagnóstico

- Ante las dificultades económicas y los vacíos legales, siempre existe el riesgo de que el Ejecutivo Federal lleve a cabo, a lo largo del año, recortes a los presupuestos autorizados por la Cámara de Diputados.
- La insuficiencia de financiamiento a las IES ha dado lugar al deterioro físico de las instalaciones y a la imposibilidad de la renovación de equipos científicos, tecnológicos y didácticos, en una era en donde la generación del conocimiento avanza a una velocidad considerable.
- Las instituciones se han visto obligadas a restringir diversos conceptos de gasto, adoptándose severas medidas en su racionalización que afecta la realización de las actividades académicas. De continuar esta situación o de agravarse va a dar lugar a gastos más cuantiosos y gravosos para el país.
- La falta de presupuesto ha dado lugar a la restricción en la apertura de nuevas plazas académicas, con lo que se seguirá incrementando el promedio de edad de las plantas académicas y la fuga de cerebros.

Principales conclusiones del diagnóstico

- Existen rezagos históricos derivados del diferencial entre el “irreductible” reconocido por el gobierno federal y el gasto real de las universidades. La falta de reconocimiento de plantillas, tabuladores, necesidades de inversión y de equipamiento, dificulta los esfuerzos de planeación y programación presupuestaria.
- Los pasivos financieros que enfrentan las IES han distraído recursos que debieran ser destinados para el desarrollo de proyectos estratégicos en las funciones sustantivas.
- Los procesos de gestión que año con año se realizan ante el Poder Legislativo en relación al presupuesto a la educación superior, y el que continuamente tienen que realizar las autoridades institucionales ante los gobiernos federal y estatales, desvía su atención respecto de las funciones sustantivas de las instituciones.

Propuestas

Se requiere de una política de financiamiento sostenido y creciente a la educación superior que brinde certidumbre de largo plazo al desarrollo de las instituciones públicas de educación superior; esto sólo podrá realizarse con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno: Estados, Federación y Municipios; de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, Federal y Estatal, de la sociedad civil y por supuesto de las instituciones educativas.

Cinco principios básicos deberán orientar esta política:

- **Institucionalización** que brinde legalidad y permanencia del financiamiento a la educación superior.
- **Suficiencia** de los recursos asignados para atender las necesidades del desarrollo de la educación superior.
- **Equidad** en la distribución de los recursos y en la disminución de las desigualdades en el trato financiero que reciben las instituciones.
- **Transparencia** en los mecanismos y procedimientos para distribuir los recursos.
- **Corresponsabilidad** en el ejercicio eficiente de los recursos públicos que reciben las universidades, en la rendición de cuentas y en los esfuerzos por acrecentar los ingresos propios.

Propuestas

- Incrementar el gasto público en educación superior de manera sostenida para pasar del 0.78 % del PIB en 2002 al 1.5% en el año 2006. De este porcentaje, el gasto federal deberá alcanzar el 1% y el de los estados el 0.5%. La mayor participación de los gobiernos estatales no deberá implicar la disminución del presupuesto federal.
- Incrementar el porcentaje del gasto federal en educación superior de manera gradual para pasar del 3.8% del gasto programable en 2003 a cuando menos el 6% en el 2006; asimismo, pasar del 14.7% del gasto de la SEP en 2003 al 19% en 2006.
- Establecer que en caso de existir excedentes de ingresos petroleros, una proporción de ellos se destinará a la educación superior y la ciencia y la tecnología.
- Reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal a fin de impedir recortes presupuestarios discrecionales por parte del Ejecutivo y que todo ajuste a la baja sea sancionado por la Cámara de Diputados.
- Establecer como política que los presupuestos para las instituciones de educación superior en ningún caso deberán ser inferiores en términos reales a los ejercidos el año inmediato anterior.

Propuestas

- Operar a partir de 2005 el *Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario a las instituciones públicas de educación superior* acordado por el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES. Se propone que la Convención Nacional Hacendaria se pronuncie por la puesta en operación del modelo y se establezcan mecanismos de instrumentación entre la SEP, la CONAGO, la SHCP, el Congreso de la Unión y la ANUIES.
- Reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal a fin de impedir recortes presupuestarios discrecionales por parte del Ejecutivo y que todo ajuste a la baja sea sancionado por la Cámara de Diputados.
- Establecer como política que los presupuestos para las instituciones de educación superior en ningún caso deberán ser inferiores en términos reales a los ejercidos el año inmediato anterior.
- Fortalecer el gasto de inversión a todas las IES para subsanar sus rezagos y modernizar su infraestructura.
- Canalizar los recursos del FAM directamente a las universidades para evitar la triangulación con los gobiernos estatales y agilizar la entrega de los recursos para la construcción de infraestructura, en los términos de la legislación de las instituciones.
- Atender los grandes rezagos acumulados en algunas universidades públicas mediante mecanismos compensatorios que permitan establecer con claridad los compromisos que deberán cumplir tanto las instituciones como los gobiernos federal, estatales y, en su caso, municipales.

Propuestas

- Priorizar en el gasto a la educación superior el apoyo a la consolidación, y en su caso expansión, de las instituciones existentes.
- Continuar con la atención a los problemas estructurales de carácter financiero de las universidades públicas estatales mediante el apoyo financiero a las reformas realizadas por las universidades. En caso de ampliación de presupuesto 2004, considerar la asignación de recursos para el “Fondo de apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales”, con el fin de disminuir los pasivos contingentes derivados de los sistemas de Pensiones.
- Establecer mesas de trabajo con las autoridades de la SEP, la SHCP, los organismos de seguridad social y las universidades que enfrentan adeudos con éstos, a fin de lograr acuerdos para su solución.
- Impulsar reformas a la legislación en materia de previsión social y fondos de pensiones que permitan una solución integral y con visión de largo plazo a los problemas que enfrentan las universidades públicas.

Propuestas

- Crear un capítulo en la Ley de Coordinación Fiscal destinado a la educación, en el cual se precisen las competencias y obligaciones de los tres órdenes de gobierno en el financiamiento de la educación, en particular de la educación superior.
- Incrementar la participación de los gobiernos estatales en el financiamiento de las universidades públicas en las entidades con participación debajo de la media nacional, de acuerdo con una estrategia de gradualidad pactada entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales. Los porcentajes de subsidio provenientes de ambos órdenes de gobiernos deberán cumplirse en forma rigurosa.
- Recuperar el porcentaje de la aportación federal para aquellas universidades que situándose por encima de la media de la participación del subsidio estatal, han logrado un incremento de éste sin el correspondiente crecimiento del subsidio federal de acuerdo con los términos establecidos en los convenios tripartitas.

Propuestas

- Transparentar los criterios para la asignación de recursos a las IES de los distintos subsistemas a fin de evitar la discrecionalidad de los gobiernos y del Legislativo.
- Desregular y flexibilizar el ejercicio del presupuesto para permitir a las IES la realización de los ajustes necesarios requeridos por las condiciones cambiantes de su entorno organizacional y sus prioridades.
- Promover en el Congreso de Unión reformas a la Ley General de Educación, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que permitan la elaboración y ejercicio de presupuestos multianuales de las IES y centros de investigación, para el impulso a proyectos estratégicos que contribuyan al desarrollo regional.
- Modificar la normatividad aplicable para garantizar la recuperación oportuna de los recursos autogenerados por las IES.
- Realizar reformas en la legislación hacendaria que incentiven la descentralización de las instituciones de educación superior y los centros de investigación por medio del otorgamiento de nuevas potestades fiscales de los estados.

Propuestas

- Con base en las atribuciones recaudatorias de los estados, impulsar el establecimiento de impuestos especiales locales que se destinen a las instituciones de educación superior e investigación de manera adicional al subsidio estatal.
- Fomentar que las IES se alleguen recursos con los estímulos fiscales establecidos en el Título VII La Ley del Impuesto Sobre la Renta para consolidar sus funciones sustantivas y la generación y aplicación de innovaciones científicas y tecnológicas.
- Respecto al IVA, modificar la actividad de enseñanza e investigación de las IES a tasa cero para efectos de recuperar el IVA acreditable pagado, ya sea mediante devolución o compensación contra impuestos retenidos. Ello permitirá, entre otras cosas, recuperar el IVA sobre los gastos e inversión que realizan en la compra de equipo y materiales de investigación y desarrollo tecnológico.
- En relación al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, destinar a las IES y a los centros de investigación públicos un porcentaje del impuesto recaudado sobre las bebidas con contenido alcohólico y el tabaco.
- Referente a los impuestos y derechos municipales, como son los derechos por cobro de agua y pago del impuesto predial, canalizar un porcentaje de lo recaudado para el apoyo a las IES de las entidades federativas.