

ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO*

OSCAR MENDEZ NAPOLES**

En el año escolar 1971-72, aproximadamente 280 mil estudiantes realizaron cursos de nivel superior en unas 120 instituciones docentes, públicas y privadas, en nuestro país.

Las dos terceras partes de esos estudiantes se matricularon en universidades, institutos y centros de educación superior que reciben, en mayor o menor proporción, un subsidio por parte del gobierno federal que, a su vez, representa en conjunto las dos terceras partes de sus presupuestos. La otra tercera parte de dichos presupuestos se integra con un 55 % derivado de aportaciones de los gobiernos de los Estados y un 45 % de ingresos propios.

Por otro lado, otra quinta parte –poco menos– de los estudiantes de enseñanza superior seguían sus cursos en instituciones que dependen directamente del gobierno federal, quien, obviamente, cubre el valor total del presupuesto de egresos de esos centros docentes.

De esta manera, sólo una parte relativamente pequeña de estudiantes de nivel universitario –que alcanza hasta un 15 por ciento de ellos– realizan cursos en instituciones cuyos ingresos directos no dependen en ninguna forma de asignaciones provenientes del erario federal.

Hemos estimado que de la cantidad global que actualmente se destina en el país a la educación superior, las tres cuartas partes provienen de erogaciones efectuadas por el gobierno federal, una décima parte de los egresos de los gobiernos de los Estados y un 15 por ciento de ingresos propios de las instituciones docentes en su conjunto.

Tal es, en resumen, la situación actual en cuanto al financiamiento de la educación superior en México. Estas cuantas cifras que hemos mencionado, estos datos concentrados, dan una visión global, sí, pero también significativamente precisa respecto del tema que nos ocupa. En pocas palabras, el 85 por ciento del costo docente, del costo directo de la enseñanza, en los niveles superiores de la estructura escolar, es absorbido por los órganos de gobierno, federal y estatales.

No quisiera, en esta oportunidad, pronunciarme respecto de esta situación, en cuanto se refiere a la conveniencia de que el Estado asuma la responsabilidad total, o en una amplia proporción, del financiamiento de la educación superior, por más que en diversas ocasiones ya hemos expresado nuestra opinión sobre el particular. Quisiera, no obstante, transcribir lo que algún colega señalara de manera pública muy recientemente, a propósito de las dificultades de orden financiero que afrontan las universidades del país y de su necesidad de incrementar sus ingresos, circunstancias que fueron manifiestas a raíz de la celebración, hace menos de un mes, de la XIV Asamblea de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. Este colega señalaba (y aquí entresaco algunos conceptos): “. . . que la educación pública responde a una necesidad social. . . porque de su realización depende la integración y desarrollo de la sociedad. Por tanto –sigue diciendo– el Estado es quien debe velar porque la educación pública cumpla con su función social, y para esto debe allegarle todos los recursos que sean necesarios. Al mismo tiempo debe procurar que todas las tareas educativas por él financiadas tengan un claro sentido social y no constituyan beneficios adicionales para sectores privilegiados”.

* Ponencia presentada en el Primer Seminario sobre Programas de Financiamiento y Generación de Recursos para la Educación Superior, efectuado los días 15 a 17 de noviembre de 1972.

** Jefe de la Oficina de Recursos Humanos del Banco de México y Asesor de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa.

La tesis, a mi manera de ver, es incontrovertible. Pero no es el caso, por lo menos en este momento, el de hacer tesis. Entiendo que el propósito de esta reunión es, en términos generales, explorar las posibilidades de que nuestras instituciones de educación superior pudieran elevar el nivel de sus ingresos. A mí, particularmente, se me pidió presentar a la consideración de los participantes un examen, tan objetivo como fuera posible, de los recursos financieros –y las fuentes de que provienen– con que cuentan los centros de enseñanza superior, su evolución y quizá su futuro.

Vamos, pues, a lo nuestro, tratando de profundizar en la información que ya citábamos al principio.

Quizá es conveniente, para situar lo referente al financiamiento de la educación superior, hacer mención primero de algunas cifras relativas a los gastos en educación en todos los niveles de la enseñanza.

Para no remontarnos demasiado, mencionaremos que el gasto total en educación en el país representó, en el año de 1960, el 2.2 por ciento del Producto Interno Bruto, el 2.8 por ciento en 1965 y el 2.9 por ciento en 1970. El año pasado alcanzó, finalmente, la cifra del tres por ciento y, a juzgar por el incremento presupuestado en el gasto federal para la educación, es posible que este año esta proporción sufra un incremento significativo.

En términos reales, esto es, a precios constantes, el Producto Interno Bruto creció, de 1960 a 1971, a una tasa promedio anual del 6.7 por ciento; los gastos en educación al 10 por ciento.

De los totales del gasto nacional en educación, el sector público aportó el 83.5 por ciento en 1960, el 89.3 por ciento en 1965, el 90.7 por ciento en 1970 y el 91.3 por ciento en 1971. De esta aportación del sector público, los egresos efectivos brutos de la Secretaría de Educación Pública representaron casi las tres cuartas partes en 1960, las dos terceras partes en 1965 y un 71.5 por ciento en 1970.

En relación con estas erogaciones de la Secretaría de Educación Pública, quisiéramos presentar algunos otros datos comparativos:

Durante el periodo 1958 a 1964, el Producto Interno Bruto se incrementó en términos reales, a la tasa de 6.8 por ciento promedio anual; los egresos brutos directos del gobierno federal al 9.2 por ciento, y los egresos efectivos de la Secretaría de Educación Pública al 15.2 por ciento, siempre a precios constantes.

En el curso de la siguiente administración (1964-1970), el crecimiento económico del país, medido en términos de su Producto Interno Bruto, mantuvo el mismo ritmo de incremento del 6.8 por ciento anual. NO así los egresos brutos del gobierno federal, cuyos incrementos disminuyeron al 7.3 por ciento anual, ni los de la Secretaría de Educación Pública que crecieron a sólo un 9 y medio por ciento. En este último caso, los incrementos fueron menores, en un 37 y medio por ciento, que en el periodo anterior.

De haberse sostenido la misma tasa de incremento de los gastos efectivos de la Secretaría de Educación Pública, durante 1964 a 1970, que en el sexenio anterior –aún manteniéndose los mismos volúmenes de gasto en el resto del sector público y en el sector privado–, las erogaciones nacionales en educación habrían representado el 3.5 por ciento del Producto Interno Bruto y nos hubiésemos acercado en 1970 a la meta que se consideraba, entonces, deseable para los países de la América Latina, en función de las necesidades de su desarrollo.

Afortunadamente, parece que esa contracción, esa recesión de los gastos directos del gobierno federal, particularmente en educación, esa “atonía” –si queremos usar el término en boga– ha sido superada, como signo sin duda de las nuevas concepciones sobre lo que efectivamente significa el concepto de desarrollo. Así, a precios constantes, es decir, en términos reales, el incremento en el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública ha vuelto a recuperar el ritmo anterior. De 1971 a 1972, creció en un 23 por ciento a precios corrientes (estimamos un 16.5 por ciento a precios constantes).

Por supuesto, estos avatares de la política en el campo de la educación y en otros que tienen que ver con el desarrollo –y no sólo con el crecimiento– y sus repercusiones en el orden financiero, se reflejan necesariamente en el financiamiento de la educación superior.

Pongamos por caso el relativo a las universidades y otras instituciones de enseñanza superior no establecidas en la capital de la República y que reciben un subsidio del gobierno federal. En conjunto, para estos centros docentes (en un número de 30 aproximadamente) este subsidio se incrementó en términos reales de 1954

a 1959 a una tasa promedio anual de 36.5 por ciento. Por el contrario, de 1964 a 1970 decreció al ritmo de menos 2.2 por ciento. Dicho en otras palabras, por cada 100 pesos que recibían en 1964, no recibieron sino \$87.70 en 1970, a precios constantes, como subsidio federal. Ahora están recibiendo \$168.00 también en términos reales.

Habría que señalar que estas instituciones a que estamos haciendo referencia son las que tienen un crecimiento más dinámico en cuanto a su población escolar. Si a finales de la década de 1950 su matrícula en educación superior representaba menos del 30 por ciento de la inscripción total correspondiente en todo el país, en la actualidad significa muy cerca del 40 por ciento. Sumados al número de estudiantes de nivel superior de los grandes centros de la capital, la Universidad Nacional y el Instituto Politécnico Nacional, se llega al 80 por ciento de la matrícula en dicho nivel.

De hecho, el número de estudiantes de enseñanza superior en esas instituciones no localizadas en la Ciudad de México y que reciben subsidio federal, se incrementó de 1959 al último año escolar en más de un 400 por ciento, mientras que la magnitud correspondiente a todo el país creció en menos de 280 por ciento.

Sus ingresos totales, en cambio, se incrementaron nada más en cerca de 300 por ciento, en términos reales, de tal manera que en verdad puede hablarse de un considerable deterioro de su capacidad financiera, a pesar del extraordinario esfuerzo a su favor realizado por el gobierno federal en el último año. Los subsidios que estas instituciones reciben de los gobiernos de los Estados donde se encuentran establecidas se incrementaron, en conjunto, en cerca de 350 por ciento en el mismo periodo señalado y sus arbitrios propios en más de 500 por ciento, si bien éstos no llegan a representar aún la cuarta parte del total de sus ingresos. El subsidio federal en ellas representa el 35 por ciento de dichos ingresos totales y los subsidios estatales poco más de 40 por ciento.

Es sin duda en este sector de la educación superior donde el problema de su financiamiento es particularmente grave, sin que ello signifique que no lo es en las dos grandes instituciones de la capital, en todo el nivel de la enseñanza superior y aún en todo el sistema educativo.

En la Universidad Nacional, en la que por lo menos en la última década, aproximadamente el 90 por ciento de sus ingresos derivan del subsidio federal, éste fue incrementado a una tasa promedio anual de 16.5 por ciento entre 1959 y 1964 y de 10.6 por ciento de 1964 a 1970. El incremento, pues, en este segundo periodo, fue 36 por ciento menor que en el anterior. En el último año, es decir de 1971 a 1972, el gobierno federal decidió incrementar el subsidio a la Universidad Nacional en un 38 por ciento a precios corrientes, lo que significa un poco más de 30 por ciento a precios constantes.

Gracias a esta última medida es que el Presidente de la República podía afirmar recientemente que "... Por vez primera en muchos años nuestra máxima casa de cultura dispondrá de un presupuesto no deficitario. ..." (cita textual). Esta declaración del señor Presidente Echeverría es bien significativa respecto a la situación financiera de la Universidad Nacional. Evidentemente ningún organismo puede mantener durante muchos años una situación de presupuesto deficitario.

Si la población escolar a nivel superior en la Universidad Nacional creció a una tasa del 6 por ciento aproximadamente en el periodo 1959-1964 y al 8 por ciento en 1964-1970, y si los presupuestos de la institución se incrementaron a menor ritmo en el segundo periodo que en el primero, no se puede menos que afirmar que también en este caso ha habido un deterioro financiero.

Quizá el caso menos dramático es el relativo al Instituto Politécnico Nacional. Las erogaciones del gobierno federal en esta institución se incrementaron en un 8.6 por ciento promedio anual entre 1959 y 1964, a precios constantes; en un 20 por ciento, también promedio anual, entre 1964 y 1967. Después de esta última fecha se presentó el desplome: sólo un crecimiento de 6 y medio anual en términos reales entre 1967 y 1970. Ahora, en el último año, los gastos del gobierno federal en el Politécnico Nacional se incrementaron en 50 por ciento, pero no me cabe la menor duda de que la recesión en los últimos tres años de la década pasada han dejado huella en la capacidad financiera de esta institución; por lo menos puede afirmarse que retrasaron seriamente su desarrollo.

Queda así considerada la situación y la evolución financiera de las principales instituciones educativas de nivel superior en nuestro país: aquellas que atienden a la gran mayoría –un 80 por ciento, como ya se ha señalado– de la población escolar a ese nivel. Otro cinco por ciento de estudiantes se encuentra distribuido en centros escolares que también dependen financieramente de las erogaciones que efectúe el gobierno federal y que muy probablemente, por similitud, sufrieron también un deterioro en su capacidad financiera.

Con respecto a los egresos efectivos de la Secretaría de Educación Pública, el gobierno federal destina alrededor de un 16 por ciento a la enseñanza superior. Esta proporción se mantuvo más o menos inalterable durante la pasada década.

Las proyecciones de crecimiento económico del país y de la captación de ingresos correspondiente por parte del gobierno federal, de conformidad con las actuales normas fiscales, así como de la proporción de dichos ingresos destinado al gasto educativo llevaría a la conclusión de que, de mantenerse la misma relación entre el total de egresos federales para la educación en su conjunto y el volumen de ellos para el nivel superior de la enseñanza, estos últimos podrían incrementarse anualmente a una tasa de 9.2 por ciento a precios constantes.

A la luz de las cifras mencionadas anteriormente, tanto las que se refieren al crecimiento de los volúmenes de recursos financieros de nuestras instituciones de enseñanza superior como las relativas a la participación en el gasto correspondiente por parte del gobierno federal, tal incremento parecería insuficiente tan solo para mantener las tendencias de desarrollo actual de las universidades e institutos superiores del país.

Es evidente así, la necesidad de recurrir a nuevas fórmulas para aumentar las posibilidades de canalizar recursos a la educación superior en México: desde las reformas fiscales apropiadas para una mayor captación de ingresos por parte de los gobiernos federal y estatales o el incremento de la proporción destinada al gasto educativo en general y de la educación superior en particular (poco factible en la actual etapa de nuestro desarrollo), hasta no sé cuáles otras medidas cuyo planeamiento y análisis dejamos a la consideración de ustedes, señores participantes de este evento.