



9

Presentación del documento: *Reflexiones sobre los retos para la educación superior y análisis del deterioro del presupuesto federal.*



ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES
E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Secretaría General Ejecutiva

***Reflexiones sobre los retos para la educación superior y
análisis del deterioro del presupuesto federal.***

Elementos que revelan la urgente necesidad de una nueva política de
financiamiento para ofrecer más y mejor educación a los mexicanos

Documento elaborado en atención al Acuerdo 21.4.5 del Consejo Nacional de la
ANUIES, convenido en la Cuarta Sesión ordinaria celebrada en la UABC el 11 de
noviembre del 2021.

4 de febrero, 2022

Presentación

Desde la ANUIES expresamos nuestro genuino interés por mejorar las condiciones para el desarrollo armónico de los distintos subsistemas de educación superior en beneficio de millones de jóvenes mexicanos que buscan realizar sus proyectos de vida y contribuir a la prosperidad del país.

Por acuerdo del Consejo Nacional de la ANUIES, hemos elaborado el presente reporte con la intención de informar a los diversos actores involucrados en el desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior, y de manera especial, a la Junta de Coordinación Política y a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Educación de la Cámara de Diputados sobre los retos que enfrentan las instituciones de educación superior públicas y la situación que guarda el presupuesto federal destinado para que cumplan la misión que la sociedad les ha encomendado.

Los resultados del análisis que se presentan, revelan la urgente necesidad de que el Estado mexicano intervenga para establecer una nueva política de financiamiento para la educación superior, que considere a la educación y particularmente a la educación superior como un factor estratégico para el desarrollo social y económico del país. Aspiramos a que los recursos públicos que se destinen a este nivel educativo sean considerados como una inversión y no como un gasto como usualmente se han concebido.

El proceso de deterioro del presupuesto para las instituciones de educación superior continuará durante el presente año, pero confiamos que para el 2023 la Cámara de Diputados busque conciliar armónicamente las necesidades sociales con las posibilidades presupuestales de nuestro país, y apoye a las instituciones públicas de educación superior para que fortalezcan su capacidad académica y los medios para ofrecer con un nivel de excelencia sus servicios educativos a una creciente población estudiantil, así como para ampliar sus programas de investigación y de divulgación de la ciencia y la cultura, cumpliendo con los ideales que orientaron la reforma constitucional en materia educativa.

Por otro lado, reiteramos el compromiso de las IES públicas de establecer procesos de mejora continua integral como lo establece la Ley General de Educación Superior y ampliar la cobertura de los servicios educativos en un marco de responsabilidad y equidad social.

Asimismo, refrendamos nuestro propósito de continuar fortaleciendo la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, haciendo público el uso ético de los recursos transferido a nuestras instituciones, así como difundiendo los resultados académicos alcanzados en beneficio de la sociedad mexicana.

I. Factores que configuran el nuevo contexto de la educación superior

I.1. La turbulencia, la incertidumbre y la necesidad de cambio

A diferencia del pasado, cuando se tenía cierto nivel de confianza sobre la continuidad de las condiciones del entorno, en la actualidad las instituciones de educación superior (IES) se desenvuelven en ambientes dinámicos con crecientes niveles de incertidumbre.

En un planeta con grandes diásporas y abierto a la libre circulación de la información, el conocimiento, el capital, los bienes y los servicios, se generan fenómenos que ocurren en un lugar y tienen repercusiones sobre la vida de las personas en sitios remotos. El ejemplo más reciente es la actual pandemia.

Estos cambios están obligando a las universidades a mejorar sus procesos homeostáticos para lograr una adaptación oportuna a las nuevas circunstancias y estar en condiciones de planear su desarrollo bajo condiciones de turbulencia.

La adaptación al cambio necesariamente requiere de modificaciones estructurales y de la implementación de proyectos de innovación, la operación de las IES ya no puede ser inercial. Por ello, las instituciones con baja capacidad de adaptación y limitada flexibilidad, sin duda experimentarán mayores dificultades para mantener la pertinencia de su quehacer académico y cumplir la misión que la sociedad les ha encomendado.

Esta situación se volverá apremiante en el corto plazo debido a los cambios profundos que el mundo del trabajo está experimentando, lo que obligará a las instituciones educativas a formar personas altamente calificadas y versátiles, es decir, con capacidad para enfrentar con facilidad y rapidez las nuevas circunstancias del mundo laboral, capaces de insertarse en ambientes de trabajo en constante transformación. Por ello, los egresados deben disponer de bases sólidas y con disposición para mantenerse aprendiendo a lo largo de su vida profesional para estar en condiciones de desempeñarse con solvencia en trabajos que aún no existen, usar tecnologías que no han sido inventadas, resolver problemas inéditos y aprender a trabajar colaborativamente en ambientes multiculturales y multidisciplinarios.

Para lograrlo, los estudiantes deben adquirir nuevas habilidades de pensamiento, mayor creatividad, capacidad para resolver problemas complejos y tomar decisiones con altos umbrales de incertidumbre, aprender a analizar, interpretar y discriminar grandes volúmenes de información, así como dominar al menos una lengua extranjera.

El reto actual es que las IES se transformen para que sean capaces de formar mejores profesionistas, mejores ciudadanos y mejores seres humanos.

Existen diversos estudios internacionales que señalan desfase entre las competencias presentes y las que está demandando el sector laboral. El reporte de la CEPAL *El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina*¹, da cuenta de diversos reportes al respecto.

Por ello, en la actualidad muchas instituciones educativas están modificando sus modelos educativos. Transitando de procesos rutinarios a la adaptación a los nuevos requerimientos de la sociedad; de la idea de permanencia de los saberes a la aceptación de su rápida obsolescencia; del abordaje rígido y disciplinario al flexible e inter y multidisciplinario; de la rutina a la creatividad y la innovación; del trabajo limitado al aula al aprendizaje en los entornos naturales, sociales o productivos; de una oferta educativa estática a programas académicos con ciclos de vigencia acotados que deben ser reemplazados por otros de mayor pertinencia; de la rendición de cuentas en el discurso a procesos institucionalizados de seguimiento y evaluación de metas y del enfoque local articulado con el global.

Para consolidar estos procesos de transformación, es necesario que las IES se aseguren de que su planta académica y sus equipos directivos renueven su visión sobre el futuro de la educación superior, pongan en operación nuevos paradigmas, fortalezcan sus habilidades docentes y digitales, al tiempo que mejoren su equipamiento e infraestructura para aprovechar nuevas tecnologías.

Para que las universidades y en general las IES superen estos retos y aseguren su pertinencia, deberán volverse organizaciones que estudien cuidadosamente la realidad y la dinámica de su entorno y atiendan oportunamente las nuevas necesidades y expectativas de la sociedad. Desde ahora y en el futuro, deberán incrementar la pertinencia de su quehacer y fortalecer su responsabilidad social.

La adaptación proactiva a las nuevas circunstancias del entorno, hay que decirlo, **tiene un costo financiero importante para las casas de estudio**, que va más allá del gasto ordinario de operación, ya que deben invertir en la modificación de sus modelos académicos, sus planes y programas de estudio, la actualización del personal, la modernización de su equipamiento e infraestructura y la atención a un número creciente de estudiantes.

Por ello, de manera corresponsable, los distintos órdenes de gobierno deben actualizar sus políticas, estrategias y modelos de financiamiento para apoyar a las instituciones educativas y converger en el esfuerzo de desarrollo y bienestar social.

Para nuestro país, la nueva normalidad o, en un sentido más específico, la nueva realidad de la educación superior, tendrá implicaciones amplias y tal vez distintas al de muchos otros lugares, ya que actualmente observamos la presencia de dos factores inéditos que están actuando como catalizadores para acelerar su transformación, el primero global y el segundo local.

En primer lugar está la pandemia, que está incidiendo en la transformación de la educación superior a nivel mundial ya que nos ha dejado múltiples lecciones que debemos aprovechar para salir fortalecidos de esta compleja y dolorosa crisis.

En el ámbito nacional, la Ley General de Educación Superior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril del 2021, representa un instrumento jurídico que impulsará cambios estructurales, entre ellos, la creación de un verdadero Sistema Nacional de Educación Superior comprometido con la transformación

¹ S. Gontero y R. Novella, "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

académica, la mejora continua y la búsqueda de la excelencia, ubicando en el centro de sus procesos formativos a la población estudiantil.

En el futuro podremos hablar de dos momentos históricos de la educación superior en México: Antes de la pandemia y de la aprobación de la Ley General de Educación Superior y después de estos dos acontecimientos importantes. Ambos significan un parteaguas en la dinámica y desempeño de nuestro sistema educativo.

I.2. Las lecciones que nos deja la pandemia provocada por el SARS-CoV-2

La COVID-19 ha provocado un gran dolor a la humanidad y un fuerte impacto en la economía y el bienestar de las familias a nivel global, pero también nos ha dejado muchas lecciones que debemos usar en nuestro favor para superar afecciones debilitadas y aprovechar las fortalezas que han surgido de manera evidente.

Entre estas últimas se pueden citar: la responsabilidad social, la resiliencia y la capacidad de las instituciones de educación superior para adaptarse con rapidez a las nuevas circunstancias y, en poco tiempo, desplegar toda su capacidad para transitar de un modelo predominantemente presencial a otro a distancia e híbrido.

La emergencia sanitaria ha puesto de manifiesto también la crisis civilizatoria en la que nos encontramos. Ha evidenciado la magnitud de las desigualdades sociales, lo que ha obligado a las IES a actuar responsablemente y, a pesar de sus limitaciones financieras, implementar soluciones urgentes para atender a la población estudiantil en situación de desventaja económica. Con base en la evidencia que se mostrará más adelante, se puede afirmar que las IES han optimizado el uso de sus limitados recursos para atender a una creciente población estudiantil.

La crisis provocada por la pandemia ha propiciado aprendizajes como los siguientes:

- a. Los efectos de la emergencia sanitaria nos están obligando a transitar hacia nuevos paradigmas educativos.
- b. La rápida transición a la enseñanza virtual venció resistencias y demostró la capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias del personal docente y de los estudiantes. Por supuesto, después de sortear múltiples problemas.
- c. La educación a distancia exige mayores habilidades digitales a docentes y estudiantes.
- d. El confinamiento y el aprendizaje a distancia nos hicieron recapacitar sobre el valor de la interacción social en las aulas.
- e. La emergencia sanitaria nos está mostrando la importancia de tomar decisiones de manera proactiva, responsable y rápida.
- f. Las instituciones educativas ahora saben que las crisis también conllevan la semilla de la innovación y la transformación; que son el motor para desarrollar nuevas formas de organizar el trabajo e identificar nuevos medios para alcanzar los objetivos fundamentales del aprendizaje, de la generación, aplicación y difusión abierta del conocimiento.

- g. En el futuro que se avizora, el trabajo a distancia perdurará, combinándose con las actividades presenciales. Como ya se demostró, es posible ampliar su alcance y mantener la calidad académica en niveles aceptables y crecientes en la medida en que se asimila este modelo en la cultura laboral docente y se fortalece el equipamiento y la conectividad tanto en las instituciones como en los hogares.
- h. En general, las instituciones de educación superior deberán prepararse para enfocar sus esfuerzos en desarrollar de manera armónica una triada de competencias docentes: pedagógicas, sociales y digitales, indispensables para la educación del siglo XXI, en donde se posicionará con mayor énfasis la educación virtual, entre otras razones por la paulatina implementación de la gratuidad de la educación pública, el implícito incremento de la demanda de ingreso a las IES, la necesaria ampliación de la cobertura territorial y el limitado crecimiento de los presupuestos.

I.3. Los cambios en el sistema de educación superior que impulsa la Ley General de Educación Superior.

Ley General de Educación Superior contiene disposiciones que impulsarán una nueva generación de políticas públicas para atender la demanda de acceso a la formación profesional de millones de jóvenes mexicanos bajo condiciones de inclusión y equidad.

Además, establece condiciones para superar varios retos históricos como las limitaciones de la gobernanza, ya que señala una ruta para construir un Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) que permita la articulación y la cooperación entre los distintos subsistemas, así como la creación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES), las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal (CONAEN) entre otros órganos de interlocución, deliberación, consulta y consenso.

Para facilitar la movilidad estudiantil se determinarán las normas y criterios generales para las equivalencias y revalidaciones, así como la creación de un sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos. Con ello se conformará el Espacio Común de Educación Superior (ECOES).

Para continuar impulsando la mejora continua se establecerá el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES), acompañado de un Sistema Integral de Información de la Educación Superior (SIIES) de consulta pública. El reto es que podamos transitar de un modelo de evaluación centrado en los insumos a otro que privilegie los procesos educativos y sus resultados en el aprendizaje de los estudiantes. Dicho de otra manera, concebir al SEAES como parte de un nuevo proyecto educativo que establezca como su principal objetivo la formación integral de los estudiantes e impulse el fortalecimiento de las IES para incrementar su contribución al desarrollo local, regional, nacional y mundial.

De esta manera, los resultados de la evaluación y la acreditación nos permitirán asegurar a la sociedad, que los egresados son cada vez más competentes, debido a los procesos de mejora continua que llevan a cabo las IES.

Otro avance importante, pero que representa un reto significativo para el Estado mexicano, es la ampliación de la cobertura educativa. Hoy día existe consenso en reconocer la importancia de ampliar las

oportunidades de acceso a la educación superior sin ningún tipo de discriminación. En todo caso, sólo debieran ponderarse los requisitos académicos y las capacidades de los estudiantes.

El indicador de cobertura de educación superior muestra la importancia que los países otorgan a la formación avanzada de su población y a la democratización en el acceso al conocimiento humanístico, científico y tecnológico.

En México, durante los últimos 20 años se han incorporado a las aulas poco más de 2.4 millones de estudiantes en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura, lo que ha permitido alcanzar una tasa de cobertura de 41.6%.

Sin embargo, este avance es insuficiente si lo comparamos con referentes internacionales. Con base en datos de la UNESCO, México se encuentra diez puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, y la diferencia es significativamente mayor con países como Costa Rica, Uruguay y Colombia que superan el 50%, o Argentina y Chile que superan el 80%.

Por otro lado, al revisar la cobertura al interior del país, podemos identificar brechas significativas entre las entidades federativas. En un extremo, se encuentra la Ciudad de México con prácticamente 100% de cobertura y Sinaloa y Nuevo León que superan el 50%, mientras que en el otro extremo Oaxaca, Chiapas y Guerrero con coberturas entre 22 y 24%.

Un caso crítico es el estado de Guerrero, en el año 2000 el indicador de cobertura se ubicaba tan solo 1.6 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. Actualmente, su cobertura es casi 17 puntos porcentuales abajo la media nacional. Es decir, en 20 años la brecha se incrementó más de 10 veces.

Esta situación no puede continuar, remontar el rezago entre las diversas regiones del país es uno de los mayores retos para los próximos años, ya que existe una cantidad importante de jóvenes mexicanos que ven limitadas sus posibilidades de acceso y permanencia en la educación superior.

En atención a esta problemática, la reforma al Artículo Tercero Constitucional aprobada el 15 de mayo de 2019 incluye los mecanismos para operar una nueva política para ampliar la cobertura de educación superior al establecer que toda persona tiene derecho a la educación, que es obligación del Estado impartir educación superior y señalar, en la fracción IV, que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Para implementar estas medidas, la propia Constitución dispone la creación en el Presupuesto de Egresos de la Federación de un fondo federal especial destinado a asegurar en el largo plazo, los recursos económicos suficientes para instrumentar gradualmente la obligatoriedad de los servicios de educación superior, así como la plurianualidad de su infraestructura.

Según lo establece la Ley General de Educación Superior, la gratuidad de la educación superior se implementará gradualmente a partir de 2022. De acuerdo con estudios realizados por la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Superior, se estima que el fondo especial deberá alcanzar en el mediano plazo un monto de al menos 13 mil millones de pesos, recursos que deben considerarse adicionales al presupuesto otorgado a las IES públicas. La creación del fondo federal especial resulta indispensable para atender lo dispuesto en el Artículo Tercero, ya que es la única manera en que las instituciones de educación superior podrían atender este compromiso constitucional.

Como conclusión de este apartado, podemos afirmar que estamos viviendo una época en que el desarrollo del país demanda transformaciones estructurales para la educación superior: nuevos modelos educativos, nuevas capacidades para los equipos directivos, fortalecimiento de las habilidades docentes, modernización y ampliación del equipamiento y la infraestructura, atención a un número creciente de alumnos, el inminente relevo generacional de la planta académica que demanda su jubilación, entre muchos otros aspectos de cambio. Todo esto ocurre en un periodo donde se acumulan los efectos de la insuficiencia del presupuesto asignado a las universidades e institutos de educación superior como se documenta a continuación.

II. Problemática presupuestal del sistema nacional de educación superior

En el apartado anterior se identifican los retos formidables que están enfrentando las IES derivados del acelerado avance del conocimiento, de la ciencia y la tecnología, la transformación del mundo del trabajo, las nuevas demandas y expectativas de la sociedad, los efectos y consecuencias de la pandemia, así como de la aplicación de nuevas políticas públicas derivadas de la Ley General de Educación Superior.

Ante este escenario, resulta indispensable analizar de manera integral la evolución de los recursos públicos destinados a la educación superior, los cuales deben considerarse no como un gasto, sino como una inversión con altos rendimientos en el futuro, ya que la inversión más redituable que puede realizar nuestro país es la que se haga en favor del aprovechamiento del talento y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de su gente, así como el impulso al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, factores indispensables para atender los grandes desafíos que nos plantea el desarrollo social, humano y económico de nuestra nación.

El análisis de la evolución del presupuesto federal destinado a educación superior revela su deterioro sistemático e identifica las causas por las cuales la mayoría de las IES operan bajo condiciones de déficit financiero, lo que pone en riesgo la cobertura y calidad de este tipo educativo en nuestro país.

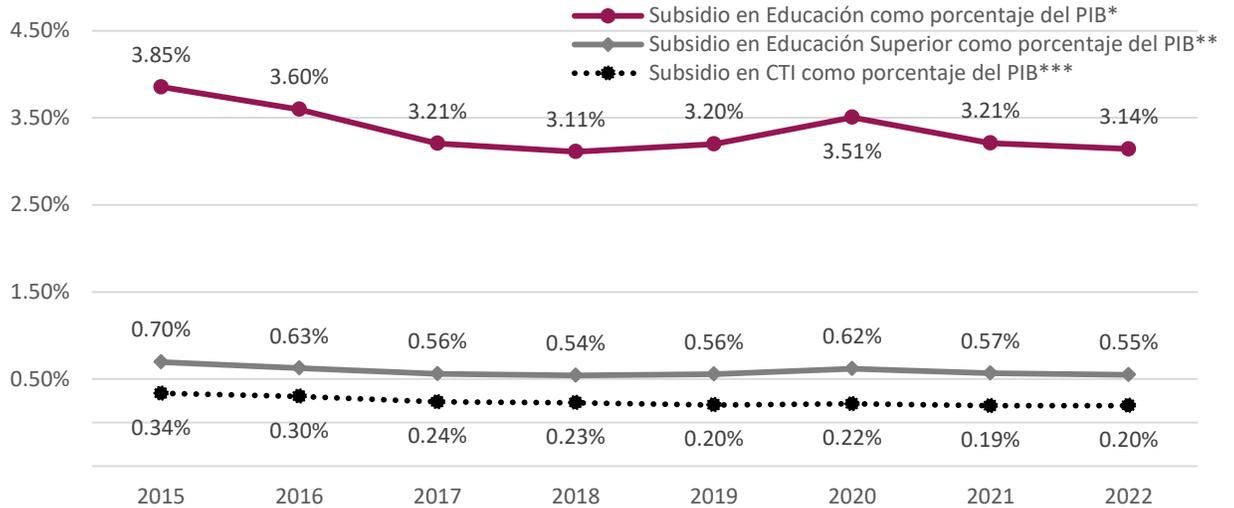
Cabe señalar que el presupuesto público, incluyendo al de origen federal y estatal, presenta una serie de problemas derivados de las limitaciones del esquema vigente de asignación de recursos. Entre ellos, se advierten los siguientes:

1. No se ha contado con una política de financiamiento coherente y articulada para el conjunto del Sistema Nacional de Educación Superior que otorgue certeza a todas las IES y permita su sostenibilidad institucional con visión de largo plazo. La incertidumbre e insuficiencia de recursos ha obligado a las instituciones, principalmente a las universidades autónomas estatales, a realizar complejas y desgastantes gestiones para tratar de ampliar su presupuesto. En la mayoría de los casos, sin éxito.
2. De manera invariable se ha incumplido con los montos de inversión pública en educación y en instituciones públicas de educación superior, fijados en 8% y 1% del PIB respectivamente, tanto por la Ley General de Educación (artículo 119) como en la Ley General de Educación Superior (artículo 62). Para 2022, la inversión pública federal en educación se estima en alrededor del 3.1% del PIB, mientras que el financiamiento federal para las funciones de educación superior y posgrado en las instituciones públicas será del 0.55%. En este segundo caso, la meta aún es lejana, ya que, para alcanzar el 1% se habrían requerido de alrededor de 126 mil millones de pesos adicionales al presupuesto público aprobado este año para las IES públicas².

² En este reporte sólo se considera la inversión federal, sin embargo, los gobiernos estatales aportaron en 2021 cerca de 45,527 millones de pesos. De la misma manera, no se consideran otras aportaciones federales que, si bien son destinadas a instituciones de educación superior, no son para las sub funciones de educación superior, posgrado o ciencia y tecnología, tales como: cultura (solo UNAM y UAM), gobierno, educación media superior y otros servicios educativos (universidad naval), por un monto global de 27,574 millones de pesos.

- La inversión como porcentaje del PIB en educación, en educación superior y en ciencia, tecnología e innovación se ha reducido de manera sistemática. En el caso particular de educación superior, en 2015 se destinaba el 0.70%, porcentaje que ha disminuido año con año de manera importante, en el presente año se estima una inversión del 0.55% como se puede observar en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Subsidio federal en Educación, Educación Superior y en Ciencia Tecnología e Innovación como porcentaje del PIB, 2015 a 2022.



* El presupuesto en educación se integra por el presupuesto aprobado a la SEP (ramo 11) más los recursos de la función "educación" con asignación en otros seis ramos.

** Considera el presupuesto aprobado para las subfunciones de educación superior y posgrado.

*** El presupuesto para Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) se integra por el presupuesto aprobado al ramo 38 más los recursos de la función CTI en otros ramos.

Fuente. Elaboración con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año y del Banco de Información Económica del INEGI.

- El presupuesto público es inercial y no ha considerado el costo de las acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Educación, con lo cual no se ha dado cumplimiento a los compromisos establecidos en los documentos rectores de la educación. De igual modo, para su determinación no se han tomado en cuenta los requerimientos financieros que se derivan de los planes de desarrollo de las IES públicas, como tampoco las necesidades del entorno territorial en las que operan.
- Uno de los problemas centrales en la situación financiera de las IES públicas con la figura de organismos descentralizados estatales se deriva de la concurrencia de las aportaciones que corresponden a la Federación y a los estados. Muchos gobiernos locales destinan recursos a las universidades en una baja proporción, además de que no se cumple con los términos establecidos en los convenios de apoyo financiero en los distintos subsistemas de educación superior, sin que los retrasos e incumplimientos hayan tenido consecuencias jurídicas. Para el caso de las universidades públicas estatales, el presupuesto estatal tiene un rango de aportación del 10 al 50%.
- La estructura del presupuesto federal y los instrumentos jurídicos para la asignación, ejercicio, seguimiento y fiscalización enfrentan diversos problemas. Los dos componentes del esquema de subsidio federal (ordinario y extraordinario) han carecido de articulación.

7. En muchas IES públicas el pago de servicios personales representa más del 90% del presupuesto, lo que limita los recursos para la operación.
8. Los términos, estructura y contenido de los anexos de los convenios de apoyo financiero no reflejan los costos reales que enfrentan las instituciones en servicios personales y en gastos de operación. Existen grandes diferencias entre las plantillas de personal académico y administrativo reconocidas por la SEP y la SHCP y las plantillas reales con que operan las IES públicas, esto también ocurre con tabuladores y prestaciones.
9. La insuficiencia del presupuesto público ha generado situaciones de déficit financiero en varias universidades que se han visto imposibilitadas de cumplir con las obligaciones laborales establecidas en los contratos colectivos de trabajo firmados con las organizaciones sindicales, principalmente en materia de prestaciones y jubilaciones.

II.1. Análisis del presupuesto ordinario

A continuación, se describen tres causas estructurales que explican la reducción real del presupuesto federal asignado a las IES públicas en el período 2015-2022.³ También se presenta una cuarta causa provocada por el incumplimiento de los convenios de apoyo financiero por parte de las autoridades estatales.

Primera causa. El incremento nominal anual del presupuesto ha considerado como único factor, la estimación de la variación del deflactor del Producto Interno Bruto –asociado a la inflación– considerado en los Criterios Generales de Política Económica que la SHCP presenta cada año como marco para la elaboración de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, la variación del deflactor del PIB **estimada** antes del inicio de cada ejercicio fiscal ha sido menor a la **observada** y publicada por el INEGI al término del mismo, lo que ha contribuido a un rezago paulatino que se va acumulando año con año. El incremento nominal anual, además, se ha aplicado con base en el presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, sin considerar los recursos asignados a final del año para atender la política salarial.

A continuación se ilustra lo anterior para el caso del presupuesto aprobado en el Programa U006 “Subsidios para organismos descentralizados estatales” de la Unidad Responsable 511 de la SEP (Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural), cuyos recursos constituyen el presupuesto ordinario regularizable de las universidades públicas estatales, universidades públicas estatales con apoyo solidario y universidades interculturales. De acuerdo con las estimaciones anuales de la SHCP sobre las variaciones porcentuales del deflactor del PIB, de 2016 a 2021, el presupuesto se habría mantenido en “**cero por ciento de crecimiento real**”. Sin embargo, cuando el INEGI publica el valor real **observado** para el mismo ejercicio fiscal, por lo regular éste es significativamente más alto. Por ejemplo, en el año 2017 resultó ser más del doble del estimado, mientras que en 2016 y en 2021 la diferencia fue superior al 80%, como se puede apreciar en la **Tabla 1**.

³ Para un análisis más completo se pueden revisar el documento de la ANUIES, *Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México* y el documento elaborado en el marco del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, *Modelo y política de financiamiento para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*.

Tabla 1. Diferencia entre el deflactor del PIB propuesto en los Criterios de Política Económica y el deflactor observado al final del ejercicio fiscal.

<i>Deflatores históricos del PIB</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Deflactor del PIB propuesto en los Criterios de política económica de cada año (al aprobar el PEF)	3.1%	3.3%	4.8%	3.9%	3.6%	3.4%	3.75% e
Deflactor observado del PIB calculado con el índice de precios implícitos (posterior al ejercicio)	5.6%	6.7%	4.9%	4.2%	3.9%	6.3%*	

* Calculado con datos disponibles del Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI al tercer trimestre de 2021. Este resultado puede variar al publicarse los datos al cierre de 2021.

e: Corresponde al Deflactor del PIB estimado por la SHCP en los "Criterios Generales de Política Económica 2022" publicados el 8 de septiembre de 2021.

Si bien se ha realizado un importante esfuerzo por mantener baja la inflación, como fue de 2018 a 2020 (este último año no obstante a la emergencia sanitaria, la variación del deflactor estimado y observado fue sólo tres décimas de punto), preocupa que las condiciones económicas que se pronostican en 2022 lleven a un mayor repunte de la inflación, tal como se ha observado desde finales del año anterior. Además, cabe señalar que, por séptimo año consecutivo, en 2022 se aplicó el mismo criterio de **cero por ciento de crecimiento real** a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para las IES públicas.

En el periodo analizado, el presupuesto para las universidades no se incrementó en términos reales a pesar del crecimiento de la matrícula. Por el contrario, el valor que tenía en 2015, por efecto de la variación observada del deflactor del PIB, de 2015 a 2021 tuvo una reducción acumulada, a precios de 2022, de **26,691 millones de pesos**, que podría aumentar a más de **33,776 mil millones de pesos** en el presente año.

Segunda causa. El presupuesto aprobado cada año no ha sido proporcional al crecimiento de la matrícula, la expansión territorial de los servicios educativos, ni el consecuente incremento de la plantilla académica y administrativa.

Durante el periodo 2015 a 2021 se observó un crecimiento de la matrícula pública de educación superior (sin considerar educación normal cuyos recursos ordinarios se asignan en el Ramo 33) de **19.4%**, mientras que la variación del presupuesto federal al cierre de 2021 se estima entre el **-10%** y el **-11%** en términos reales.

Como se puede apreciar en la **Tabla 2** y en la **Gráfica 1**, las instituciones de educación superior crearon en este periodo nuevos espacios, ampliaron su infraestructura física y tecnológica, contrataron más personal, expandieron territorialmente sus servicios educativos en las 32 entidades federativas y varias de ellas ampliaron su presencia en municipios que antes no contaban con oferta de educación superior. Todo ello, para atender a **3.1 millones de alumnos** inscritos en 2021, es decir, un incremento superior a **500 mil estudiantes** respecto a 2015.

Esta situación se puede explicar debido a la presión social expresada mediante el incremento de la demanda de miles de jóvenes que aspiran a cursar educación superior y a la responsabilidad social de las IES públicas. La ampliación de la matrícula se realizó con la expectativa de que se contaría con el respectivo incremento presupuestal, mismo que cada año fue solicitado sin respuesta positiva, lo que ha provocado un déficit financiero en las IES, reduciéndose considerablemente la inversión por alumno y

agravando los problemas provocados por la plantilla no reconocida, así como la falta de equipamiento y el deterioro de la infraestructura física, entre otros aspectos, con innegables consecuencias a futuro.

Tabla 2. Variación de la matrícula pública y del presupuesto federal de educación superior

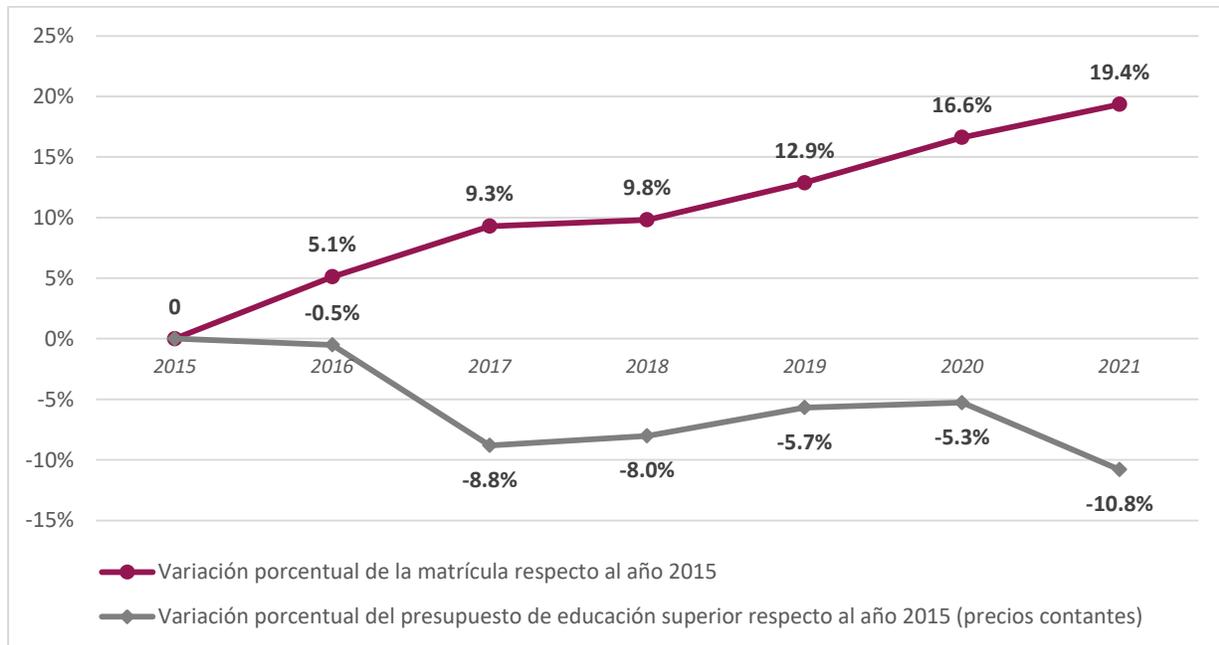
Año	Matrícula de Educación Superior ^{1/}		Presupuesto total ^{2/}	
	Total de alumnos	Variación porcentual respecto a 2015	Monto (pesos constantes)	Variación porcentual respecto a 2015
2015	2,620,354		165,770.8	
2016	2,754,352	5.1%	164,929.5	-0.5%
2017	2,863,985	9.3%	151,178.7	-8.8%
2018	2,877,697	9.8%	152,470.5	-8.0%
2019	2,957,787	12.9%	156,364.1	-5.7%
2020	3,055,688	16.6%	157,023.3	-5.3%
2021	3,127,444	19.4%	147,866.4	-10.8%

1/ Matrícula escolarizada y no escolarizada de educación superior en instituciones de sostenimiento público, sin incluir escuelas de educación normal.

2/ Comprende las subfunciones de educación superior y de posgrado de la Función Educación.

Fuente: Elaboración propia con información de los Formatos 911 de educación superior, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2015 a 2020 y del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2021.

Gráfica 2. Variación de la matrícula pública de educación superior y del gasto federal en el periodo 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con información de los Formatos 911 de educación superior y del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

Tercera causa. El Presupuesto que se aprueba para diversas instituciones públicas de educación superior no incluye recursos para atender la política salarial, situación que provoca todos los años inestabilidad en las finanzas y un alto nivel de incertidumbre.

Con estos recursos se cubre el incremento salarial de los trabajadores. Las negociaciones con los sindicatos universitarios para otorgar el incremento salarial se llevan a cabo en la mayoría de los casos durante el primer bimestre del año. Una vez acordado el incremento salarial en los contratos colectivos de

trabajo, en el marco general de política que establecen la SHCP y la SEP, las universidades deben iniciar el pago del incremento respectivo a los trabajadores sin contar con el respaldo financiero, esperando que estos recursos se entreguen en algún momento del año. Por lo general se asignan durante el mes de noviembre, lo que ocasiona una fuerte presión financiera, ya que no está asegurado que estos recursos se aprueben a pesar de las arduas gestiones de la SEP y de las universidades ante la SHCP.

Cuarta causa. Como se anticipó, existe una cuarta causa provocada por el incumplimiento de los convenios de apoyo financiero por parte de los gobiernos estatales. También se han identificado casos en que los congresos locales aprueban presupuestos menores al monto establecido en los mismos convenios.

Por ello, en diversos foros se ha insistido en que la responsabilidad social de las instituciones de educación superior debe ir acompañada por la corresponsabilidad de las autoridades gubernamentales. Sin embargo, a la fecha el problema subsiste.

Con base en la información publicada en el portal “subsidio en transparencia” de la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural, entre 2019 y 2021, fueron **23 estados** los que acumularon **un adeudo de 8,246 millones de pesos** en perjuicio de universidades públicas estatales, estatales de apoyo solidario e interculturales. Cabe aclarar que no se trata de un problema reciente, lamentablemente ha sido recurrente y no ha podido resolverse.

Tabla 3. Número de entidades que incumplieron con la asignación de recursos acordada en los convenios de apoyo financiero durante los ejercicios fiscales 2019 a 2021.

	Suma de adeudos (millones de pesos corrientes)			
	Adeudo 2019	Adeudo 2020	Adeudo 2021	Total
Entidades federativas con adeudos	8	16	19	23*
Universidades Públicas Estatales	2,768.4	1,960.7	3,014.2	7,743.4
Universidades Públicas Estatales Apoyo Solidario	139.6	183.4	155.8	478.8
Universidades Interculturales	0.0	18.7	5.6	24.4
Totales	2,908.0	2,162.8	3,175.7	8,246.5

*Siete entidades federativas han incumplido en los tres años, seis lo han hecho en dos de los tres años, el resto en un solo año.

Fuente: <https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sep.subsidioen transparencia.mx/2022/subsidio-ordinario/mapa>

II.2. Fondos de financiamiento extraordinarios

Ante las limitaciones cada vez mayores del presupuesto ordinario, los fondos extraordinarios han cobrado mucha importancia, ya que han permitido llevar a cabo proyectos para la mejora y aseguramiento de la calidad, la innovación, la ampliación y diversificación de la oferta educativa, la formación del personal académico y la atención a problemas estructurales, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo académico de las instituciones. Sin embargo, en los últimos años, este tipo de recursos también han sufrido una reducción sistemática y prácticamente se han extinguido, lo que incidió en el debilitamiento de la política de financiamiento establecida en las últimas tres décadas, que asoció el otorgamiento de recursos concursables de carácter no regularizable al desempeño institucional y a los procesos de evaluación externa.

Durante el período analizado, los fondos extraordinarios enfrentaron los siguientes problemas:

- I. Cada año, los recursos ejercidos fueron menores a los aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En algunos casos estas reducciones alcanzaron el 50%.
- II. En el periodo 2015 a 2021, los siguientes programas sufrieron fuertes recortes presupuestales hasta extinguirse casi en su totalidad: U067 Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior; S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa; S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente; U040 Programa de Carrera Docente (Universidades Públicas Estatales); U079 Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior; U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES; y S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.
- III. Tomando como base de cálculo el presupuesto aprobado en 2015, la reducción acumulada año con año hasta 2021 suma casi los **63 mil millones** de pesos a precios de 2022 (**Tabla 3**).

La pérdida acumulada en el periodo 2015-2022 podrá alcanzar **75 mil millones** de pesos, cantidad que supera al presupuesto aprobado para 2022 destinado al subsidio ordinario de organismos descentralizados estatales (universidades públicas estatales, con apoyo solidario, interculturales, tecnológicas y politécnicas e institutos tecnológicos descentralizados del TecNM). Esta situación impacta de manera importante las finanzas de las universidades e instituciones de educación superior y dificulta la realización de sus planes de desarrollo en detrimento de la formación profesional de miles de jóvenes mexicanos y el desarrollo de la investigación científica, tecnológica y humanística.

Tabla 4. Disminución de recursos en fondos extraordinarios de educación superior, 2015-2021

Programa presupuestario (PP)	2015		2016		2017		2018		2019		2020		PEF 2021	PPEF 2022
	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E		
Unidades Responsables (UR)														
S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	3,669.8	1,805.2	4,021.9	2,465.3	2,556.4	1,803.8	1,862.6	1,541.6	1,117.1	1,042.2	1,039.0	917.9	149.4	751.4
500 Subsecretaría de Educación Superior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	37.8	1.0	0.0	0.0
511 DGESUI	2,455.9	1,214.5	2,780.8	1,569.0	1,698.4	1,119.2	1,104.6	1,003.0	701.9	635.2	507.2	428.7	0.0	0.0
514 DGUTyP	287.9	286.6	296.9	216.6	181.3	155.0	181.3	33.5	73.5	73.0	53.3	42.4	0.0	0.0
515 DGESM	925.9	304.1	944.2	679.8	676.7	529.5	576.7	505.1	341.7	334.0	440.7	445.9	149.4	751.4
S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	801.8	777.5	825.1	721.9	625.0	556.6	656.4	566.3	246.6	243.4	243.6	216.1	132.0	136.9
511 DGESUI	689.9	665.7	709.8	606.6	537.7	478.6	564.7	481.8	207.8	206.9	204.3	190.6	102.2	106.0
514 DGUTyP	58.1	58.1	59.9	59.9	45.3	38.3	47.6	40.5	20.2	17.9	20.2	7.1	10.1	10.5
M00 TecNM	53.8	53.8	55.4	55.4	42.0	39.8	44.1	44.0	18.7	18.6	19.1	18.4	19.7	20.5
S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	100.0	49.4	80.4	80.4	50.1	49.9	52.5	43.1	37.8	35.3	0.0	0.0	0.0	0.0
500 Subsecretaría de Educación Superior	100.0	0.0	80.4	0.0	50.1	49.9	52.5	43.1	37.8	35.3	0.0	0.0	0.0	0.0
511 DGESUI	0.0	27.3	0.0	43.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
514 DGUTyP	0.0	0.0	0.0	20.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
M00 TecNM	0.0	22.1	0.0	16.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
U040 Programa de Carrera Docentes (UPES)	398.2	398.1	412.1	183.5	372.9	372.9	350.0	349.9	354.9	352.8	254.9	232.2	0.0	0.0
511 DGESUI	398.2	398.1	412.1	183.5	372.9	372.9	350.0	349.9	354.9	352.8	254.9	232.2	0.0	0.0
U079 Programa de Expansión en la Oferta Educativa en EMS y ES	2,513.9	2,477.7	2,612.5	1,447.3	123.0	115.9	0.0	0.0	0.0	0.0	350.0	297.9	0.0	0.0
500 Subsecretaría de Educación Superior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	350.0	118.2	0.0	0.0
511 DGESUI	1,188.9	1,170.3	1,254.3	503.4	76.7	72.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	179.7	0.0	0.0
514 DGUTyP	93.0	93.6	95.2	90.4	29.4	27.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
515 DGESM	53.5	29.8	54.7	44.7	16.9	15.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
M00 TecNM	1,178.5	1,183.9	1,208.3	808.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	2,146.5	2,018.4	2,713.1	2,071.2	600.0	589.3	700.0	697.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
511 DGESUI	2,146.5	2,018.4	2,713.1	2,071.2	600.0	589.3	700.0	697.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sub-Total UR 500 Subsecretaría de Educación Superior	100.0	0.0	80.4	0.0	50.1	49.9	52.5	43.1	37.8	35.3	387.8	119.2	0.0	0.0
Sub-Total UR 511 DGESUI	6,879.4	5,494.4	7,870.1	4,977.3	3,285.6	2,632.5	2,719.3	2,531.6	1,264.6	1,194.9	966.4	1,031.2	102.2	106.0
Sub-Total UR 514 DGUTyP	439.0	438.3	451.9	387.0	256.1	220.9	228.9	74.0	93.7	90.9	73.4	49.5	10.1	10.5
Sub-Total UR 515 DGESM	979.4	333.9	999.0	724.5	693.6	545.3	576.7	505.1	341.7	334.0	440.7	445.9	149.4	751.4
Sub-Total UR M00 TecNM	1,232.3	1,259.8	1,263.7	880.9	42.0	39.8	44.1	44.0	18.7	18.6	19.1	18.4	19.7	20.5
Total UR 500, 511, 514, 515, M00	9,630.2	7,526.4	10,665.0	6,969.6	4,327.4	3,488.4	3,621.5	3,197.9	1,756.4	1,673.8	1,887.5	1,664.2	281.4	888.3

Precios constantes de 2022

Sub-Total UR 500 Subsecretaría de Educación Superior	141.2	0.0	107.5	0.0	62.8	62.5	62.7	51.5	43.3	40.5	427.7	131.4	0.0	0.0
Sub-Total UR 511 DGESU	9,713.4	7,757.8	10,525.4	6,656.5	4,116.5	3,298.1	3,246.4	3,022.4	1,449.5	1,369.6	1,065.8	1,137.3	106.0	106.0
Sub-Total UR 514 CGUTyP	619.9	618.8	604.4	517.5	320.8	276.8	273.3	88.4	107.4	104.2	81.0	54.6	10.5	10.5
Sub-Total UR 515 DGESPE	1,382.9	471.5	1,336.0	968.9	869.0	683.2	688.5	603.0	391.6	382.9	486.1	491.7	155.0	751.4
Sub-Total UR M00 Tecnológico Nacional de México	1,739.9	1,778.7	1,690.0	1,178.1	52.6	49.9	52.6	52.5	21.4	21.3	21.1	20.3	20.5	20.5
Total UR 500, 511, 514, 515, M00	13,597.3	10,626.9	14,263.2	9,321.1	5,421.6	4,370.5	4,323.5	3,817.7	2,013.3	1,918.5	2,081.7	1,835.3	291.9	888.3

Disminución frente a lo aprobado en 2015 (Precios de 2022)

Sub-Total UR 500 Subsecretaría de Educación Superior	-141.2		-141.2		-78.7		-89.7		-100.7		-9.8		-141.2	-141.2
Sub-Total UR 511 DGESU	-1,955.5		-3,056.9		-6,415.3		-6,691.0		-8,343.7		-8,576.1		-9,607.4	-9,607.4
Sub-Total UR 514 CGUTyP	-1.1		-102.4		-343.1		-531.5		-515.7		-565.3		-609.4	-609.4
Sub-Total UR 515 DGESPE	-911.4		-414.0		-699.7		-779.9		-1,000.1		-891.2		-1,227.9	-631.5
Sub-Total UR M00 Tecnológico Nacional de México	38.8		-561.8		-1,690.0		-1,687.4		-1,718.6		-1,719.6		-1,719.4	-1,719.4
Total UR 500, 511, 514, 515, M00	-2,970.4		-4,276.2		-9,226.8		-9,779.6		-11,678.8		-11,762.0		-13,305.4	-12,709.0

Disminución 2015/2021 (Precios de 2022)

-62,999.1

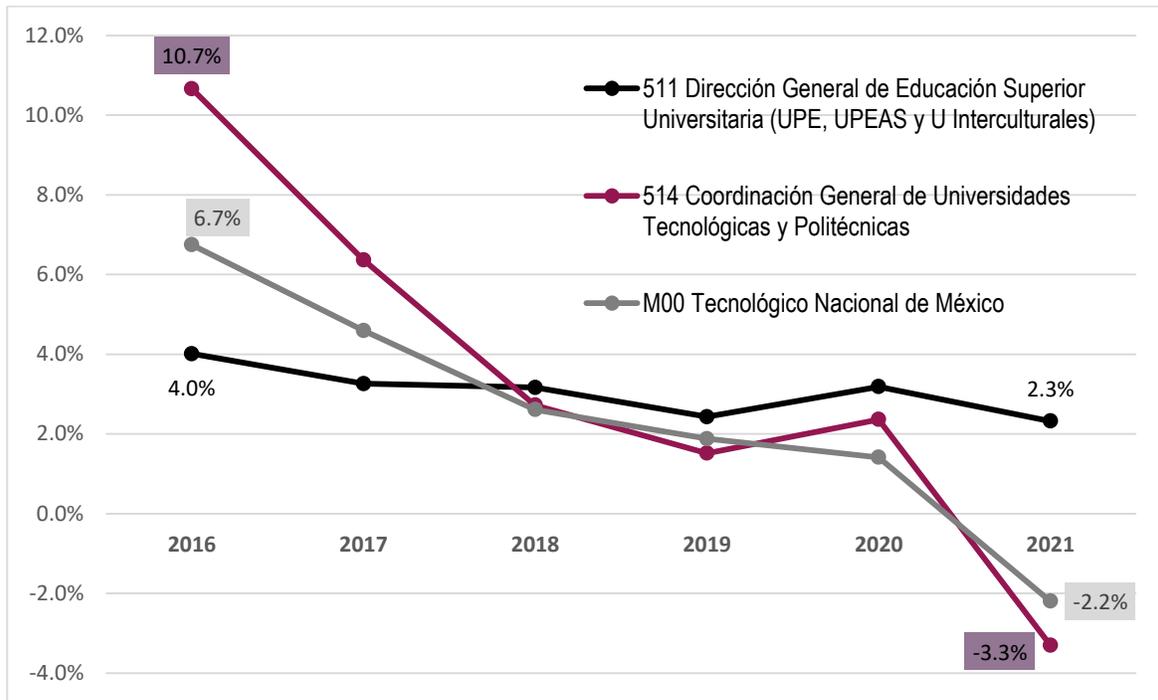
A: Aprobado, E: Ejercicio

Nota: los programas marcados en azul, han desaparecido o serán fusionados con otros programas de acuerdo con la estructura programática de 2021 y de 2022. Los programas en gris continúan en la estructura programática de 2022 a pesar de no contar con recursos.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado y de Cuenta Pública de cada año.

Como consecuencia de la estrechez financiera y de la incertidumbre, las instituciones de educación superior, a pesar del enorme esfuerzo realizado por atender la demanda, han desacelerado el crecimiento de la matrícula como se puede apreciar en la **Gráfica 2**.

Gráfica 3. Crecimiento porcentual anual de la matrícula de las IES públicas por unidad responsable



Fuente: Formatos 911 de educación superior de cada año.

La insuficiencia del presupuesto ordinario y la drástica reducción de los recursos extraordinarios han tenido un fuerte impacto en la operación académica y en la situación financiera de las instituciones de educación superior. Un número creciente de ellas opera con algún nivel de déficit presupuestal que va desde un grado que puede compensarse con los ingresos por cuotas escolares (que desaparecerán como resultado de la gratuidad de la educación superior establecida en el artículo tercero constitucional), hasta la insuficiencia presupuestal crónica que las obliga a solicitar ampliaciones presupuestales mediante penosos procesos de gestión para pagar nómina, aguinaldos, liquidar adeudos fiscales o cuotas de seguridad social.

La probabilidad de que se incremente el número de instituciones con problemas financieros críticos es cada vez más alta.

II.3. El problema de las jubilaciones y pensiones

El pasivo que más impacta a las universidades es el que se deriva de los regímenes de pensiones y jubilaciones. Cabe aclarar que este problema, que genera un déficit de gran magnitud, no es exclusivo de las universidades públicas estatales, ya que se inscribe en la problemática pensionaria del país que alcanza a organismos públicos, a estados y a municipios.

Con una reducción paulatina, hasta 2018 se contó con recursos extraordinarios del programa presupuestario **U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES**, mediante los cuales la mayoría de las universidades públicas estatales llevaron a cabo reformas a sus sistemas de pensiones con ahorros importantes. Este programa tuvo en 2015 una asignación de 2,146.5 millones de pesos; en 2018 sólo se le asignaron 697 millones de pesos, a partir del año siguiente, aunque se mantuvo en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, no contó con recursos asignados como se puede identificar en la **Tabla 3**.

Este programa tuvo un gran impacto, ya que gracias a la comprensión y solidaridad de los sindicatos universitarios, 25 universidades públicas estatales modificaron parcialmente sus sistemas de pensiones para la generación actual de trabajadores y 28 para las nuevas generaciones. Sin embargo, el problema no está resuelto y se agrava paulatinamente en la medida que una cantidad mayor de personal opta por la jubilación.

Por la falta de recursos no ha sido posible elaborar un plan de retiro general que permita la renovación de la planta académica con la incorporación de personal posgraduado más joven y con experiencia en el país y en el extranjero.

Por lo pronto, se ha optado en muchos casos en subsidiar el pago de pensiones con recursos del presupuesto ordinario, lo que está generando una situación insostenible. En pocos años, esto generará una crisis financiera muy grave. De hecho, en la actualidad ya existen varias universidades públicas estatales con severos problemas financieros.

III. Bases jurídicas para la nueva política de financiamiento de la educación superior

El nuevo contexto de la educación superior y la problemática de financiamiento referida en los anteriores apartados, demanda el establecimiento de un acuerdo nacional para la transformación de la educación superior y de una nueva política de financiamiento que sustente los necesarios cambios estructurales.

En mayo de 2019 se publicó el decreto de reforma constitucional en materia educativa y en abril de 2021 la Ley General de Educación Superior. El nuevo marco normativo establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior impartida por el Estado, así como un conjunto de disposiciones en materia de principios y criterios de política educativa, gobernanza del sistema, coordinación entre los órdenes de gobierno, planeación, evaluación y financiamiento, entre otros aspectos.

Actualmente, existe la expectativa de que los retos actuales que enfrentan las IES públicas podrán subsanarse en buena medida mediante la aplicación del nuevo marco normativo para definir la futura política de financiamiento, aunque también se sabe que éste sienta las bases para la transformación de las propias instituciones educativas.

La necesidad de una nueva política de financiamiento ha sido expresada a diversos actores educativos y políticos en los años recientes: en el documento *Visión y Acción 2030, propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, presentado al Presidente Electo en 2018, se documentan diversas propuestas en la materia; en octubre de 2019 se celebró el Encuentro Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Superior convocado por la ANUIES, la SEP, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con la participación de la Auditoría Superior de la Federación, que concluyó con un pronunciamiento para el establecimiento de un acuerdo para la transformación de la educación superior y el fortalecimiento de su financiamiento.

Desde 2019 la ANUIES ha participado en los debates sobre la gobernanza y el financiamiento de la educación superior en el marco de la elaboración de la Ley General de Educación Superior. Como parte de la implementación de esta Ley, en agosto de 2021 se instaló el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES), cuyo Secretariado Técnico Conjunto está integrado con el Subsecretario de Educación Superior y el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES. En su segunda sesión ordinaria celebrada en el mes de noviembre, se hizo entrega del documento de trabajo *Modelo y política de financiamiento para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*, el cual se encuentra en proceso de análisis por una comisión del CONACES.

El documento tiene como propósitos:

- Apoyar el cumplimiento del mandato de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en los términos del artículo 3º Constitucional y de la Ley General de Educación Superior.
- Lograr el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

- Facilitar los procesos de transformación académica de las instituciones públicas de educación superior.
- Otorgar certeza y suficiencia presupuestaria a las IES públicas de los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente para la realización de sus funciones académicas con excelencia, equidad y pertinencia social.

Tal como se reconoce en el documento, las nuevas políticas e instrumentos de financiamiento público deberán responder a los requerimientos de las instituciones educativas para que cumplan cabalmente la misión que la sociedad les ha encomendado y atiendan las disposiciones de la Ley General de Educación Superior y de los distintos instrumentos de planeación, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PSE). Diversos principios y criterios deberán orientarlos como son: certeza, suficiencia, alineamiento con la planeación nacional, corresponsabilidad, oportunidad, equidad, plurianualidad, objetividad, reconocimiento al desempeño institucional con responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas.

La educación superior como factor estratégico para el desarrollo nacional

En la nueva política y el respectivo modelo de financiamiento se deberá considerar a la educación superior como **un factor estratégico** para fomentar el desarrollo social, económico y cultural del país, así como para ampliar las oportunidades de las personas para alcanzar mejores condiciones de vida y contribuir al bienestar social de toda la población con inclusión y equidad.

Por ello, la reforma constitucional en materia educativa aprobada en 2019 y la Ley General de Educación Superior establecen que todas las personas tienen derecho a la educación en todos sus tipos y niveles. En consecuencia, el Estado mexicano impartirá y garantizará la educación superior, priorizando el interés superior de adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos (**Artículo Tercero Constitucional**).

Incremento de recursos y corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno

El monto anual que el Estado destine para educación superior, investigación científica y humanística, así como para el desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior, será al menos el 1% del producto interno bruto.

En la asignación del presupuesto, se procurará cubrir los requerimientos financieros, humanos, materiales y de infraestructura, así como su mantenimiento, con el fin de que la población estudiantil tenga acceso a una educación de excelencia, según lo establece el **Artículo 119 de la Ley General de Educación (LGE)**.

El monto anual que el Estado destine a la educación pública del tipo superior no podrá ser inferior a lo aprobado en el ejercicio inmediato anterior, en términos de las disposiciones aplicables (**Artículo 62**).

La Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas establecerán procedimientos para asegurar una participación equitativa en el financiamiento de la educación superior, a efecto de alcanzar de manera gradual las **aportaciones paritarias** estatales respecto a los recursos federales que se destinen a las instituciones de educación superior de las entidades federativas (**Artículo 65 LGES**).

Suficiencia de recursos para garantizar el servicio público de educación superior y asegurar su excelencia

Para atender la suficiencia de recursos necesarios para el crecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior y los respectivos sistemas estatales, las autoridades educativas federales y estatales, en sus respectivos ámbitos de competencia, serán responsables de elaborar los anteproyectos de presupuesto de egresos y fomentar políticas de financiamiento para garantizar el servicio público de educación superior (**Artículos 47, 48 y 49 LGES**).

En la integración de los presupuestos se contemplarán los recursos financieros, humanos, materiales y la infraestructura necesarios para el crecimiento gradual y el cumplimiento de las funciones de las instituciones públicas de educación superior, bajo los mandatos constitucionales de obligatoriedad y gratuidad, además de los criterios de equidad, inclusión y excelencia (**Artículo 63 LGES**).

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, se establecerá un **fondo federal especial** destinado a asegurar los recursos económicos suficientes para atender gradualmente la obligatoriedad de la educación superior, así como la plurianualidad de su infraestructura, en términos de lo dispuesto en el **Artículo Tercero Constitucional y en el Décimo Quinto Transitorio**. Estos recursos no podrán ser considerados, en ningún caso, como sustitutivos, parcial o totalmente, de los montos correspondientes a los recursos ordinarios (**Artículo 64 LGES**).

La transición gradual hacia la gratuidad, en ningún caso afectará las finanzas de las instituciones públicas de educación superior. Para tal efecto, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y los congresos locales de las entidades federativas, respectivamente, deberán destinar los recursos en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, a partir de la disponibilidad presupuestaria derivada del financiamiento previsto en la LGES, con el apoyo de las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, propondrán mecanismos para la transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos, en ningún caso, se afectará el cumplimiento de sus fines ni las finanzas institucionales (**Artículo 66 LGES**).

Certeza y estabilidad para planear en el mediano y largo plazos

En la concurrencia del Estado para el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior se considerará las necesidades nacionales, regionales y locales de la prestación del servicio de educación superior y se sujetará a las disposiciones de ingreso, gasto público, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización que resulten aplicables.

Las instituciones de educación superior deberán desarrollar procesos sistemáticos e integrales de planeación y evaluación de carácter interno y externo de los procesos y resultados de sus funciones sustantivas y de gestión, incluidas las condiciones de operación de sus programas académicos, para la mejora continua de la educación y el máximo logro de aprendizaje de las y los estudiantes (**Artículo 60**).

La asignación de recursos financieros a las universidades e instituciones públicas de educación superior se realizará con una visión de largo plazo; para tal efecto, las autoridades respectivas en su ámbito de

competencia considerarán: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y los Programas Nacional y Estatales de Educación Superior; los planes de desarrollo de las instituciones de educación superior y la disponibilidad presupuestaria para cubrir las necesidades financieras del ejercicio fiscal correspondiente, así como el conjunto de operación previstos; los planes y programas de la Secretaría de Educación Pública relacionados con la educación superior; la cobertura educativa en la entidad federativa y las necesidades financieras derivadas de la ampliación de la población escolar atendida, de la oferta educativa y la desconcentración geográfica; las necesidades para garantizar el fortalecimiento académico y el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, extensión, difusión del conocimiento, la cultura y gestión institucional, y el ejercicio responsable y transparente de los recursos públicos, de conformidad con la legislación aplicable (**Artículo 65**).

En el ejercicio de los recursos para el financiamiento de la educación superior, se deberá observar lo siguiente:

La ministración de los recursos ordinarios atenderá primordialmente el principio de oportunidad y respeto a los calendarios de gasto que se elaboren por las autoridades correspondientes con base en las prioridades y requerimientos de las instituciones de educación superior, con el objeto de lograr una mayor eficiencia de los mismos. Cuando la naturaleza jurídica de las instituciones así lo permita, la ministración se hará en forma directa a éstas y, en los demás casos, a través de las tesorerías locales.

Los recursos ordinarios de las instituciones públicas de educación superior son aquellos destinados a cubrir sus erogaciones en materia de servicios personales y gastos de operación, así como para el desarrollo de sus funciones sustantivas, de manera particular, la ampliación de la oferta educativa, el incremento de la cobertura, el fortalecimiento de la carrera docente, el logro de la excelencia académica, el fortalecimiento de la investigación científica, humanística, el desarrollo tecnológico, la innovación y la mejora continua de la gestión institucional.

Las instituciones públicas de educación superior podrán solicitar a la Federación y a las entidades federativas, en los casos que corresponda, recursos extraordinarios para la satisfacción de necesidades adicionales en el cumplimiento de sus funciones sustantivas de docencia, investigación, desarrollo científico y tecnológico, extensión y difusión de la cultura.

Las instituciones públicas de educación superior, con apoyo de la Secretaría, podrán llevar a cabo programas y acciones para incrementar sus recursos, así como ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento, sin menoscabo del principio constitucional de gratuidad en los términos establecidos en la presente Ley. Las instituciones de educación superior informarán a las instancias correspondientes sobre la captación de recursos y su aplicación, observando las disposiciones de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas (**Artículo 67**).

Transparencia y rendición de cuentas

Con base en lo dispuesto en el **Artículo 119 de la Ley General de Educación**, los recursos federales recibidos para la prestación de los servicios educativos por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse íntegra, oportuna y exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa deberá publicar en su respectivo diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar.

Los recursos públicos que reciban las instituciones públicas de educación superior deberán administrarse con eficiencia, responsabilidad y transparencia, a través de procedimientos que permitan la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El ejercicio del gasto público de las instituciones públicas de educación superior estará sujeto a las disposiciones y criterios establecidos en las leyes aplicables y su normatividad interna, debiendo observar los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, rendición de cuentas y honradez.

Los gobiernos locales prestarán todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal y las instancias fiscalizadoras verifiquen la correcta ministración de recursos federales a las instituciones públicas de educación superior.

Los recursos federales transferidos a las instituciones públicas de educación superior estarán sujetos a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En el caso de los recursos públicos estatales y municipales, la fiscalización y rendición de cuentas se sujetará a lo dispuesto en las leyes y disposiciones aplicables, correspondiendo a la entidad de fiscalización superior de la legislatura local respectiva, dotada de autonomía técnica y de gestión, ejercer las atribuciones que aquéllas establezcan. La fiscalización de los recursos públicos que ejerzan las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, deberá realizarse con pleno respeto a ésta.

Los ingresos propios de las instituciones que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio serán complementarios a la asignación presupuestal a cargo de la Federación y de las entidades federativas. Esos ingresos serán reportados en los informes que se realicen de la evaluación de gasto público respectivo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. Estos ingresos formarán parte de su patrimonio, serán administrados por las propias instituciones y se destinarán para el cumplimiento de sus objetivos y programas de desarrollo institucional (**Artículo 67. V,VI,VII,VIII y IX LGES**).

Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, de manera coordinada elaborarán un informe anual sobre el estado que guarda la educación superior en el país, el cual deberá incluir un enfoque de mejora continua, la definición de áreas estratégicas y programas prioritarios, así como la información contable, presupuestaria y programática del sector. El informe será remitido al H. Congreso de la Unión, a las Legislaturas de las entidades federativas y al Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (**Artículo 49.XX LGES**).

El incumplimiento en la ministración de los recursos asignados o de los demás compromisos de pago establecidos en los convenios de apoyo financiero respectivos por parte de servidores públicos federales o locales dará lugar a las responsabilidades que correspondan en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de otras sanciones que, en su caso, lleguen a determinarse por cualquier autoridad.

Los recursos públicos que reciban las instituciones públicas de educación superior deberán administrarse con eficiencia, responsabilidad y transparencia, a través de procedimientos que permitan la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El ejercicio del gasto público de las instituciones públicas de educación superior estará sujeto a las disposiciones y criterios establecidos en las leyes aplicables y su normatividad interna, debiendo observar los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, rendición de cuentas y honradez.

Los gobiernos locales prestarán todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal y las instancias fiscalizadoras verifiquen la correcta ministración de recursos federales a las instituciones públicas de educación superior.

Los recursos federales transferidos a las instituciones públicas de educación superior estarán sujetos a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En el caso de los recursos públicos estatales y municipales, la fiscalización y rendición de cuentas se sujetará a lo dispuesto en las leyes y disposiciones aplicables, correspondiendo a la entidad de fiscalización superior de la legislatura local respectiva, dotada de autonomía técnica y de gestión, ejercer las atribuciones que aquéllas establezcan. La fiscalización de los recursos públicos que ejerzan las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, deberá realizarse con pleno respeto a ésta.

Los ingresos propios de las instituciones que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio serán complementarios a la asignación presupuestal a cargo de la Federación y de las entidades federativas. Esos ingresos serán reportados en los informes que se realicen de la evaluación de gasto público respectivo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. Estos ingresos formarán parte de su patrimonio, serán administrados por las propias instituciones y se destinarán para el cumplimiento de sus objetivos y programas de desarrollo institucional (**Artículo 67**).

IV. Acciones prioritarias

1. Considerar a la educación superior como un factor estratégico para el desarrollo nacional y reflejarlo en el diseño de las políticas públicas.
2. Promover reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Contabilidad Gubernamental para alinearlas a la Ley General de Educación Superior.
3. Establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023 el Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior.
4. Asegurar el incremento sostenido, en términos reales, del presupuesto público, federal y estatal, para las instituciones públicas de educación superior, alineando el proceso de presupuestación con los planes y programas de educación superior, el programa para la expansión de la oferta educativa y el incremento de la matrícula.
5. Acordar una estrategia de corto, mediano y largo plazos para lograr aportaciones paritarias entre la Federación y los gobiernos de los estados en el financiamiento público a las IES públicas con la figura de organismos descentralizados estatales.
6. Asegurar el cumplimiento por parte de los gobiernos estatales de los montos establecidos en los convenios de apoyo financiero de las IES.
7. Lograr la transferencia directa de recursos a las IES cuando su naturaleza jurídica así lo permita.
8. Establecer presupuestos plurianuales para inversión en infraestructura y equipamiento en las IES, con atención a los requerimientos de incremento de su oferta que les permitan planear y establecer metas factibles en el corto, mediano y largo plazos.
9. Avanzar de manera gradual hacia la equidad presupuestal entre IES y subsistemas.
10. Asignar recursos para el cierre de brechas interestatales de cobertura para igualar el derecho a la educación superior en el territorio nacional.
11. Impulsar los proyectos de innovación y excelencia educativa en los distintos subsistemas de educación superior.
12. Fortalecer en las IES públicas la responsabilidad social, y como parte de ella, el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas.
13. Apoyar desde la SEP, la SHCP, la Cámara de Diputados, así como los ejecutivos y congresos locales, los procesos de transformación institucional y el saneamiento financiero de las IES públicas con déficit financiero.
14. Elaborar un programa de revisión y regularización de las plantillas académicas y administrativas que permita actualizar los recursos que se asignan para cubrir el costo real de los servicios personales.
15. Atender el problema de las pensiones y disponer de un programa nacional para el relevo generacional del personal académico. Como parte de este programa se requiere reactivar el programa presupuestario U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales.

V. Los riesgos inminentes

En este documento se han organizado los argumentos sobre los retos para la educación superior y la mayor evidencia posible respecto al estado que guarda su financiamiento, con el propósito de transmitir el sentimiento de urgencia para que se tomen las medidas correctivas a la brevedad posible por parte de la SHCP, el Poder Legislativo y las autoridades educativas federales y estatales.

Ante la evidencia mostrada, resulta indispensable concluir recapitulando los riesgos que se avizoran en el corto plazo debido a la reducción sistemática que ha mantenido en términos reales el financiamiento de la educación superior durante los últimos años.

El subsidio ordinario se ha reducido drásticamente, al grado que actualmente se destina entre un 90%-95% para cubrir la nómina del personal. Por ello, existe el riesgo de que las IES públicas no cuenten con los recursos necesarios para cubrir los gastos de operación derivados del desarrollo y mejora continua de sus funciones sustantivas, y en consecuencia, se vea limitada su capacidad para ampliar y actualizar la oferta educativa para atender a un mayor número de estudiantes, para fortalecer las capacidades y habilidades del personal académico en busca de la excelencia, para llevar a cabo la investigación científica, humanística, el desarrollo tecnológico, la innovación y la mejora continua de la gestión institucional, tal como lo establece el Artículo 67, en su fracción II de la LGES.

Por otro lado, la extinción de casi la totalidad de los fondos extraordinarios, ya que en 2022 sólo se cuenta con el programa S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa con una asignación de 751.4 mdp, destinado en su totalidad a la UR 515 Dirección General de Educación Superior para el Magisterio y el S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente con una asignación de 136.9 mdp para atender sólo al personal docente de las UR 511 Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural, 514 Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas y M00 Tecnológico Nacional de México, lo que resulta insuficiente (se sugiere consultar la Tabla 3).

Lo anterior ha dejado a las IES sin la posibilidad de emprender proyectos para atender la mejora continua a través de la evaluación y acreditación de programas educativos, el desarrollo del personal académico y el estímulo al desempeño, la expansión de la oferta educativa para la educación media superior y superior (24 universidades públicas estatales ofrecen bachillerato a más de 500 mil estudiantes), la atención a los problemas estructurales, entre ellos, las jubilaciones y pensiones, entre otros aspectos académicos relevantes.

Un aspecto a destacar es la ausencia de recursos para fortalecer las capacidades del personal docente, ante la necesidad, como se ha argumentado, de emprender vigorosos procesos de innovación educativa. En las IES públicas laboran 248,926 profesores, de los cuales, el 33.7% son de tiempo completo (83,797) y 66.3% de tiempo parcial (165,129). Este último grupo, tiene una alta participación en la formación profesional de los estudiantes y debido a la precariedad presupuestal, se ha desatendido su actualización didáctica y disciplinar, así como sus derechos laborales.