

Reestructuración financiera a inicio del siglo XXI. El caso del gasto público en educación superior

Iris Guevara González*

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo explicar la contradicción existente entre las necesidades de apoyar la educación superior –producto de las transformaciones objetivas de la reproducción del capital–, en la era de la sociedad del conocimiento, y la política de financiamiento de la educación superior subordinada a la política económica neoliberal; que restringe el gasto público (disciplina fiscal), para responder a las necesidades del capital financiero.

En la globalización una sociedad como la nuestra, si quisiera aspirar al desarrollo, requeriría de una amplia participación del Estado para educar y capacitar los cuadros especializados que demanda el proceso de reproducción capitalista. Ya que el conocimiento y la aplicación de éste a los procesos de producción y comercialización es lo que ha permitido el avance de las economías desarrolladas.

Las transformaciones del financiamiento de la educación pública superior (EPS) tienen como contexto los cambios objetivos del proceso de reproducción capitalista y los derivados de las políticas económicas asumidas desde inicios de la década de los años ochenta para enfrentar la crisis. En el caso mexicano éstas últimas son las que han definido la política actual.

Política económica y educación superior

El esquema de financiamiento educativo actual prevaleciente en México está estrechamente vinculado con la concepción neoliberal de la economía y en específico con el papel que debe tener el Estado en ésta.

La disminución de recursos a la educación pública superior forma parte de las políticas económicas que como alternativa a la crisis de deuda y fiscal se impulsaron para tratar de contrarrestarla. Las restricciones al financiamiento de la educación pública superior forman parte de la lógica interna del modelo neoliberal; ya que la desregularización, la disciplina fiscal, la política de estabilidad del tipo de cambio, la apertura al exterior y la privatización, han impactado al sector educativo y en específico a la educación superior.

La disminución del gasto en educación superior en México se ha dado

* Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

con el apoyo del Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); y se profundizó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con la participación de México en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y dentro de ésta a través del Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATTs) que regula las acciones del gobierno vinculadas con el comercio y los servicios, entre estos, los servicios educativos: que se siguen negociando.

Estas instituciones consideran que hay servicios que presta el Estado que son un gasto regresivo porque benefician a los sectores de más altos ingresos, por lo que los servicios educativos son más eficientes si los proveen los inversionistas privados.

El Estado entonces debe disminuir el gasto en educación superior y crear condiciones favorables a la inversión privada en este nivel. El Estado –de acuerdo a esta concepción– puede complementar la intervención privada pero no interferir con ella.

En el modelo actual el descenso de la inflación de ser un medio se ha convertido en un fin. Para poder cumplir con este objetivo se concedió la autonomía al Banco de México, cuya encomienda principal es el control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio, objetivos que favorecen al capital financiero. Es dentro de esta lógica que se tiene que explicar la disminución del gasto público y en específico el gasto para educación superior y la caída de la participación del Estado en la economía.

Al priorizar el gobierno la baja inflación y la estabilidad del tipo de cambio, tiene que trabajar con altas tasas de interés y acelerar el proceso de privatización para atraer capitales. La tasa de interés crece por arriba de la actividad económica, disminuyendo las posibilidades de inversión e incrementando la relación de endeudamiento, por lo que la deuda interna se dispara presionando las finanzas públicas.

Al subordinarse la política fiscal a los limitados objetivos de la política monetaria que plantea el modelo neoliberal, el Estado no puede impulsar el desarrollo económico. Dentro de este esquema no es viable el incremento del gasto destinado a la educación superior. Además, se ha dado una política deliberada de privatización y mercantilización de los servicios educativos.

Liberación financiera, disciplina fiscal y estabilidad cambiaria

Una de las características del proceso de globalización es el predominio del capital financiero sobre el capital productivo.

Con la globalización, la internacionalización de los mercados requiere de la homologación de las políticas económicas a escala mundial. Lo cual ha sido posible gracias a las políticas de liberalización y desregulación de los mercados financieros, merced a las cuales se han ampliado las prácticas especulativas.

El capital financiero impone políticas de liberalización económica, de estabilidad monetaria cambiaria, así como superávit (o bajo déficit) fiscal, y la autonomía de los bancos centrales, lo que facilita el libre movimiento de capital, y asegura su rentabilidad.¹

Como parte de la liberación económica, el Estado ha abierto la educación superior a la inversión privada, ámbito en el cual el capital ha encontrado un campo muy rentable y con mínimas restricciones.

Financiamiento de la educación pública superior en México

Iniciaremos esta parte con el análisis de algunas variables socioeconómicas que contribuyen a explicar la crisis del financiamiento de la educación pública superior (EPS) en México, dadas las características específicas de nuestro país, entre las que destacan:

- a) Los cambios en la política económica del país
- b) Los cambios demográficos
- c) El proceso de urbanización
- d) El avance de los indicadores del sistema educativo

a) Cambios en la política económica del país

La política de financiamiento educativo depende de la política económica nacional, la cual, –como ya señalamos–, sufrió importantes transformaciones a partir de los años ochenta.

¹ Huerta, 2000.

En los años noventa se llevaron a cabo las Reformas Estructurales. A partir de entonces la política económica nacional ha estado caracterizada por el fortalecimiento de México en el comercio internacional, la disminución de la participación del Estado en la economía, la aplicación de una política fiscal restrictiva, el estricto control de los indicadores macroeconómicos, la protección del capital financiero, la transformación de la deuda privada de los bancos y empresas en deuda pública, así como el fomento de la participación del sector privado en actividades que son fundamentales para el desarrollo nacional e individual como la educación o la salud. Conquistas sociales producto de una larga lucha que el neoliberalismo está echando atrás.

Con la apertura comercial se crearon nuevas expectativas económicas, revalorándose el papel de la educación superior. Al respecto conviene recordar que durante la década de los ochenta se estancó el crecimiento de la matrícula en todos los niveles educativos. De 1990 a 2006 se registran los mayores incrementos de la matrícula de educación superior privada a pesar de que el gobierno destina importantes –aunque insuficientes–, recursos a educación.

“En 1990 el gasto en educación superior representaba 40.1% del gasto orientado a educación básica, para 2002, el gasto federal en educación superior representó solamente 30.1% del gasto federal en educación básica” (Huerta, 2000). Para 2006, de acuerdo al Sexto Informe de gobierno de Vicente Fox este representaba 29 por ciento.²

Estos datos son congruentes con las políticas que ha seguido el Estado mexicano de apoyar fundamentalmente la educación básica, lo cual nos ubica como país maquilador, exportador de petróleo, productos agropecuarios y mano de obra barata. La educación superior, la ciencia y la tecnología, no han sido prioridades de los gobiernos neoliberales.

b) Cambios demográficos

Desde la década de los años ochenta México registra una disminución en sus tasas de natalidad, ésta pasó de 34.5% en 1980 a 21.1% en 2005.

El grupo quinquenal que presenta un crecimiento porcentual mayor es el de 20 a 24 años, el cual pasó de 9.2% de la población total en 1980 (6 154 527 habitantes) a 9.3% de la población total en el año 2000 (9 071 134 habitantes).

² Fox, 2006.

El mayor crecimiento de este segmento poblacional incrementó la presión en la demanda escolar de educación superior. Sin embargo, el gobierno mexicano –siguiendo los consejos de los organismos internacionales de crédito–, destina más recursos a educación básica.

La disminución de recursos para educación superior ha limitado las posibilidades de acceso a este nivel a cerca del 80% de los jóvenes en edad de cursar estudios superiores.

c) El proceso de urbanización

En México existe una alta concentración de los habitantes, en la actualidad hay un claro predominio de la población urbana sobre la rural, tendencia que se mantendrá en los próximos años.

En 1990, hay 51.5% de la población urbana total concentrada en 6 entidades federativas de la república Mexicana (Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Nuevo León y Puebla) y 59.6% de la matrícula total de educación superior se ubicaba en estos mismos estados.³

El proceso de urbanización va acompañado de la concentración del ingreso, lo cual permite que las instituciones privadas de educación se instalen en las ciudades, a pesar de lo cual en:

...2002 únicamente 45% del grupo de edad entre 19 y 23 años, que vive en zonas urbanas con ingresos medios o altos recibe educación superior, y solamente 11% de quienes habitan en zonas urbanas pobres, y nada más 3% de los que viven en sectores rurales cursan este tipo de estudios.⁴

La concentración del ingreso en las ciudades posibilita, la instalación de servicio educativos privados de nivel superior. Especialmente cuando la inversión pública además de ser limitada no responde a las necesidades regionales. Además de que, –como ya señalamos–, el gobierno federal fomenta deliberadamente la participación privada.

d) Avance de los indicadores del sistema educativo

Una de las razones fundamentales para entender el crecimiento de la demanda de educación superior en México es el avance en los niveles educativos

³ Didriksson, 2004.

⁴ Didriksson, 2006.

previos al nivel superior, entre los que se incluyen: las tasas de absorción, las tasas de deserción y la eficiencia terminal.

La mayor demanda de servicios de educación superior, aunada a la disminución del gasto público en este nivel educativo propició un mayor crecimiento de la educación privada.

La matrícula total de educación superior pasó de 1 368 000 en el ciclo escolar 1993-1994 a 2 254 000 en el ciclo escolar 2003-2004, una década después, lo que representó un incremento de 72 por ciento.

En estos años las instituciones que más crecieron fueron las particulares, que tuvieron un incremento de 175% frente a 50% de las públicas.⁵

El mayor crecimiento de la educación particular responde a la falta de opciones públicas, que han frenado su crecimiento por limitaciones financieras, la oferta pública no ha podido, ni querido, responder a la demanda. Pero además, porque el negocio educativo es uno de los más rentables. Baste recordar que a inicios de la actual década:

El mercado global educativo abarca 50 millones de docentes, mil millones de alumnos y centenares de miles de establecimientos de educación alrededor del planeta. El valor del mercado de la educación superior asciende a 30 millones de dólares, 3% del comercio global en servicios y 97 millones de consumidores... estudian fuera de su país un millón 540 mil personas. En Estados Unidos, 547 mil estudiantes extranjeros contribuyen con más de 11 mil millones de dólares a su economía; la educación quinto sector de servicios en importancia para las exportaciones de ese país, concentra casi la tercera parte del valor mundial de éstas.⁶

Lo cual significa que las familias tienen que destinar una proporción mayor de sus ingresos a la educación de sus hijos.

Asimismo podemos ver que en México de 1990 a 2002 crece más el costo por alumno de educación privada que el de pública.

Conviene señalar que lo elevado de este indicador no se debe a ineficiencia administrativa del servicio educativo privado, más bien se explica por las grandes ganancias que obtienen estos servicios privados que los convierten

⁵ De los datos de crecimiento de la matrícula de instituciones de educación superior particular, llama la atención que los años que más crecieron, fueron en los ciclos escolares 1998-1999 (14.4%) y 1999-2000 (14.1%), los cuales coincidieron con el conflicto estudiantil de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que duró del 20 de abril de 1999 al 6 de febrero de 2000.

⁶ Bula, 2004.

en un buen negocio, en este país en donde la demanda para este bien, se incrementa cada vez más.⁷

Y en el que las instituciones privadas se han visto favorecidas por la falta deliberada de regulación, a diferencia de las públicas que dependen de las evaluaciones (competencia, homogenización, comercialización) para obtener recursos.

Cambios en las políticas de financiamiento público

Entre las transformaciones de la política de financiamiento público destaca la reorientación del gasto público programable total, se registra una mayor participación porcentual de las funciones sociales (salud, educación, seguridad social, etcétera) en detrimento de las funciones productivas (desarrollo agropecuario, energía, pesca, comunicaciones y transportes, actividades comerciales y otros servicios).

Esta estructura del gasto responde a la corriente económica dominante que plantea la necesidad de disminuir la participación del Estado en la economía. En 1990, el gasto del Estado en la producción era de 52.3% del total y para 2002 este porcentaje disminuyó a 29.4 por ciento.

Dentro del gasto programable total, los recursos destinados a desarrollo social crecieron de 1990 a 1993, en éste año el gasto de desarrollo social llegó al 51.5% del gasto público programable y el destinado a funciones productivas bajó a 38 por ciento.

La crisis de 1994, afectó al gasto público, "... en educación pasó de 15 195 millones de dólares en 1993 a 9 080.6 en 1995, lo que representa una caída de 40.2%.⁸ El deterioro de los servicios públicos educativos favoreció la inversión privada.

A partir de 1995 el gasto público en educación ha sido el gasto social que más ha crecido, aunque el gasto en educación superior ha disminuido su participación con respecto al de educación básica, a pesar del cambio en la estructura demográfica.

En el último sexenio se destinaba más de 60% del gasto educativo al nivel básico y un poco menos de 20% a educación superior.

Otro factor que limita el gasto educativo corresponde al costo financiero de la deuda (intereses, comisiones y gasto de la deuda pública). Los progra-

⁷ Didriksson, 2006.

⁸ Didrickson, 2004.

mas de apoyo financiero se iniciaron a partir de 1995, con el rescate bancario. La deuda privada de los bancos se transformó en pública.

En contraste, el gasto no programable, el destinado al pago de la deuda del sector público absorbe importantes recursos del ingreso:

...para 2002 la deuda neta del sector público representó 23% del PIB y si se agregan otros pasivos (IPAB, banca de desarrollo, Pidiregas, programas de apoyo a deudores, etcétera) la cifra se eleva a 42% o aún más si se consideran los pasivos contingentes no reconocidos como deuda por concepto de los sistemas de pensiones de los empleados públicos, estimándose una cifra de endeudamiento total cercana a 200% del PIB.⁹

La magnitud de la deuda limita la disponibilidad de recursos. Por lo que el gasto en educación tiene que competir con el pago del costo financiero de la deuda pública.

Gasto público en educación superior

El indicador más utilizado para medir el esfuerzo que un país hace para desarrollar su educación es el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), que se canaliza a la educación. A partir de 1983 el gasto público destinado a la educación ha tenido altibajos, en 1982 fue de 5.3%, llegando a su nivel más bajo en 1988 con 3.5%. En el gobierno de Vicente Fox este gasto fluctuó entre 4.1 y 4.5%. Aunque parece más alto porque desde el gobierno de Ernesto Zedillo el indicador más comúnmente utilizado en la información educativa es el de Gasto Nacional en Educación, en el cual se suma el gasto del gobierno más el privado. Con lo cual el gobierno mexicano traslada parte de sus antiguas responsabilidades en materia educativa a las familias.

Del presupuesto público la mayor parte del gasto recae en la federación; los estados tienen una participación menor y en la última década la inversión que más ha crecido es la privada.

En las últimas dos décadas el gasto en educación superior ha sido insuficiente e irregular, en 1982 llegó a su máximo nivel al representar 0.74% del PIB. A partir de ese año empezó a disminuir para alcanzar su nivel más bajo en 1988, año en que fue de 0.51 por ciento.

⁹ ANUIES, 2004.

El gasto federal de educación superior volvió a ser fluctuante en la administración de Vicente Fox, se incrementó con respecto al PIB los dos primeros años, al pasar de 0.58% en el año 2000 a 0.66% en 2002, este último fue el presupuesto más alto durante el sexenio, en 2003 fue de 0.65%, en 2004 de 0.62% y de 0.63% en 2005. Para 2006 se estima en 0.58%. Sin embargo, de 2000 a 2005 la matrícula de las IPES se incrementó en 23%, por lo que el gasto federal en EPS por alumno disminuyó, éste pasó de “35 664 pesos en el año 2001 a 34 108 en 2005”, a precios constantes de 2006.¹⁰

De acuerdo con ANUIES el gasto en educación superior respecto al gasto total de la SEP, pasó de 16.8% en 1990 a 14.7% en 2003. Situación contraria a la necesidad de apoyar a los niveles superiores del sistema educativo nacional ante la transición demográfica y la creciente demanda de ingreso de los jóvenes egresados del bachillerato. Esta asignación de recursos contrasta con la que se tuvo en 1983, la más alta en las dos últimas décadas, año en el cual se destinó a educación superior 21% del presupuesto federal educativo.¹¹

Las instituciones públicas de educación superior (IPES) reciben un subsidio federal base ordinario y un subsidio extraordinario, este último es importante dadas sus restricciones financieras. Sin embargo durante la administración de Vicente Fox el modelo de asignación del subsidio ordinario no sufrió modificaciones sustanciales, que tomen en cuenta criterios de desempeño institucional y que garanticen transparencia, equidad y objetividad, como se propuso en el Programa Nacional de Educación (2000-2006) Pronade.

En 2001 la Secretaría de Educación Pública (SEP) creó el Programa de Fortalecimiento Institucional (PIFI), con la finalidad de reorientar los recursos extraordinarios. Sin embargo, el monto de recursos asignados a las IPES, por el gobierno federal, entre 2000 y 2005, a precios constantes del último año, se redujo en 18%, al pasar entre 2000 y 2005 de 4 764 a 3 921 millones de pesos, a precios constantes de 2005. “Tal resultado torna inviable el cumplimiento de la meta comprometida en el Pronade, de incrementar 30% en términos reales los recursos para programas extraordinarios hacia el año 2006.”¹²

La escasez de recursos propicia tensión entre las IES que tienen que competir por un presupuesto que, en términos reales, disminuye.

El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes), es el único subsidio extraordinario que creció de 2001 a 2005, éste pasó de 318 a 850 millones de pesos en este período.

¹⁰ Labra, 2006.

¹¹ *anui*es, 2004.

¹² Labra, 2006.

Se triplicó el número de becas, de 44 422 a 150 000. Sin embargo, y a pesar de este avance, sólo 1 de cada 10 alumnos de educación pública superior se han visto beneficiados con estas becas. Este aumento pudo lograrse a condición de no incrementar el monto de las becas, las cuales de representar un promedio de 79% del salario mínimo general, al final del sexenio, equivalían aproximadamente a 60% del salario mínimo.

En síntesis, de lo antes expuesto podemos ver que desde inicios de los ochenta no se han asignado recursos suficientes a la educación superior. Conviene recordar que desde 2001 las propuestas de presupuesto de educación superior del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados fueron inferiores a las ejercidas el año anterior.

De 2001 a 2006 fue gracias a la intervención de la Cámara de Diputados que se destinaron 23 mil millones de pesos adicionales a los inicialmente presupuestados por el Ejecutivo, para las universidades públicas.

Conclusiones

A manera de conclusión retomaré algunas ideas que me parecen importantes de resaltar:

1. Las limitaciones del financiamiento de la EPS responden a las políticas macroeconómicas seguidas por los gobiernos neoliberales.
2. El adelgazamiento del Estado (venta de empresas estatales y paraestatales), así como la limitada captación impositiva restringen la actividad estatal.
3. El priorizar la educación básica nos ubica dentro de los países que no tienen capacidad de competir en los mercados internacionales, ya que lo que podemos exportar son productos agropecuarios, petróleo y mano de obra barata.
4. Para aprovechar la globalización se requiere de fuerza de trabajo educada, capacitada; de inversión en educación superior, ciencia y tecnología.
5. La liberación y desregulación del mercado educativo crea un nuevo ámbito de inversión muy rentable al capital. Pero al que no tiene acceso la mayor parte de la población ■

Bibliografía

- ANUIES (2004), *El financiamiento de la educación superior. Propuesta para la Convención Nacional Hacendaria*, México.
- Bula, Germán (2004), *Liberalización del comercio y educación superior. La educación en los tratados de libre comercio*, Colombia, Ediciones del Convenio Andrés Bello.
- Didriksson, Axel y Javier Fuentes (2004), *El financiamiento para las instituciones de educación superior en México (1990-2002)*, México, UNAM.
- Huerta, Arturo (2000), *La dolarización, inestabilidad financiera y alternativa en el fin de sexenio*, México, Editorial Diana.
- Huerta, Arturo (2004), *La economía política del estancamiento*, México, Editorial Diana.
- Labra, Armando (2006), "Financiamiento a la educación superior, la ciencia y la tecnología en México", en *economía UNAM*, núm. 7, México, IIEC.-UNAM, enero-abril.
- Presidencia de la República (2006), *6º Informe de Gobierno, Anexo*, México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), *Programa Nacional de Educación 2000-2006*, México, Dirección General de Comunicación Social.