




Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública



***LOS MODELOS DE FINANCIAMIENTO
PÚBLICO A EDUCACIÓN SUPERIOR
DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE,
ESPAÑA Y MÉXICO***

Julio de 2005

CONTENIDO

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN	6
1. COMPARATIVO DE CIFRAS DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE ESPAÑA Y MÉXICO	7
1.1. Matrícula y cobertura en educación superior	7
1.2. El gasto en educación superior	10
2. ARGENTINA	13
2.1. Composición de su sistema universitario	13
2.2. Modelo de financiamiento público	13
3. BRASIL	16
3.1. Composición de su sistema universitario	16
3.2. Modelo de financiamiento público	16
4. CHILE	18
4.1. Composición de su sistema universitario	18

4.2. Modelo de financiamiento público	18
5. ESPAÑA	21
5.1. Composición de su sistema universitario	21
5.2. Modelo de financiamiento público	22
6. MÉXICO	24
6.1. Composición de su sistema universitario	24
6.2. Modelo de financiamiento público	25
6.2.1. El Subsidio Ordinario	29
6.2.2. El Subsidio Extraordinario	34
6.2.3. Financiamiento para la ampliación anual de la oferta educativa	37
CONCLUSIÓN	38
FUENTES CONSULTADAS	40

LOS MODELOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A EDUCACIÓN SUPERIOR DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE, ESPAÑA Y MÉXICO

Víctor Hernández Pérez

- ❖ La educación superior pública en España abarca el 91.0% de la matrícula; en el caso de Argentina el 85.6%; y en de México, la matrícula atendida por instituciones de educación superior públicas representa el 67.5%. Lo que significa que en estos tres países su sistema de educación es *predominantemente público*.
- ❖ México cuenta con una tasa de cobertura en educación superior (al año 2001) de 21.5% y que, del grupo de países comparado, sólo es mayor con respecto al caso brasileño que muestra una cobertura del 18.2%. Argentina y España tienen un sistema de educación superior en *proceso de masificación* debido a que cuentan con una cobertura del 56.3% y 58.9%, respectivamente.
- ❖ En relación al gasto total (sumando el gasto público y el privado) en educación superior como porcentaje del PIB, Chile es el país que realiza la mayor inversión con un porcentaje del 2.2%, seguido por los demás países con un porcentaje de 1.3% en el caso de México y un porcentaje del 1.2% en los casos de Argentina y España.
- ❖ Por otra parte, el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB, ninguno de los cinco países supera el 1.0% del PIB. México y España invierten el 1.0%, seguidos de Brasil y Argentina que invierten el 0.8% y Chile que sólo invierte sólo el 0.5% de gasto público, (pero su mayor inversión en educación superior es de fuentes privadas, con el 1.7% del PIB).
- ❖ *La legislación argentina establece que para la distribución del aporte público a las Universidades Nacionales (de carácter público) se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad.*
- ❖ *A mediados de los noventa en Brasil comienzan a introducirse cambios significativos en el esquema de asignación del financiamiento público. Se establecen tres criterios: un aporte basado en la asignación histórica consistente en un 90% de los recursos que reciben las universidades (financiación basada en la negociación incrementalista); una asignación conforme a las necesidades del 9% y un 1% una asignación basada en el desempeño*

- ❖ El Estado Chileno ha diversificado e incrementado el financiamiento a la educación superior, manteniendo los aportes básicos y se han establecido instrumentos concursables que estimulan la calidad y eficiencia de las instituciones.
- ❖ El modelo adoptado por las universidades españolas es la figura de *programa-contrato* que consiste en un convenio plurianual formalizado entre el gobierno central o autonómico, y una universidad pública por el cual se especifican y cuantifican los criterios de asignación presupuestaria del gobierno implicado, así como los objetivos y compromisos que cada universidad asume, dentro de un marco de referencia para el seguimiento y la evaluación del grado del cumplimiento de los mismos
- ❖ El financiamiento a las instituciones de educación superior públicas en México se integra con recursos provenientes de los niveles de gobierno: *federal y estatal*. A su vez, el *subsidio federal* está compuesto por tres modalidades de subsidios: ordinario, extraordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. Por su parte, el *subsidio estatal* está integrado por el subsidio ordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa.

PRESENTACIÓN

En este documento se realiza un comparativo de los modelos financieros de las universidades públicas de los países de Argentina, Chile, Brasil y España, además de México. La descripción de estos modelos nos permite explorar las tendencias de la financiación de la educación superior y la manera que México se ha ido adaptando a ellas.

Con el objeto de contextualizar la revisión de los modelos de financiamiento a la educación superior de estos cinco, en la primera parte se muestran cifras comparativas sobre las características de sus sistemas universitarios.

Por otra parte, para el análisis de cada uno de los casos, se describen dos aspectos: la composición del sistema universitario para cada país, que nos sirve de referente sobre la magnitud y desarrollo de las instituciones de educación pública de estos cinco países.

Un segundo aspecto de análisis de cada caso, es la descripción del modelo de financiamiento que cada país ha adoptado en estos últimos años.

Si bien de este análisis podremos llegar a concluir sobre la existencia de ciertas similitudes de los cinco modelos de financiación, también nos asiste para destacar aspectos distintivos de cada uno de los sistemas nacionales de educación superior de los cinco países.

1. COMPARATIVO DE CIFRAS DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE, ESPAÑA Y MÉXICO

1.1. Matrícula y cobertura en educación superior

Comparando la matrícula de los cinco países (vid.: Tablas 1 y 2) observamos realidades muy distintas. Argentina y España son los dos países de este grupo que cuentan con la tasa de cobertura en educación superior más alta. Brasil que tiene una cobertura del 18.2% y México del 21.5% *“aplican un modelo de élite”*, esto es tienen un sistema de educación superior *“con un modelo de acceso limitado”* (Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:86).

Por otra parte, observamos que en ambos casos el grueso de los estudiantes de este nivel, están inscritos en instituciones públicas, en el caso de España el 91.0% y en el caso de Argentina el 85.6%. México, les sigue a estos dos países en el porcentaje de la matrícula que es atendida por instituciones de educación superior públicas con el 67.5%. Es decir, en estos tres países su sistema de educación *“es predominantemente público”*, (Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:86).

México cuenta con una tasa de cobertura al año 2001 de 21.5% del grupo de población de edad adecuada para los estudios de nivel superior, y que sólo es mayor con respecto al caso brasileño (que es del 18.2%). Argentina y España tienen un sistema de educación superior en *“proceso de masificación”* (Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:86) debido a que cuentan con una cobertura del 56.3% y 58.9%, respectivamente.

Tabla 1. COMPARATIVO DE LA TASA BRUTA DE MATRÍCULA DEL NIVEL DE EDUCACIÓN Terciaria en Países Seleccionados, 2001-2002				
(Porcentajes)				
País	Ambos sexos (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Índice de equidad de género (d = c/b)
	(a)	(b)	(c)	(d)
Argentina	56.3	45.4	67.4	1.5
Brasil	18.2	19.9	20.6	1.3
Chile ⁽¹⁾	37.5	39.1	35.9	0.9
México	21.5	22.0	21.0	1.0
España	58.9	53.9	61.5	1.2

Notas:

⁽¹⁾ Año de referencia 2000

Fuente, elaboración propia con datos de: Unesco (Instituto de la Estadística); Compendio Mundial de la Educación, 2004; Comparación Estadística de la Educación en el Mundo; página electrónica: <http://www.uis.unesco.org>

En los casos de los países Brasil y Chile, la matrícula que pertenece a instituciones de carácter privado superan a la matrícula de instituciones públicas, siendo el caso brasileño donde la brecha entre ambas es mayor (más del 40% de diferencia).

Tabla 2. COMPARATIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2003					
(Número de alumnos y porcentajes)					
País	Pública	Privada	Total	Pública (%)	Privada (%)
Argentina ⁽¹⁾	1,278,284	215,272	1,493,556	85.6%	14.4%
Brasil ⁽²⁾	1,136,370	2,750,652	3,887,022	29.2%	70.8%
Chile ⁽³⁾	246,750	320,364	567,114	43.5%	56.5%
México ⁽⁴⁾	1,470,525	708,627	2,179,152	67.5%	32.5%
España ⁽⁵⁾	1,349,248	132,794	1,482,042	91.0%	9.0%

Notas:

⁽¹⁾ Alumnos de carreras de pregrado y grado

⁽²⁾ Comprende todos los grados de educación superior

⁽³⁾ Incluye Nivel de Pregrado, Postgrado y Postítulo.

⁽⁴⁾ Nivel Licenciatura Universitaria y Tecnológica

⁽⁵⁾ Matrícula del 1º Ciclo (Diplomado) y 2º Ciclo (Licenciatura)

Fuente, elaboración propia con datos de:

- Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (PMSIU); Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (Argentina); información disponible en la página electrónica: <http://www.me.gov.ar/>
- Ministerio de Educación; Censo de Educación Superior; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP); información disponible en la página electrónica: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>
- Ministerio de Educación de Chile; Compendio de Educación Superior; información disponible en la página electrónica: <http://www.mineduc.cl/superior/compendio/index.htm>.
- Secretaría de Educación Pública (México); *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*; información disponible en la página electrónica: <http://www.sep.gob.mx>
- Ministerio de Educación y Ciencia (España); Estadística Universitaria,, Datos de Avance 2003-2004; información disponible en la página electrónica: <http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?area=ccuniv&id=E123>

1.2. El gasto en educación superior

Por otra parte, en cuanto a la inversión de estos países en educación superior, como se muestra en la columna (a) de la tabla 3, que comprende el gasto directo por alumno de todos los grados de la educación superior (o también llamada terciaria), Brasil, seguido por Chile y España, son los países de este grupo que más invierten en este sentido. México gasta el 42.1% de los que gasta Brasil por alumno en dólares bajo la conversión a PPPs; el 58.2% de lo que gasta España; el 62.9% de lo que gasta Chile y el 114.9% del gasto de Argentina (vid.: Tabla 3).

Tabla 3. COMPARATIVO DEL GASTO ANUAL DIRECTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN SUPERIOR (TERCIARIA) EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2001 (En dólares EUA equivalentes estadounidenses utilización la conversión PPPs ⁽¹⁾)				
País	Incluye gasto en investigación			Toda la Educación Terciaria (Sin gasto en investigación)
	Toda la Educación Terciaria	Educación Terciaria Tipo-B	Educación Terciaria tipo-A y Programas Avanzados de Investigación	
	(a)	(b)	(c)	
Argentina	3,775	5,028	3,047	n.d.
Brasil ^{(2), (3)}	n.d.	n.d.	10,306	n.d.
Chile ⁽⁴⁾	6,901	3,486	7,611	n.d.
España	7,455	7,280	7,483	5,951
México	4,341	x(a)	x(a)	3,538

Notas: La "x" indica que el dato está incluido en la columna que se señala con la letra entre paréntesis.

⁽¹⁾ Los PPPs por sus siglas en inglés (Purchasing Power Parities) son las llamadas "paridades de poder adquisitivo" y son índices de conversión que eliminan las diferencias en niveles de precio entre los países.

⁽²⁾ Solo instituciones públicas.

⁽³⁾ Año de referencia 2000.

⁽⁴⁾ Año de referencia 2002.

n.d. Dato no disponible.

Fuente: OCDE. Education at a Glance: OECD Indicators 2004.

Como porcentaje de su PIB (vid.: Tabla 4), Chile es el país que realiza la mayor inversión en relación a este indicador económico, con un porcentaje del 2.2% (sumando el gasto público y el privado). Y en relación al gasto público en educación superior, ninguno de los cinco países, supera el 1.0% del PIB. México y España invierten este porcentaje, seguidos de Brasil y Argentina que invierten el 0.8%, y Chile que sólo invierte sólo el 0.5% de gasto público, (pero su mayor inversión en educación superior es de fuentes privadas, con el 1.7% del PIB).

Tabla 4. COMPARATIVO DEL GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DE PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS, DE FUENTES PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2001			
(Porcentajes)			
País	Público	Privado	Total
Argentina ⁽¹⁾	0.8	0.4	1.2
Brasil ^{(2), (3)}	0.8	n.d.	n.d.
Chile ⁽⁴⁾	0.5	1.7	2.2
España	1.0	0.3	1.2
México	1.0	0.3	1.3

Notas:

⁽¹⁾ El gasto público no incluye el subsidio a las familias, éste se considera en el gasto privado.

⁽²⁾ El subsidio público destinado a las familias no está incluido en el gasto público, sino en el gasto privado.

⁽³⁾ Año de referencia 2000.

⁽⁴⁾ Año de referencia 2002.

n.d. Dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE; Education at a Glance 2004.

Y finalmente, otro indicador que nos permite comparar los casos de los cinco países, es el gasto directo por alumno en relación al PIB per cápita, donde Brasil es el país que realiza la mayor inversión en este sentido (con 161%), seguido por Chile (con 71%), México (con 47%), España (con el 35%) y Argentina (con el 32%).

Tabla 5. COMPARATIVO DEL GASTO ANUAL DIRECTO POR ALUMNO EN RELACIÓN CON PIB PER CÁPITA EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2001				
(Porcentajes)				
País	Incluyendo gasto en investigación			Toda la Educación Terciaria (Sin gasto en investigación)
	Toda la Educación Terciaria	Educación Terciaria Tipo-B	Educación Terciaria tipo-A y Programas Avanzados de Investigación	
	(a)	(b)	(c)	
Argentina	32	43	26	n.d.
Brasil ^{(1), (2)}	n.d.	n.d.	161	n.d.
Chile ⁽³⁾	71	36	79	n.d.
España	35	34	35	28
México	47	x(1)	x(1)	39

Notas:

La "x" indica que el dato está incluido en la columna que se señala con la letra entre paréntesis.

⁽¹⁾ Solo instituciones públicas

⁽²⁾ Año de referencia 2000.

⁽³⁾ Año de referencia 2002.

n.d. Dato no disponible.

Fuente: OCDE. Education at a Glance: OECD Indicators 2004.

Teniendo como contexto estos datos en relación a la matrícula y el gasto de la educación superior de estos países, pasamos a una revisión, si bien no exhaustiva, de forma general de los casos de Argentina, Brasil, Chile y España, en relación a dos aspectos: la composición del sistema universitario, así como, las normas y los mecanismos del financiamiento público.

2. ARGENTINA

2.1. Composición de su sistema universitario

Según datos del anuario publicado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, el Sistema Universitario Argentino esta conformado por: *38 Universidades Nacionales¹, 41 Universidades Privadas, 6 Institutos Universitarios Estatales, 12 Institutos Universitarios Privados, 1 Universidad Provincial, 1 Universidad Extranjera y 1 Universidad Internacional.*

2.2. Modelo de financiamiento público

La sección 3 del Capítulo IV “*De las instituciones universitarias nacionales*”, bajo el subtítulo “*Sostenimiento y régimen económico-financiero*” y a lo largo de los artículos 58 al 61 de la Ley 24.521 de Educación Superior que regula los derechos y obligaciones en materia económico-financiera, tanto del Estado Nacional como de las propias Universidades.

El artículo 58 de la Ley 24.521, textualmente expresa: “*Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro Nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones Universitarias nacionales*” (Ley 24.521).

¹ 36 creadas por Ley tal como exige la Ley de Educación Superior y la Constitución Nacional, 2 creadas por Decretos de Necesidad y Urgencia, que son Decretos presidenciales que luego se someten a la aprobación del Parlamento

La misma Ley en su Artículo 59 señala que “las instituciones universitarias nacionales tienen *“autarquía económico-financiera”*², Y en este marco corresponde a dichas instituciones: *“a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto, (...); b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal; c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad (...); d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus Consejos Superiores y a la legislación vigente; e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley [correspondiente]; f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación (...)”* (Ley 24.521). Así, es el Congreso de la Nación la instancia que decide sobre el subsidio para cada una de las universidades estatales cuando aprueba el presupuesto nacional, aunque para ello ocurre un arduo cabildeo entre los rectores, los ministerios de educación y economía, y los propios legisladores (Carlos Marquís, 2001:94).

Como en el caso de otros países, en Argentina se ha impulsado una importante transformación económica de sus universidades públicas, caracterizada por una ampliación de las fuentes de financiamiento. Con estos cambios se busca mejorar la eficiencia con que se emplean los recursos y orientar los aportes en base a indicadores que consideren el desempeño académico, y que además permitan controlar la forma en que se administran los recursos. De esta manera, la nueva Ley de Educación Superior admite que las instituciones generen recursos propios por una parte, y dispone que

² Normada por la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional de la República Argentina.

el presupuesto se distribuya entre ellas teniendo en cuenta indicadores de eficiencia y equidad por la otra (cfr. García Solá, 2004:7).

El presupuesto general para educación superior para el año 2005 es de \$2,257.2 millones de pesos argentinos (Ley 25.967).

Tabla 6. PRESUPUESTO 2005 DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS) ASIGNADO A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES DE ARGENTINA (LEY Nº 25.967, CAPÍTULO III, Planilla Anexa al Art. 13 ⁽¹⁾)				
(En pesos corrientes argentinos)				
Financiamiento (Créditos)	Salud	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	Total General
Universidades Nacionales	58,592,786	2,064,827,747	60,781,865	2,184,202,398
Créditos a Distribuir	-----	3,000,000	70,000,000	73,000,000
TOTAL	58,592,786	2,067,827,747	130,781,865	2,257,202,398

Nota:

⁽¹⁾ El Artículo 13 de la LEY Nº 25.967 sobre el Presupuesto 2005 señala textualmente “Fijase como crédito para financiar los gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de las Universidades Nacionales la suma de DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS (\$ 2.257.202.398), de acuerdo con el detalle de la planilla anexa al presente artículo.”

“Las Universidades Nacionales deberán presentar en tiempo y forma la información que requiera el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, necesaria para asignar, ejecutar y evaluar los compromisos asumidos en los distintos Programas que desarrolle la citada Secretaría. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología podrá disponer la no transferencia de partidas presupuestarias en caso de incumplimiento en el envío de dicha información.”

“El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología garantizará el adecuado funcionamiento de las unidades académicas de Pergamino y Junín, afectando, como mínimo, los recursos necesarios para el mantenimiento de las actuales condiciones de funcionamiento.”

Fuente, elaboración propia con datos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (Argentina); <http://www.me.gov.ar/>

3. BRASIL

3.1. Composición de su sistema universitario

Según datos del *Instituto Nacional de Estudios e investigación Educativa “Anísio Teixeira”* (INEP –por sus siglas en portugués), el Sistema Universitario Brasileño esta conformado por: *163 Universidades, 81 Centros Universitarios, 119 Facultades Integradas, 1,403 Facultades, Escuelas e Institutos y 93 Centros de Educación Tecnológica, es decir un total de 1,859 instituciones de educación superior (207 públicas y 1,652 privadas)*. De las instituciones públicas *83 son de administración federal, 65 estatal y 59 municipal* (INEP, 2004).

3.2. Modelo de financiamiento público

De esta forma, al igual que los demás países observamos que el sistema de educación superior de Brasil está compuesto por instituciones de carácter público y privado. Pero para el caso que nos ocupa, la financiación de la educación superior, en el caso brasileño la distribución porcentual de los recursos públicos comprende ambos tipos de instituciones, aunque la inversión en instituciones privadas es un porcentaje mínimo. Así, la distribución del gasto público total del Estado brasileño en educación superior es de un 91.8% destinado a la financiación a universidades públicas y un 0.9% a instituciones privadas. Y tocante a la financiación a estudiantes se distribuye en un 5.1% a becas y un 2.2% a créditos (lo que significa en conjunto un 7.3% de transferencias públicas indirectas al sector privado) (Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:95).

Al existir instituciones de educación superior públicas con administración de los tres niveles de gobierno, en la financiación pública de este nivel educativo de Brasil participan los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

Como es el caso de otros países latinoamericanos, en la década de los noventa Brasil utilizaba predominantemente un “*modelo de financiamiento no formal o basado en la negociación*” (Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:97), es decir, los fondos son negociados periódicamente (generalmente de forma anual) entre administración estatal y la universidad (generalmente los rectores), sin que en este caso se tomen en consideración el resultado de las actividades desempeñadas en relación con los fondos recibidos. Este modelo se basa a su vez en el modelo llamado “*incrementalista*” (Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:97) que toma como base el presupuesto del año anterior y conforme al resultado de las negociaciones, se establece el incremento, estos es, las asignaciones que se realizan a cada universidad se obtienen por actualizaciones de asignaciones históricas.

Sin embargo, a mediados de los noventa Brasil comienza a introducir cambios significativos en el esquema de asignación del financiamiento público. Se introducen tres criterios: un aporte basado en la asignación histórica consistente en un 90% de los recursos que reciben las universidades, proporción que tiende a disminuir en los siguientes años (financiación basada en la negociación incrementalista); una asignación conforme a las necesidades del 9%, con tendencia a incrementarse; y, en 1% una asignación basada en el desempeño, cuyo porcentaje también aumentará en los siguientes años (estos dos últimos criterios consisten en un modelo de financiación basado en *fórmulas inputs y outputs*) (cfr. Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:97).

Por último, los recursos privados de las instituciones de educación superior públicas representan una pequeña parte del financiamiento de éstas: un 3.5%. Estos recursos consisten en fondos generados por las propias universidades procedentes de la venta de bienes y servicios educativos (asesorías, cursos, cuotas de matrículas, donaciones, etc.) (Fernández Alfaro & Fernández López, 2004:98).

4. CHILE

4.1. Composición de su sistema universitario

Según datos del Compendio de Educación publicado por el Ministerio de Educación, el Sistema Universitario Chileno esta conformado por: 25 universidades públicas (16 estatales y 9 Particulares de carácter público), 39 universidades privadas, 48 Institutos Profesionales y 117 Centros de Formación Técnica. Las 25 universidades públicas son instituciones que cuenta con apoyo fiscal directo. El resto de las instituciones carecen de este apoyo.

4.2. Modelo de financiamiento público

En los últimos diez años el Estado Chileno ha diversificado e incrementado el financiamiento a la educación superior, manteniendo los aportes básicos y se han establecido instrumentos concursables que estimulan la calidad y eficiencia de las instituciones. Además, se subsidia la investigación científica y tecnológica, promoviendo el posgrado y la formación de científicos de alto nivel en áreas prioritarias, y promoviendo la vinculación entre la educación superior y el sector productivo. A su vez, para mejorar la equidad, se ha focalizado la ayuda, tanto de créditos y becas, según necesidad socioeconómica, y se han incrementado sustantivamente los aportes (Ministerio de Educación de Chile, página electrónica).

Los aportes y fondos fiscales pueden clasificarse de la siguiente forma:

1. *Creados por Leyes Permanentes*: Entre estos tenemos el *Aporte Fiscal Directo* y el *Aporte Fiscal Indirecto*, ambos creados y regidos por el D.F.L N° 4 de 1981, del Ministerio de Educación, *Fondos Solidarios de Crédito Universitario*, materia que regula la Ley N° 19.287 y *Fondo de Desarrollo de Ciencia y Tecnología* (FONDECYT). De estos, fondos vale explicar los tres siguientes:

- El *Aporte Fiscal Directo* es el fondo de ayuda exclusivo para las universidades que integran el Consejo de Rectores (Universidades Públicas). Consiste en un subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95% conforme criterios históricos y el 5% restante de acuerdo con indicadores de eficiencia anuales.
- El *Aporte Fiscal Indirecto* es el fondo dirigido a todas las instituciones que pertenecen al sistema de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). Es un aporte de tipo concursable cuyo criterio de distribución es la matrícula de los alumnos de primer año con los mejores 27.500 puntajes en la Prueba de Aptitud Académica.
- *Fondos Solidarios de Crédito Universitario*: es el fondo destinado al otorgamiento de créditos a los estudiantes para pago de aranceles (colegiaturas), distribuidos en virtud de antecedentes socioeconómicos.

2. *Creados por la Vía de Leyes de Presupuesto*: En esta categoría se encuentran el Fondo de Desarrollo Institucional; Becas MINEDUC, Becas Juan Gómez Millas y Becas para Estudiantes Hijos de Profesionales de la Educación; Becas para Estudiantes Destacados de Pedagogía; Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes; FONDEF y FONDAP, contemplados en las partidas y glosas presupuestarias respectivas (el segundo dentro de FONDECYT), entre otros (Ministerio de Educación de Chile, página electrónica).

La tabla 7 presenta los aportes fiscales para el año 2004 presupuestados por el gobierno de chileno a la educación superior.

Tabla 7. APORTES FISCALES DESTINADOS AL APARTADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN LO PRESUPUESTADO, 2004. (En miles de pesos de cada año)	
Apartados	2004
1. Aporte Fiscal Directo	107,337,034
2. Aporte Fiscal Indirecto	17,348,274
3. Ayudas Estudiantiles ⁽¹⁾	74,984,811
3.1 Fondo de Crédito	50,168,170
3.2 Becas MINEDUC	12,944,463
3.3 Ley de Reprogramación 19.083	0
3.4 Fondo de Reparación y Otras	172,372
3.5 Becas de Pedagogía	1,023,058
3.6 Becas Juan Gómez Millas	5,424,908
3.7 Beca Hijos de Profesionales de la Educación	2,500,000
3.8 Beca Nuevo Milenio	2,751,840
4. Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesup (5)	24,687,689
5. Ley 19.200 ⁽¹⁾	0
6. Convenio U. de Chile	6,534,997
7. Fortalecimiento de la Formac. Inic. de Docentes	0
Total Aportes	230,892,805

Nota

⁽¹⁾ Los montos para la Ley de Reprogramación, Fondo de Reparación, Ley 19.200, Ley 19.083 y Becas de Pedagogía corresponden al presupuesto del respectivo año y no necesariamente a lo efectivamente gastado.

Fuente: Ministerio de Educación de Chile; Compendio de Educación Superior;
<http://www.mineduc.cl/superior/compendio/index.htm>

5. ESPAÑA

5.1. Composición de su sistema universitario

Según datos del Ministerio de Educación y Ciencia, el Sistema Universitario Español esta conformado por: 48 universidades públicas y 20 universidades privadas y de la iglesia católica. Es decir, un total de 68 instituciones universitarias. También forman parte del sistema universitario 970 Centros universitarios (851 públicos y 119 privados).

La organización de los estudios universitarios se estructura mediante ciclos de al menos dos años de duración. En función de éstos, se establecen los distintos tipos de estudios que ofrecen las universidades:

- Los *estudios de primer ciclo*, tienen una duración de tres cursos académicos (mínimo 180 créditos), tras los cuales se obtiene el título de *Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico*.
- Los *estudios de primer y segundo ciclo*, se configuran en un primer ciclo de dos o tres años de duración y un segundo ciclo de dos años. Al finalizar este período se obtiene el título de *Licenciado, Arquitecto o Ingeniero*. Existen igualmente estudios de *sólo segundo ciclo*, con una duración de dos años académicos y dirigidos a alumnos que hayan completado un primer ciclo afín a estos estudios.
- La oferta formativa en la universidad se completa con los *estudios de tercer ciclo*, a los que se accede tras obtener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto. Estos estudios comprenden al menos dos años académicos, estructurados en cursos y seminarios dirigidos a desarrollar una *Tesis Doctoral* que permite acceder al título de *Doctor (MEC, 2004)*.

5.2. Modelo de financiamiento público

Respecto a la financiación de las universidades públicas la Ley Orgánica de las Universidades del 21 de diciembre de 2001 señala en su artículo 79 numeral 1 que éstas gozan de autonomía económica y financiera y expresa textualmente: *“1. Las Universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones”* (Ley Orgánica de las Universidades, 2001).

Así en la misma ley, en su artículo 81 se establece que el mecanismo de financiación será a través del modelo de programas-contrato convenidos entre las autoridades de las Comunidades Autónomas y las universidades, lo que a la letra dice: *“1. En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, las Universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos”* (Ley Orgánica de las Universidades, 2001).

De esta manera, observamos que el modelo programa-contrato para la financiación de las universidades públicas comprende también un modelo de descentralización de la financiación, pues los recursos no provienen del gobierno central como fuente única, sino son las comunidades autónomas en muchos casos las encargadas directas de destinar el financiamiento a las universidades.

Hasta 1995, los mecanismos de financiamiento del sistema universitario español era incrementalista, puesto que las partidas presupuestales se calculaban a partir de las otorgadas en el año anterior. Pero a partir de 1996 las universidades públicas comenzaron a utilizar nuevos mecanismos de financiación, basados en fórmulas complejas con el

objeto de proporcionar una planificación financiera a mediano plazo e incentivar la eficiencia y la calidad de las universidades.

Este modelo adoptado por las universidades españolas es la figura de programa-contrato, que aparece por primera vez en el Informe sobre la Financiación de las Universidades del Consejo de Universidades en el año de 1995, consiste en un convenio plurianual formalizado entre el gobierno central o autonómico, y una universidad pública por el cual se especifican y cuantifican los criterios de asignación presupuestaria del gobierno implicado, así como los objetivos y compromisos que cada universidad asume, dentro de un marco de referencia para el seguimiento y la evaluación del grado del cumplimiento de los mismos (Prado Domínguez, 2003: 3,5-6).

Los indicadores que auxilian a los gobiernos, central y autonómicos, a establecer los montos de asignación a cada universidad son establecidos por el Consejo de Coordinación Universitaria, conforme lo señalado en el octavo artículo adicional de la Ley Orgánica de las Universidades (2001) que a la letra dice: *“A efectos de lo previsto en el artículo 79, el Consejo de Coordinación Universitaria elaborará un modelo de costes de referencia de las Universidades públicas que, atendiendo a las necesidades mínimas de éstas, y con carácter meramente indicativo, contemple criterios y variables que puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria, y alas Universidades para el desarrollo de sus políticas de financiación”*.

Así también, este modelo obliga a las universidades a la rendición de cuentas. La Ley Orgánica de las Universidades (2001) en su artículo 79 numeral 5 expresa textualmente: *“Las Universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, las Universidades enviarán al*

Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la liquidación del presupuesto y el resto de documentos que constituyan sus cuentas anuales en el plazo establecido por las normas aplicables de cada Comunidad Autónoma o, en su defecto, en la legislación general. Recibidas las cuentas en la Comunidad Autónoma, se remitirán al órgano de fiscalización de cuentas de la misma o, en su defecto, al Tribunal de Cuentas”.

6. MÉXICO

6.1. Composición de su sistema universitario

La definición de educación superior está contenida en el artículo 3 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, mismo que establece: *“Artículo 3.- El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente .Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización”* (Ley para la Coordinación de la Educación Superior, artículo 3º).

Por otra parte, las funciones de las instituciones de educación superior (IES) son: *“la docencia, investigación científica, humanística y tecnológica; estudios tecnológicos; y extensión, preservación y difusión de la cultura; según la misión y el perfil tipológico de cada una”* (SEP, 2001).

El sistema de educación superior se divide según el régimen jurídico y sostenimiento de las instituciones de educación superior en instituciones *públicas* y *privadas*.

A su vez, este sistema se subdivide en cinco subsistemas, mismos que son atendidos a través de dos subsecretarías de la Secretaría de Educación Pública (SEP): la de Educación Superior e Investigación Tecnológica y la de Educación e Investigación Tecnológica (cf. IESALC & ANUIES, 2003:9).

Estos subsistemas son los cinco siguientes;

- a. *Subsistema de universidades públicas*
- b. *Subsistema de educación tecnológica*
- c. *Subsistema de instituciones particulares*
- d. *Subsistema de educación normal*
- e. *Subsistemas de otras instituciones públicas*

6.2. El modelo de financiamiento a las instituciones de educación superior públicas

La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Tecnológica en el documento *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior* (2005), plantea el modelo de asignación del financiamiento a las IES públicas. Sin embargo, aunque precisa cuáles son los criterios de asignación es poco claro en los mecanismos o fórmulas utilizadas para la distribución de los recursos que se asignan.

De esta manera, según la Subsecretaría, los subsistemas atendidos y que reciben financiamiento público son: las *Universidades Públicas Federales (UPF)*; las *Universidades Públicas Estatales (UPE)*; las *Universidades Tecnológicas (UT)*; las *Universidades Politécnicas (UPOL's)*; las *Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS)* y otras *instituciones de educación superior públicas*.

Se mencionan los siguientes dos casos que definen los criterios de asignación del financiamiento,

Primer caso.- Estos criterios aplican para el caso de las *Universidades Públicas Federales (UPF)*, *Universidades Públicas Estatales (UPE)* y las *Universidades Tecnológicas (UT)*. El subsidio anual asignado por parte de la Secretaría de Educación Pública a cada institución, se calcula a partir del costo de cada uno de los siguientes tres rubros que componen su presupuesto. Primero, considera el *costo de nóminas de personal autorizado*; segundo, *los gastos de operación*; y tercero, *los Incrementos para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como gastos de operación*.

Segundo caso.- Para las instituciones que pertenecen a los subsistemas de *Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS)*, de las *Universidades Politécnicas (UPOL's)* y de otras instituciones de educación superior, el Gobierno Federal asigna un apoyo solidario convenido cada año con la institución y el gobierno del Estado respectivo.

Así también, se explica que el origen de los recursos del financiamiento público para las instituciones de educación superior públicas es por una parte del gobierno federal y por otra de los gobiernos estatales. Estos se integran por diferentes componentes:

- El **subsidio federal** está integrado por tres grandes componentes: el *subsidio ordinario*, el *subsidio extraordinario* y el *asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa*.
- El **subsidio estatal** está integrado por el *subsidio ordinario* y el *asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa* (SEP, 2003:2).

En la tabla 8 se ilustra el modelo general que se aplica para el cálculo del subsidio tanto federal como estatal, en su caso, que se corresponde a los tres primeros subsistemas, esto es, las UPF, UPE y UT.

Tabla 8. MODELO DE ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO PÚBLICO TOTAL A UPF, UPE, UT		
SUBSIDIO FEDERAL	• Ordinario	- Irreductible
		- Incremento en costos - Servicios Personales - Gastos de Operación
	• Extraordinario	- Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) - Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) ✓ Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES) ✓ Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales (FIUPEA) - Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) - Fondo de Aportaciones Múltiples (CAPCE-FAM-RAMO 33) - Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP)
	• Ampliación y diversificación de la oferta educativa	- En instituciones existentes - En nuevas instituciones
SUBSIDIO ESTATAL	• Ordinario	- Irreductible
		- Incremento en costos - Servicios Personales - Gastos de Operación
	• Ampliación y diversificación de la oferta educativa	- En instituciones existentes - En nuevas instituciones

Fuente: Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESI-SEP); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*; Abril de 2005.

Sin embargo, este esquema de la SESIC expone componentes generales no indicadores específicos que revelen las razones por las que diferentes instituciones observan asignaciones diferenciadas y variadas de sus presupuestos anuales (cfr. Estévez, 2002:124).

Hasta mediados de los años ochenta el criterio de distribución del financiamiento para las universidades públicas se basaba en la matrícula, sin embargo, las restricciones financieras debido a las crisis económicas de esos años que impedían sostener un financiamiento creciente y las imprecisiones del cálculo de este criterio seleccionado, hizo que se optara por otros criterios. Así, las autoridades educativas propusieron como criterio fundamental la planta de personal académico. Sin embargo, en la práctica el financiamiento se continuó asignando bajo acuerdos discrecionales entre las autoridades universitarias y gubernamentales, pero como se señala en el Comunicado del Observatorio Ciudadano de la Educación esto no puede documentarse en todos los casos (cfr. OCE, 1999),

Ante esta distribución de los subsidios con reglas poco claras, este esquema de financiamiento continuó siendo cuestionado por las autoridades de las instituciones de educación superior públicas y expertos en educación, sobre todo a partir de la aparente inequidad en la distribución de recursos que resulta de la aplicación de indicadores “costo por alumno” o “plantilla de personal”.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el financiamiento a las IES transitó a un modelo de asignación dirigida, valuada y controlada (López Zárate, 2002:85). Las políticas y medidas que comenzaron a instrumentarse enfatizaron los *controles de calidad y eficiencia* para acceder a nuevas formas de financiamiento. Se pasó de la planeación hacia a la aplicación de fórmulas fundadas en la evaluación para medir el desempeño y la productividad, bajo los instrumentos de: *articulación de los procedimientos de evaluación, la creación de los programas de subsidio extraordinario y las exigencias específicas de cambio a las instituciones*. Estas disposiciones gubernamentales están basadas en los principios de *vigilancia a distancia* y la *autonomía regulada* del sistema de educación superior y de cada una de las instituciones que lo integran (Luengo, 2003:9).

Lo anterior, significó un avance en la distribución de financiamiento para hacerlo más equitativo, sin embargo, no se eliminaron del todo la forma inercial, inequitativa y discrecional de la distribución del presupuesto, pero la creación de fondos adicionales fueron significativos, porque en base a una evaluación institucional, se establecen además compromisos entre las autoridades educativas y gubernamentales para el mejoramiento de las instituciones (López, 2002:85-86).

De esta manera, la actual administración federal del Presidente Vicente Fox en el PNE 2001-2006 como lo mencionamos anteriormente, que recoge las propuestas de la ANUIES, programó operar en el 2004 un nuevo esquema de subsidio para las instituciones públicas, cuyas características fueran: *“equitativo, simple y multivariado”*, que considerara *“las diferencias de costo por alumno en los distintos niveles y áreas de conocimiento”*, así como los *“criterios de desempeño institucional”* (cfr. SEP, 2001).

En la actualidad, se busca precisar una metodología adecuada para la determinación del costo de las actividades que llevan a cabo las IES, sustentando en criterios de desempeño académico, que establezca reglas claras y transparentes para la asignación y utilización del gasto público de la federación, estados y municipios destinado a la educación superior (SEP, 2003:112).

6.2.1. El Subsidio Ordinario

El documento de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEP, 2005), *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*, contiene una explicación de los criterios de asignación a las universidades públicas del subsidio ordinario.

Según este documento, dicho subsidio cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las Instituciones de Educación Superior (IES). El subsidio se asigna cada año de manera "irreductible", es

decir, se presupuesta un monto igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, considerando un incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como a gastos de operación (fundamentalmente son los incrementos al salario).

De esta manera, los aumentos a los salarios son autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en la política salarial del Gobierno Federal e incluye incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones, calculadas de acuerdo con las fórmulas que autoriza la propia SHCP. Estas formulas se refieren a repercusiones y prestaciones tales como aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, días diferenciales, seguridad social, vivienda y SAR, y se aplican de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público para cada concepto. Además, se asigna el incremento de recursos necesarios para promociones de categoría del personal académico.

Adicionalmente, para fomentar un mejor desempeño del personal académico de las instituciones, en el subsidio ordinario se incluyen los recursos del *Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera*. Las bases de cálculo para este programa se encuentran consignadas en plantillas de personal acordadas con la SHCP, de las cuales existen listados en las instituciones de educación superior, la SEP y los gobiernos estatales.

En cuanto a los gastos de operación, la SESIC apunta que en el incremento anual del subsidio ordinario se considera al menos el índice de inflación esperado para el período en cuestión. Y finalmente, el documento señala que las aportaciones federal y estatal al subsidio ordinario de cada universidad se establecen y formalizan a través de un convenio tripartita anual suscrito por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y la universidad correspondiente (SEP, 2005).

Sin embargo, como se observa en la tabla 9, en la distribución del subsidio ordinario, los recursos federales son la mayor fuente de estos recursos con respecto al monto que aportan los gobiernos estatales, es decir, *por cada diez pesos, aproximadamente 8 provienen del gobierno federal y 2 de fuentes estatales.*

Tabla 9. SUBSIDIO PÚBLICO ORDINARIO ASIGNADO A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS, SEGÚN SU ORIGEN, 1994-2005 (Millones de pesos corrientes)					
Año	Federal	Federal (%)	Estatal	Estatal (%)	Total
1994	7,579.0	80.3%	1,857.9	19.7%	9,436.9
1995	9,806.2	80.8%	2,332.0	19.2%	12,138.2
1996	12,607.8	80.9%	2,977.0	19.1%	15,584.8
1997	16,003.4	80.5%	3,864.7	19.5%	19,868.1
1998	19,768.1	79.4%	5,126.9	20.6%	24,895.0
1999	23,335.6	78.8%	6,278.5	21.2%	29,614.1
2000	27,050.9	78.4%	7,448.7	21.6%	34,499.7
2001	30,498.3	77.9%	8,664.7	22.1%	39,163.0
2002	33,488.9	77.5%	9,741.8	22.5%	43,230.7
2003	37,323.4	77.7%	10,704.8	22.3%	48,028.1
2004 ⁽¹⁾	38,434.5	76.8%	11,585.8	23.2%	50,020.4
2005 ⁽²⁾	40,430.6	77.7%	11,597.1	22.3%	52,027.7

Notas:

⁽¹⁾ Las cifras del 2004 corresponden al precierre del ejercicio

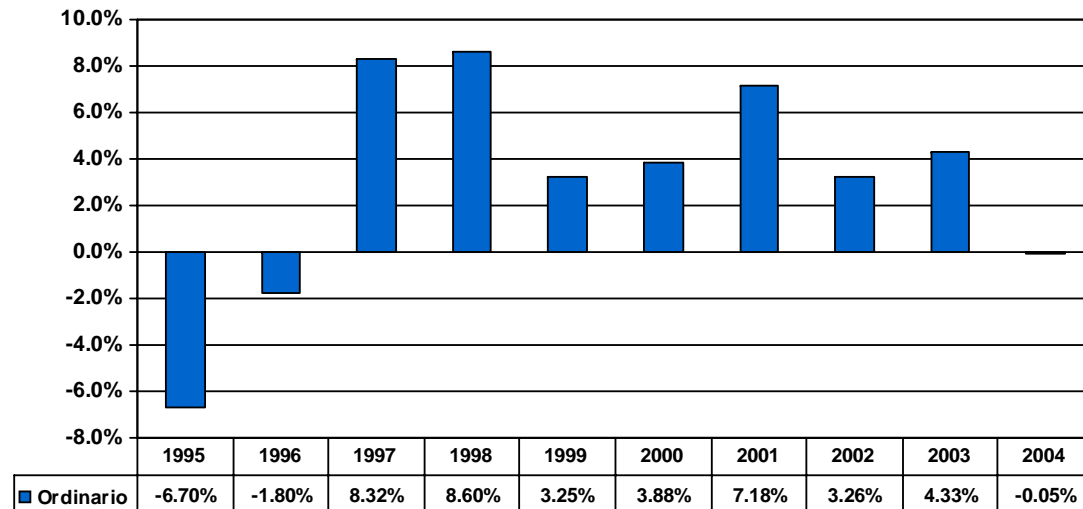
⁽²⁾ Las cifras del 2005 corresponde a la asignación inicial

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC-SEP); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*; Abril de 2005.

El gráfico 7 se observa la evolución del subsidio ordinario asignado a las Instituciones de Educación Superior públicas en el periodo de 1994 a 2004. En el año de 1995 ocurre una importante caída en la tasa de crecimiento y que

posterior a la crisis de diciembre de 1994. Se observan dos recuperaciones breves en los años de 1994 y 2001, y dos descensos importantes en los años de 2002 y 2004. En este último año, la tasa resulta negativa situación no ocurrida desde 1996 (vid. Gráfico 7).

Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual del subsidio ordinario asignado a las Instituciones Públicas de Educación Superior, 1995-2004 (En pesos de 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP (SESIC); página electrónica: <http://sesic.sep.gob.mx>. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2005.

Por otra parte, respecto a la distribución del subsidio ordinario por subsistema, las instituciones que mayores recursos reciben como subsidio ordinario son las Universidades Públicas Federales (UPF) y las Universidades Públicas Estatales (UPE). En el año 2004 las universidades federales captaron por este concepto 27,454.0 millones de pesos (57.2%), mientras que a las universidades estatales les fueron asignados 17,977.2 millones de pesos (37.5%). El resto de los subsistemas recibieron el 5.4% del subsidio ordinario (vid.: Tabla 10).

Tabla 10. SUBSIDIO PÚBLICO ORDINARIO ASIGNADO A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN, 1994-2005						
(Millones de pesos corrientes)						
Año	UPE	UPEAS	UPF	UT	Otras IES	Total Ordinario
1994	5,516.8	56.6	3,794.4	37.5	31.6	9,436.9
1995	7,010.0	71.4	4,910.6	90.8	55.4	12,138.2
1996	8,650.8	106.8	6,635.9	150.1	41.2	15,584.8
1997	11,208.6	134.7	8,208.7	266.9	49.2	19,868.1
1998	14,495.8	182.7	9,641.7	487.7	87.2	24,895.1
1999	17,515.3	240.7	11,067.4	666.7	124.0	29,614.1
2000	20,362.1	297.6	12,638.2	997.7	204.1	34,499.7
2001	23,050.9	420.5	14,531.9	1,007.8	151.9	39,163.0
2002	25,046.9	605.5	16,065.0	1,343.6	169.6	43,230.6
2003	27,000.9	718.3	18,593.1	1,515.3	200.6	48,028.2
2004 ⁽¹⁾	28,514.8	860.4	18,842.5	1,580.8	221.8	50,020.4
2005 ⁽²⁾	29,395.7	881.1	19,646.3	1,873.6	231.0	52,027.7

Notas:

⁽¹⁾ Las cifras del 2004 corresponden al precierre del ejercicio

⁽²⁾ Las cifras del 2005 corresponde a la asignación inicial

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC-SEP); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*; Abril de 2005.

6.2.2. El Subsidio Extraordinario

A partir de 1990 el Estado comienza a canalizar recursos extraordinarios con el objeto de apoyar el desarrollo de la infraestructura de las instituciones de educación superior públicas, por medio de programas como el PROMEP y el FOMES, además de los que están a cargo del COSNET y del CONACYT. Algunas veces en colaboración con la ANUIES la SEP ha formulado y ejecutado estos programas y fondos para la asignación de recursos complementarios a las IES.

Estos recursos están destinados a mejorar el equipamiento de cómputo, las bibliotecas y centros documentales, el equipamiento de laboratorios y talleres. También se invierten en la formación del profesorado a nivel posgrado con el objeto de elevar el nivel de la planta académica.

Mediante el subsidio extraordinario se asignan recursos destinados a incrementar la calidad de la educación superior. Esta gama de programas implementados durante este decenio se enlistan en la tabla 11.

Tabla 11. Programas de Subsidio Extraordinario a las IES Públicas	
<i>Programa</i>	<i>Descripción</i>
- Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES)	<p>Este programa se creó en 1990 y desde entonces ha pasado por diferentes etapas: en un principio, sirvió para impulsar el Programa de Modernización Educativa de las IES. En una segunda etapa, (1995-2000) con este programa se aportó recursos para ampliar infraestructura académica y para concretar programas de reforma organizativa de las IES. En el 2001 se entra en un etapa de revisión del programa, y a partir de ese año el FOMES se orienta principalmente a impulsar el proceso de consolidación de las IES que muestran aún retrasos en su desarrollo, y a que las IES consolidadas logren la excelencia académica.</p> <p>El FOMES es un programa de recursos extraordinarios no regularizable a las IES. Actualmente esta integrado en el Programa Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas, impulsando la mejora de la calidad de los programas educativos mediante la incorporación de nuevos enfoques educativos, la actualización de planes y programas de estudio, la atención individual y en grupo de estudiantes, la ampliación y modernización del equipo de laboratorios y talleres, el acervo bibliográfico, los medios de información académica, la mejora de los procesos de gestión, etc</p> <p>La distribución de los recursos del FOMES se realiza mediante un concurso anual de proyectos que las IES presentan a la SEP. La evaluación de los proyectos la realizan comités dictaminadores integrados por expertos de la comunidad académica nacional, propuestos por las propias IES.</p> <p>Con este programa de apoya las UPE, UPEAS y UPF.</p>

Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEPE)	<p>Este programa gubernamental fue establecido en 1996. Desde su formulación se planteó como un programa de mediano plazo (12 años), entre 1996 y 2006 con el objeto de alcanzar estándares internacionales en la formación y desempeño del personal académico de carrera otorgándoles becas de posgrado y otros apoyos para profesores de carrera, a través de la creación de nuevas plazas de tiempo completo para profesores con posgrado.</p> <p>Los recursos del PROMEP se otorgan a los profesores a través de convenios específicos entre la SEP y las IES, con base en las necesidades de formación de profesores de carrera y del desarrollo y consolidación de sus cuerpos académicos que cada institución ha justificado en función de los Programas de Fortalecimiento de sus Dependencias de Educación Superior (ProDES) y en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).</p> <p>Otra línea de acción relevante en el PROMEP ha sido el fomento de posgrados especiales, expresamente diseñados para atender la formación de académicos de las IES: Con este programa se apoya a las UPE, UPEAS y UPF.</p>
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) - Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales (FIUPEA)	<p>Tiene como objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar el sistema público de educación superior mediante el fortalecimiento y desarrollo de las IES que lo integran. ▪ Lograr el reconocimiento social de las IES como resultado de la mejora de sus indicadores de desempeño y la transparencia de su operación. <p>La asignación de recursos del FOMES y FIUPEA se realiza mediante la evaluación anual del PIFI, ProDES (programas de fortalecimiento) y ProGES (programas de mejoramiento de gestión) y los proyectos que las IES presentan a la SEP en el marco de sus Programas Integrales del Fortalecimiento Institucional (PIFI). La evaluación del PIFI, ProDES y ProGES y de los proyectos que lo conforman la realizan comités dictaminadores integrados por expertos de la comunidad académica nacional.</p> <p>En el año 2001 inició sus operaciones y cuya finalidad es coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas, mediante el fomento al aseguramiento de la calidad de los programas educativos que hayan sido reconocidos por su buena calidad mediante su acreditación por organismos especializados reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), o transitoriamente por haber sido ubicados en el nivel 1 del padrón de programas evaluados de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).</p> <p>Al igual que el FOMES, el FIUPEA ofrece a las IES apoyos extraordinarios no regularizables y concursables.</p>
Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU)	<p>Se instituyó en 1998, en sustitución del anterior Programa de Apoyo a la Investigación Científica (PAIC). Apoya acciones puntuales de colaboración interinstitucional a nivel nacional e internacional.</p> <p>Los recursos destinados al PROADU se dedican a proyectos específicos propuestos por las instituciones de educación superior y organismos diversos que no están consideradas en otros programas, como la organización de eventos especializados (coloquios, estancias académicas) y proyectos de difusión y extensión de la cultura (adquisición de software educativo, publicación de libros y revistas, reforzamiento de acervos bibliotecarios), entre otros. Además, estos recursos se destinan a apoyar programas internacionales de cooperación e intercambio.</p>
Fondo de Aportaciones Múltiples (CAPCE-FAM-RAMO 33)	<p>Destinado a la mejora de la infraestructura física con que cuentan las IES. El FAM, creado en 1998 por la H. Cámara de Diputados para apoyar el desarrollo de la infraestructura de las UPE, incluye recursos para proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física. Otras IES, en particular las federales, reciben este tipo de apoyo en su propio presupuesto. Además existe el Programa Federal de Construcción de Escuelas, que en la actualidad es operado por organismos estatales descentralizados bajo la coordinación del Consejo Administrador del programa (CAPFCE). A partir de 1998 se inició la transferencia de recursos del CAPFCE al FAM:</p>
Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP)	<p>Creado en 2002 y que tiene como objetivo apoyar los proyectos de las universidades públicas estatales e instituciones afines que incidan en la solución de problemas estructurales que impactan negativamente en su viabilidad financiera de corto, mediano y largo plazos. Dichos proyectos deben tener como objetivo incidir en el saneamiento financiero de la institución mediante la adecuación apropiada de los sistemas de jubilaciones y pensiones.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de:

- Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC-SEP); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*; Abril de 2005, p. 6 y 7.
- Ibarra Mendívil, Jorge Luis (2002); Retos y Perspectivas de la Educación Superior; en el libro Educación, Ciencia y Cultura (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional); Coordinador: Valencia Carmona, Salvador. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 97, Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM.

La entrega de los recursos que integran el subsidio extraordinario se formaliza, a excepción de los recursos del FAM, a través de la firma de convenios entre la SEP y las instituciones, y en algunos casos, los gobiernos estatales contribuyen a los mismos fines con recursos que convienen con las instituciones de educación superior directamente.

Tabla 12. SUBSIDIO FEDERAL EXTRAORDINARIO PROGRAMAS ESPECIALES, 1994-2005. (millones en pesos corrientes)								
Año	PROMEP	PIFI	FOMES	FIUPEA	PROADU	CAPCE- FAM-RAMO 33	FAEUP	PRONABES
1994	-	-	321.3	-	28.4	484.6	-	-
1995	-	-	326.5	-	28.2	545.4	-	-
1996	150.0	-	406.5	-	31.9	711.9	-	-
1997	250.0	-	406.4	-	36.5	1045.1	-	-
1998	370.5	-	555.1	-	41.3	1494.9	-	-
1999	283.0	-	753.6	-	38.5	1235.6	-	-
2000	403.6	-	1067.5	-	41.5	1999.4	-	-
2001	401.4	1154.1	738.0	100.0	38.9	1115.1	-	248.0
2002	399.4	1429.3	1008.6	150.0	38.9	1349.8	1000.0	568.9
2003	401.4	1441.7	1008.6	200.0	38.9	1359.2	1000.0	692.6
2004	401.4	1302.5	1008.6	200.0	38.6	1328.4	374.0	772.6
2005	390.3	-	925.8	193.5	38.9	1522.2	-	849.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC-SEP); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*; Abril de 2005.

6.2.3. Financiamiento para la ampliación anual de la oferta educativa.

Las necesidades de ampliación de la oferta educativa (apoyo destinado a equipamiento, gastos de operación y nuevas plazas académicas) en cada Estado son objeto de planeación por el gobierno estatal con la participación, en su caso, de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES). La SEP contribuye a dicho proceso con lineamientos generales y apoyo técnico. Este apoyo se otorga mediante convenios de coordinación firmados entre el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y las IES, donde se establece la concurrencia de ambos ámbitos de gobierno en el financiamiento requerido, que pasa entonces a formar parte del subsidio ordinario del año siguiente (SEP, 2005).

CONCLUSIÓN

Los sistemas nacionales de educación superior que hemos descrito, si bien presentan diversidades en su estructura, composición, tamaño y funcionamiento, tal como se expuso en la primera parte de este trabajo, con respecto a los modelos adoptados para el financiamiento público de la educación superior en la última década, han generado tendencias comunes.

Las reformas relativas a la financiación pública de las instituciones estatales de educación superior, que han sido comunes en los casos revisados, han girado entorno a dos líneas: la búsqueda de nuevos instrumentos para asignar los recursos públicos a las IES y la diversificación de las fuentes.

En los cinco países analizados predominó como modelo único, y hasta comienzos de la década de los noventa, un *modelo de financiación no formal*, basado en criterios subjetivos de parte de las autoridades encargadas de asignar los fondos públicos a las IES y la negociación entre las mismas autoridades gubernamentales y las universidades para la obtención de fondos adicionales. En este modelo también llamado *incrementalista*, se toma como base el presupuesto del año anterior y conforme al resultado de las negociaciones, se establece el incremento. Por tanto, las asignaciones que se realizan a cada universidad se obtienen por actualizaciones de asignaciones históricas, sin tomar en consideración el resultado de las actividades desempeñadas en relación con los fondos recibidos. Este modelo no incluye instrumentos que motiven la eficiencia y mejora de la calidad de las instituciones que reciben este financiamiento, además, el mecanismo de asignación es poco claro y carece de reglas objetivas.

A partir de la década de los noventa comienza a combinarse este modelo con otros mecanismos de financiación, sin embargo, los esquemas incrementalistas siguen determinando la asignación del grueso de los recursos públicos a las IES.

Este *modelo de financiación no formal* se ha ido sustituyendo en estos países por otros basados en sistemas formales de asignación de fondos, donde la distribución de los recursos públicos se realiza en base a fórmulas y contratos –programa. En el primero de los casos, la asignación de los recursos públicos se realiza en base a indicadores que consideren el desempeño académico, y que además permitan controlar la forma en que se administran los recursos. Se trata de modelos de financiación basados en *fórmulas inputs y outputs*. Además, estos recursos son por lo general de carácter concursable y están encaminados a motivar la eficiencia y mejoramiento de la calidad de las universidades.

Este modelo de financiación en Argentina se le puede encontrar en la partida presupuestal de *créditos a distribuir*; en el caso de Brasil se les denomina: *asignación conforme a las necesidades* y *asignación basada en el desempeño*; Chile les ha llamado *aportes fiscales indirectos*; en España se les enuncia en su legislación como *programas-contrato*; y en el caso de México, se le conoce como *subsidio extraordinario a las IES públicas*.

Finalmente, también se observa que una de las tendencias del financiamiento público a las universidades en estos países es la regulación de la rendición de cuentas de parte de estas instituciones.

FUENTES CONSULTADAS

- Estévez García, Jesús Francisco (2002); *¿Quién recibió cuánto y por qué?: Un Análisis Estadístico de la Distribución del Subsidio Ordinario de la SEP destinado a las Universidades Mexicanas entre los años de 1994 y 2000*; Revista de la Educación Superior, ANUIES; Vol. XXXI (2), núm 122, Abril-Junio de 2002, pp. 123-132, México.
- Fernández Alfaro, Susana & Fernández López, Sara (2004); *Modelos de Financiación de las Universidades Públicas en América Latina: el caso de Argentina, Brasil y México*; Revista de la Educación Superior, ANUIES; Vol. XXXIII (4), Octubre-diciembre de 2004, pp. 83-102, México.
- García Solá, Manuel G. (2004); *El Financiamiento de las Instituciones de Educación Superior en Argentina*; Elaborado para el Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC) de UNESCO, Argentina.
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis (2002); *Retos y Perspectivas de la Educación Superior; en el libro Educación, Ciencia y Cultura (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional)*; Coordinador: Valencia Carmona, Salvador. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 97, Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- IESALC & ANUIES (2003); *Estudios sobre el usos de las tecnologías de comunicación e información para la virtualización de educación superior en México*; documento elaborado por el Instituto Internacional para la educación Superior en América y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; México, 15 de enero.
- INEP (2004); Instituto Nacional de Estudios e investigación Educativa “Anísio Teixeira”. Ministerio de Educación; Censo de Educación Superior; información disponible en la página electrónica: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>
- Ley 24.521; Ley de Educación Superior; Buenos Aires, Argentina, 20 de Julio de 1995; Boletín Oficial, 10 de Agosto de 1995
- LEY Nº 25.967 sobre el Presupuesto 2005, Buenos Aires, Argentina, 11 de Enero de 2005.
- Ley Orgánica de las Universidades; Madrid, España, 21 de diciembre de 2001.

- Ley para la Coordinación de la Educación Superior; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978; México.
- López Zárate, Romualdo (2002); *El Financiamiento a la Educación Superior en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Continuidades e Innovaciones*; Revista de la Educación Superior, ANUIES; Vol. XXXI (1), núm 121, enero-Marzo de 2002, pp. 81-92, México.
- Luengo González, Enrique (2003); *Tendencias de la Educación Superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad*. Trabajo elaborado para el Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizado el 5 y 6 de junio de 2003, en Bogotá, Colombia, bajo los auspicios del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESACC) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).
- Marquís, Carlos (2001); *El Financiamiento Universitario en la Argentina*; Revista de la Educación Superior, ANUIES; Vol. XXX (1), enero-Marzo de 2001, pp. 93-97, México.
- Ministerio de Educación de Chile; Compendio de Educación Superior; información disponible en la página electrónica: <http://www.mineduc.cl/superior/compendio/index.htm>
- Ministerio de Educación y Ciencia de España (2004); *Las cifras de la Educación en España (Edición 2004)*; Ministerio de Educación y Ciencia, España. <http://www.mec.es/>.
- Ministerio de Educación y Ciencia de España; Estadística Universitaria,, Datos de Avance 2003-2004; información disponible en la página electrónica: <http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?area=ccuniv&id=E123>
- OCDE (2004); *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*; <http://www.oecd.org/>
- OCE (1999); *Restricciones financieras a la educación superior*. Comunicado sobre Educación y Economía, núm. 6; Observatorio Ciudadano de la Educación; 8 de abril, página electrónica: <http://www.observatorio.org/>
- Prado Domínguez, Javier (2003); *Los nuevos mecanismos relacionales de financiación de la educación universitaria pública: la aplicación del contrato-programa en España*; Revista de la Educación Superior, ANUIES; Vol. XXXII (2), Abril-Junio de 2003, México.
- Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (PMSIU); Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (Argentina); información disponible en la página electrónica: <http://www.me.gov.ar/>

- Secretaría de Educación Pública (México); *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*; información disponible en la página electrónica: <http://www.sep.gob.mx>
- Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (Argentina); <http://www.me.gov.ar/>
- SEP (2001); *Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2006*; Secretaria de Educación Pública; México.
- SEP (2003); *Informe Nacional Sobre la Educación Superior en México*; Secretaría de Educación Pública; Documento elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) en cooperación con el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), México, octubre, México.
- SEP (2005); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*; Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Abril de 2005, México.
- UNESCO (2004); *Compendio Mundial de la Educación, 2004: Comparación Estadística de la Educación en el Mundo*; Instituto de la Estadística; página electrónica: <http://www.uis.unesco.org>



EL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA,
AGRADECE LA ATENCIÓN PRESTADA AL DOCUMENTO Y LO INVITA A
VISITARNOS EN NUESTRA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>