



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

"EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA Y EL
FINANCIAMIENTO A LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS:
EL CASO DE LA UNAM (1994-2004)"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA

MANUEL OTERO CASAS



DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAVIER BRENA ALFARO

MEXICO, D. F.

2005

m. 345048



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias y agradecimientos

A mi madre Catalina:

*Por amarnos r animarme a seguir adelante.
Porque a pesar de la incertidumbre
que pasamos, nunca retrocediste.
Gracias por darme una vida, una profesión, un sueño*

*Porque esta tesis la hice pensando en ti, en las ganas que diariamente
le pones a las cosas que haces*

A mi padre Manuel

Porque tu recuerdo siempre ha sido una motivación en mi vida

*Porque en mis primeros recuerdos
siempre estará tu rostro sonriente y amable,
tu amor a mi madre y los sueños que despertaste en mí*

A mis hermanas Gaby y Xóchitl:

*Por darme tres sobrinos excelentes
Por compartir conmigo sus sueños y tristezas
Porque son mi familia*

A Rhamsés, Arlette y Denisse:

*Porque con sus gritos, juegos y ocurrencias
con sus ganas de aprenderlo todo,
Llenaron de vida y esperanza mi corazón.*

**A todos aquellos que han dado
Su vida por la esperanza de un mundo mejor**

*A todos aquellos
Amigos y amigas
Que han defendido
La universidad pública*

A las maestras y personal de Control Analítico

*(Gina, Tere, Caro, Lolita, Chelo,
Isaura, Martita y Maria Luisa)*

A mis amigos y sobre todo, a mis amigas

*Por esos tantos momentos felices y tristes
Por sus cartas y su apoyo en los momentos más difíciles
en que la soledad llena nuestras vidas. Los llevo en mi corazón,*

A mis sinodales

*Maestras Irma Escárcega e Iris Guevara
Maestros Alejandro Paz y Fernando Del Cueto*

*Con mucho agradecimiento
por sus valiosos comentarios y aportaciones a este trabajo*

Y, de manera muy especial a mi tutor

Lic. Javier Brena Alfaro

*Por su lucha incansable
y sobre todo, por su enorme paciencia*

Ciudad Universitaria, 10 de Junio de 2005.

I N D I C E

CAPÍTULO I: EL DEBATE SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA EN EL MARCO DE LA CRISIS MUNDIAL

1.1. Globalización y crisis.....	2
1.1.1. La Reforma Estructural como instrumento ante la crisis económica.....	4
1.1.2. La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe.....	9
1.1.3. El lento crecimiento de la economía mundial.....	15
1.2. El papel del Estado en la economía y los servicios públicos.....	22
1.2.1. El Banco Mundial y la búsqueda de un “Estado Eficaz”.....	25
1.2.1.1. Acomodar la función del Estado a su capacidad.....	27
1.2.1.2. Revitalización de las instituciones estatales.....	32
1.2.2. Los servicios públicos y la OMC: un debate necesario.....	35

CAPÍTULO II: LAS RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y EL FINANCIAMIENTO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA (1994-2004)

2.1. Una revisión de las recomendaciones del Banco Mundial y la OCDE.....	48
2.1.1. El diagnóstico de la OCDE.....	49
2.1.2. Las recomendaciones del Banco Mundial y el Financiamiento a la Educación Superior.....	60
2.2. La crisis económica y el financiamiento a las IES en México.....	73
2.2.1. La crisis económica.....	73
2.3. Hacia una Política de Estado en el Financiamiento a las IES.....	88
2.3.1. El Financiamiento a la Educación Superior y la necesidad de contar con una Política de Estado.....	88
2.3.2. Panorama de la Educación Superior en México.....	106

CAPÍTULO III: EL FINANCIAMIENTO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (1994-2004)

3.1. La Reforma Académica de la UNAM.....	128
3.2. El debate sobre el Financiamiento a la UNAM y la diversificación de las fuentes de financiamiento.....	140
3.3. El presupuesto destinado a la Universidad y los Ingresos Propios.....	147
CONCLUSIONES.....	183
BIBLIOGRAFÍA.....	189

INTRODUCCIÓN

En un artículo, el maestro José Blanco menciona que

“el asunto del financiamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es uno de los grandes temas macroestructurales de la Institución. Por esa razón no puede vérselo sólo en sí mismo; es imprescindible mirarlo y reflexionar en él en su relación con otro conjunto de temas estructurales que son determinantes de su alcance, de sus modalidades, de sus posibilidades efectivas de ser un soporte real del desarrollo futuro de nuestra casa de estudios.

Es indispensable, asimismo, ver este tema en su contexto nacional económico y político, y en el marco de las tendencias actuales de la educación superior del país.

Es la única forma de ver este tema en lo concreto real.”¹

Partiendo de esta consideración y porque se coincide con ella, se analizará el financiamiento a la educación superior y en particular a la UNAM en el período 1994-2004.

El punto de partida es el proceso de globalización y los cambios que se han producido en el papel del Estado y su relación con la economía.

Una de las tareas es revisar las recomendaciones que las instituciones financieras como la OCDE y el Banco Mundial han realizado en torno a las Políticas educativas.

A partir de estas recomendaciones se evaluará el financiamiento a las instituciones de educación superior

El propósito es analizar las políticas que las universidades públicas y la UNAM han seguido para hacer frente a la crisis presupuestal que han enfrentado en los últimos años.

¹ Véase el artículo: “UNAM, el problema del financiamiento” en Revista de la Educación Superior No 123, p. 79. México 2002, ANUIES.

De acuerdo a los datos, se aprecia una tendencia a diversificar las fuentes de financiamiento como mecanismo para cumplir con sus tareas sustantivas.

La hipótesis fundamental de este trabajo es que la estrategia de buscar fuentes alternativas de financiamiento alentada por el Banco Mundial y la crisis que se vive en el financiamiento de este sector, son resultado de las modificaciones que a nivel global ha experimentado el Estado en su relación con la Economía.

La Reforma al papel del Estado trae consigo un cuestionamiento a la responsabilidad social del Estado y una crítica al papel desempeñado en la provisión de los servicios públicos.

De manera específica el Banco Mundial plantea que hay servicios prestados por el Estado que son un gasto regresivo porque beneficia a los sectores de mayores ingresos, por lo que esos servicios serían más eficientes si la provisión de los mismos recae en la inversión privada.

Partiendo de este razonamiento, se considera que los gobiernos deben de alentar prioritariamente los servicios que inciden más en la población pobre como la educación básica y los programas de combate a la pobreza.

¿Cómo afecta esta tendencia el financiamiento a la educación superior?

Le afecta en cuanto ya no es considerada una prioridad en el diseño del gasto público. La modificación en 1993 del Art. 3º dejó en el aire la responsabilidad del Estado con este nivel educativo.

Art. 3º, Fracción IV. “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”

Y, en su fracción V agrega

Art.3º, Fracción V. “Además de impartir preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior necesarios para el desarrollo de la Nación”.²

Como puede verse, la educación superior no se sitúa en un lugar prioritario.

Así, al perder su status de prioritaria, la educación superior tiene que buscar otras fuentes de financiamiento para no ver mermadas sus tareas esenciales.

Por otro lado, esta orientación supone una relación más estrecha con el mercado y la empresa privada que se convierten en los únicos espacios donde las universidades pueden allegarse recursos.

Esta orientación hacia el mercado es, al mismo tiempo, una estrategia de las grandes multinacionales para apoderarse de uno de los segmentos más rentables que aún se han conservado en manos del Estado.

Es decir, detrás de las modificaciones al papel del Estado hay enormes intereses que empujan hacia el desmantelamiento de sus funciones esenciales, hacia la limitación del control estatal en áreas estratégicas como los energéticos o diversos servicios públicos que son fuente de futuras ganancias.

El aspecto teórico desarrollado por el Banco Mundial es que el Estado y el Mercado ya no son contrarios. Son complementarios para el desarrollo económico.

Estas ideas están en el fondo del debate sobre el Financiamiento a la Educación Superior y se expresan de diversas formas en las IES.

La expresión más desarrollada de este proceso es la diversificación de las fuentes de financiamiento de las IES públicas como forma de financiar sus tareas sustantivas y

² EUM. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México 1999, Miguel Ángel Porrúa.

desarrollarse. De ahí el enorme impulso que han adquirido los ingresos extraordinarios en las diversas universidades. Se estima que han llegado a representar de un 8 a un 30% de su presupuesto total.

En la mayoría de los casos, el presupuesto destinado a las IES se encuentra prácticamente amarrado en pago de salarios y estímulos. Se calcula que más del 90% se destina a estos gastos.

Esta situación deja sin posibilidades a las universidades de financiar proyectos de investigación, de remodelar sus espacios, de comprar equipo. Por lo que la existencia de programas para atraer Ingresos extraordinarios se convierte en la única forma de financiar estas partidas.

Los ejemplos que se maneja en este trabajo parten de una conceptualización de dónde se ubican en el Presupuesto universitario los Ingresos Propios y cuáles son sus componentes.

A partir de ahí, se revisan los casos de las Facultades de Química, de Contaduría y del Instituto de Ingeniería y las campañas que ha realizado para atraer recursos propios, como ejemplos que desde luego no son generalizables de este proceso. Asimismo, se avanza en cuanto a ubicar de dónde y a dónde van los recursos extraordinarios para evaluar su incidencia.

Estos cambios que se vienen dando en las universidades públicas nos obligan a replantearnos el tema del financiamiento y a repensar los mecanismos para fortalecer el carácter público de las Instituciones de Educación Superior pugnando porque exista una responsabilidad del estado de proveerlas de los recursos necesarios para su funcionamiento.

En el *Capítulo 1* se revisarán el conjunto de medidas denominadas “*Consenso de Washington*” que fueron impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial particularmente en América Latina y el Caribe y el impacto que han tenido en el debate sobre el papel del Estado.

Se considera que estas políticas se impulsaron como parte de un mecanismo que busca, de manera más general, hacer frente a la crisis del capitalismo.

En el *Capítulo 2* se revisará el impacto que la crisis económica ha tenido en el financiamiento a la educación superior pública de nuestro país y en particular, las recomendaciones que el Banco Mundial y la OCDE han elaborado al respecto.

El análisis plantea que la estrategia del Banco Mundial en relación al papel del Estado ha contribuido a modificar la visión que los gobiernos habían sostenido en relación a la educación superior, que ha dejado de ser una prioridad en el gasto público.

En el *Capítulo 3* se analizará el comportamiento del presupuesto destinado a la UNAM.

Se realiza una revisión general del Presupuesto universitario desglosando sus componentes en cuanto a los Ingresos y egresos.

En particular, se analiza el rubro de los Ingresos propios por considerarlo de la mayor importancia para entender los cambios que han operado en su financiamiento.

CAPITULO I: EL DEBATE SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA EN EL MARCO DE LA CRISIS MUNDIAL

En este capítulo se revisarán el conjunto de medidas denominadas “*Consenso de Washington*” que fueron impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en América Latina y el Caribe y el impacto que han tenido en el debate sobre el papel del Estado.

Se considera que estas políticas se impulsaron como parte de un mecanismo que busca, de manera más general, hacer frente a la crisis del capitalismo.

Sin embargo, lejos de resolver la crisis del capitalismo, se ha agudizado la inestabilidad y la volatilidad de los mercados financieros, dejando a los Estados-Nación en una situación de mayor riesgo ante los flujos internacionales de capital, favoreciendo a las grandes empresas multinacionales que han adquirido preponderancia en los últimos años.

Esta situación es preocupante pues actualmente se debaten los efectos desastrosos del “*Consenso de Washington*” y se insiste, de parte de los organismos financieros internacionales en que los gobiernos deben de dar mayores garantías a la inversión privada.

En este sentido, la estrategia de las grandes multinacionales es abrir nuevos espacios que les aseguren una mayor rentabilidad. Por esta razón, el Estado se convierte en una pieza fundamental para asegurar las condiciones de mayor rentabilidad a través de la desregulación y desmantelamiento de sus funciones, de la modificación de leyes y artículos que protegen los sectores estratégicos y de la apertura de los servicios públicos a la iniciativa privada.

1.1. La Globalización como resultado de la crisis del capital

Diversos economistas han denominado a la etapa actual del capitalismo con el nombre de *Globalización Económica*. Sin embargo, no existe consenso sobre la definición del término.

Algunas definiciones consideran que

*"la globalización económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros."*¹

Otras definiciones coinciden en que

*"puede definirse la globalización como un proceso asociado al incremento de la apertura, la interdependencia y la integración económicas."*²

Si bien la globalización no es un proceso nuevo, pues en otras etapas del desarrollo del capitalismo ya se habían dado períodos de apertura, interdependencia e integración económicas, estamos frente a una "nueva ola de globalización" que algunos estudios ubican a partir de 1980 y que es distinta a las etapas de globalización anteriores.

Este proceso trae consigo una serie de características que van a modificar las relaciones económicas mundiales. Por ejemplo, Alejandro Dabat define la Globalización

*"como la nueva configuración espacial de la economía y la sociedad mundial resultante del desbordamiento de la capacidad normativa de los estados nacionales por la interdependencia de las nuevas relaciones comunicativas, económicas, ambientales, sociales y culturales impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la reestructuración transnacional del capitalismo"*³

¹FMI, "La globalización: ¿amenaza u oportunidad?". Estudios temáticos del FMI, 12 de abril de 2000, p. 1. Washington 2000., FMI.

²Camacho Ballesta, José Antonio y Rodríguez Molina, Mercedes. "Servicios y globalización", en Comercio Exterior, Enero de 2003, Volumen 53. México 2003, Bancomext.

³Dabat, Alejandro. "Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo" en "Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI", Basave, Jorge et. al., p.81, México 2002, Facultad

La reestructuración del capital a nivel mundial es resultado de la crisis económica que enfrenta el sistema capitalista y en particular, de las dificultades para valorizar el capital en el sector productivo. Este elemento se convierte en un pretexto para la búsqueda de nuevos espacios que permitan una mayor valorización del capital.⁴

Estos factores traen consigo la conformación de un nuevo patrón de acumulación⁵ basado en las nuevas tecnologías y en el cual, el movimiento de capitales y el sector financiero, ante la crisis en el sector productivo, adquieren una relevancia muy importante como espacios privilegiados en el que las grandes empresas multinacionales obtienen enormes ganancias que les permiten enfrentar la crisis de la economía mundial.⁶

En este proceso de reestructuración-globalización, los Estados-Nación sufren un cambio que los lleva a volverse más dependientes de la *situación externa*. De acuerdo a José Luis Tejeda

“Mas allá de la ambigüedad del término globalización y de las imprecisiones que todavía conlleva, uno de los aspectos cruciales que definen esta tendencia histórica es el hecho de que los Estados-Nación se ven rebasados por fenómenos externos que se le imponen desde fuera con suma virulencia.”⁷

Como resultado de este proceso de reestructuración- globalización económica, se desprenden un conjunto de políticas y estrategias impulsadas por el FMI y el Banco Mundial cuyo objetivo esencial es hacer frente a la crisis del capitalismo y generar las condiciones que

de Economía-UNAM, IIEc-UNAM, CRIM-UNAM, DGAPA-UNAM, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

⁴ Véase el trabajo de Arrizabalo Montoro, Xavier. “Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM”. Madrid 1997. Editorial Síntesis. Serie actualidad.

⁵ Sobre el nuevo patrón de acumulación, Alejandro Dabat (op. cit.) plantea: “en el nivel de dinámica económica, los cambios estructurales dieron lugar a la progresiva conformación de un nuevo patrón de acumulación centrado en producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento, encabezado por el sector electrónico-informático (software, semi-conductores, computación, telecomunicaciones, servicios de apoyo y una esfera crediticia profundamente transformada por la tecnología informática. Ello se tradujo en un nuevo tipo de ciclo industrial dependiente del sector electrónico-informático que en conjunción con la relocalización del capital hacia los países periféricos, generó la nueva dinámica internacional que tendió a subordinar progresivamente a las diferentes esferas productivas y economías nacionales”, p. 48-49.

⁶ Banco Mundial, “Globalización, crecimiento y pobreza”, p. 11. Washington 2000, Banco Mundial.

⁷ Tejeda, José Luis. “México: Globalización, Estado y Nación”, en “Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI”, Basave, Jorge et. al., p.720, México 2002, Facultad de Economía-UNAM, IIEc-UNAM, CRIM-UNAM, DGAPA-UNAM, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

permitan el reestablecimiento de la valorización del capital, proceso en el que las empresas transnacionales van a jugar un papel predominante.

1.1.1. La Reforma Estructural como instrumento ante la crisis económica

El fenómeno de la globalización se asocia a un conjunto de reformas denominadas "Consenso de Washington". Este término, acuñado por el economista John Williamson para denominar una serie de reformas dirigidas en principio hacia América Latina y el Caribe se basa en un programa de diez puntos:

*"Disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad"*⁸

Estas políticas que se aplicaron desde la década de los ochentas para liberalizar los mercados y privatizar las economías han generado una situación caracterizada por los siguientes aspectos⁹:

- a) *Un creciente flujo de capitales que han sido impulsados por la liberalización del mercado financiero y que se destinan en gran proporción a las actividades especulativas y financieras*
- b) *El desarrollo del Sector servicios y la crisis de las actividades productivas (agrícolas e industriales).*
- c) *La importancia que han adquirido las empresas transnacionales que controlan una buena parte de la producción mundial y un tercio del comercio mundial.*
- d) *La descomposición internacional de los procesos productivos que ha llevado a la deslocalización de segmentos enteros de la producción en la búsqueda de mano de obra barata y la reducción de los costos.*
- e) *La pérdida de autonomía y soberanía por parte de los Estados-Nación para definir políticas económicas, pues cada vez están más sometidos a los intereses de los mercados financieros.*

⁸ Williamson, John. "No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar". Revista Finanzas y Desarrollo, septiembre de 2003, p 10-11. Washington 2003, FMI.

⁹ Guillén Romo, Héctor, "La globalización del Consenso de Washington", en Comercio Exterior, Febrero de 2000, Volumen 50. México 2000, Bancomext.

Estas grandes tendencias son resultado de los diversos mecanismos en que el capital ha buscado enfrentar la crisis económica del sistema capitalista, llevando a un predominio del capital financiero y a un mayor protagonismo de las empresas transnacionales.

El período que se analiza, 1994-2004 ha estado caracterizado por diversas crisis financieras y un incremento sin precedentes de los flujos de capital de tipo especulativo o “capital golondrino” que han conducido a una situación de mayor riesgo para las Economías nacionales.

La actual situación se puede explicar a partir de las dificultades que encuentra el gran capital para valorizar sus inversiones en el terreno productivo lo que lo lleva a la búsqueda de nuevos espacios para hacer más rentables sus inversiones.

De acuerdo al investigador Arrizabalo Montoro

“no estamos ante una crisis coyuntural sino, ante fenómenos más profundos (...) es la sobreproducción de capital bajo las formas dinero y mercancías lo que conduce a estas manifestaciones...”

y añade

“el factor determinante de la crisis radica en la caída de la rentabilidad del capital (o tasa de ganancia) en el terreno productivo”¹⁰

No se puede obviar que el principio que rige la economía capitalista es el de la acumulación de riquezas y que por lo tanto, las inversiones van a depender ante todo, de las expectativas de ganancia. Sin embargo, lo nuevo de este proceso es el predominio de las actividades especulativas, simbólicas, financieras sobre la actividad productiva agrícola e industrial.

Estas tendencias generan un proceso en el que

¹⁰ Arrizabalo Montoro, Xavier. “Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM”. Madrid 1997, Editorial Síntesis.

*"la economía real de la producción y comercio de bienes y servicios va siendo desplazada relativamente por una economía simbólica, estructurada por los movimientos de capital, tipos de cambio, tasas de interés, flujos de crédito"*¹¹

La situación es preocupante, pues algunos datos nos señalan que

*"En 1993, las nueve principales bolsas mundiales registraron transacciones por valor de 900.000 millones de dólares al día, una cifra que duplicaba las reservas de oro de los países industriales" de los cuales, "sólo el 18% de esas transacciones correspondieron al comercio y a la inversión productiva, mientras que el 82% restante fueron colocaciones a corto plazo de naturaleza especulativa"*¹².

Otro dato señala que

"Los activos financieros en manos del sector privado, 2.5 billones de dólares eran, en ese mismo año, cinco veces mayores que las reservas de los países de la OCDE".

En un documento de la CEPAL, se dice

*"los capitales financieros globalizados parecen estar cada vez más desvinculados de la economía real (...) En efecto, según los cálculos más generosos, se estima que apenas 8% de los 1.3 a 1.5 billones de dólares que cada día se transan en los mercados cambiarios corresponden a pagos comerciales entre países o a inversiones directas en el extranjero."*¹³

Estos datos nos permiten ubicar la magnitud del problema que enfrentamos, la disociación entre los millones de dólares que circulan diariamente en las bolsas y el lento crecimiento de la producción real que no se refleja en esas cifras exorbitantes.

La existencia de estos grandes movimientos de capital ha sido posible por la desregulación del sector financiero, pues antes, el Estado controlaba los movimientos de capital.

¹¹ Kaplán, Marcos. "Estado latinoamericano: crisis y reforma", p. 689 en "Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI", Jorge Basave et. al. México 2002, IIEc-UNAM, CRIM-UNAM, FE-UNAM, DGAPA-UNAM, UAM Azcapotzalco, Porrúa.

¹² Sarahuja, José Antonio, Ponencia presentada en el Seminario sobre la Reforma Eléctrica, p. 5. México, septiembre de 1994.

¹³ CEPAL, "Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa". Bogotá, Colombia 2001, Alfaomega grupo editor- Naciones Unidas, 1ª edición. P. 13

La desregulación y liberalización ha sido una de las principales exigencias de los organismos internacionales para facilitar la inversión en América Latina y el Caribe.

Estas reformas, aplicadas en casi todos los países de la región y reforzadas con la firma de acuerdos regionales como el TLC entre México, EU y Canadá han sido factores para atraer inversiones.

Sin embargo, el principal factor que ha permitido el crecimiento sin precedentes de la inversión, tiene que ver con la apertura del sector financiero:

“se liberalizaron las transacciones financieras internas y con el exterior. Los controles directos sobre el crédito fueron eliminados y las tasas de interés desreguladas (...). Se liberalizaron los regímenes de inversión extranjera y se dismanteló la mayor parte de los controles que afectaban a las transacciones cambiarias y a los movimientos de capital”¹⁴

Como se puede concluir de esa cita, los gobiernos llevaron adelante un conjunto de medidas para reducir las barreras que impedían el comercio de servicios financieros y la liberalización de los mercados.

Este factor es lo que ha dado paso a un incremento sin precedentes de los flujos de capital, pues se estima que

“El valor bruto de los movimientos de capital a escala mundial en el año 2000 ascendió a 7.5 billones de dólares, el cuádruple de su nivel en 1990”

“las corrientes netas de capital, pasaron de 500,000 millones de dólares en 1990 a casi 1.2 billones en 2000”¹⁵

En el caso de América Latina y el Caribe tenemos que

“Los flujos de capital privado a la región aumentaron de US\$14.000 millones en 1990 hasta el nivel sin precedentes de US\$86.000 millones en 1997. Disminuyeron a sólo US\$47.000 millones en 1999”

¹⁴ Ibid

¹⁵ Häusler Gerd. “La mundialización de las finanzas”, Revista Finanzas y Desarrollo. Washington Marzo de 2002. FMI.

"En 1990-1997, casi la mitad de los flujos de financiamiento externo fueron por concepto de IED..."
"Los flujos de IED a América Latina y el Caribe aumentaron de US\$7.000 millones en 1990 hasta un récord de US\$51.000 millones en 1997. Luego bajaron a alrededor de US\$13.000 millones en 1999"

El incremento en los flujos de capital y el predominio de los recursos destinados a las actividades financieras y especulativas son una expresión de las dificultades que arrastra el proceso productivo para valorizarse, para hacer rentables y atractivas las inversiones productivas.

El saldo de estas reformas se ha expresado en la limitación al papel del Estado en el terreno económico pues ha perdido la capacidad para controlar los flujos de capital y reducido sus márgenes de maniobra frente al capital financiero internacional, pues antes de las reformas, el control de los movimientos de capital por los Estados Nación les permitía gozar de libertad y autonomía para definir su política monetaria.

Este proceso ha llevado a una situación en que

*"los mercados financieros globalizados y desreglamentados se han erigido en auténticos jueces de las políticas económicas de los gobiernos", de tal manera que "deben satisfacer las expectativas de los mercados con políticas alineadas con los criterios neoliberales"*¹⁶

En resumen, una de las principales consecuencias del proceso de globalización está en la limitación que sufre el Estado en la conducción de las Políticas económicas y en el surgimiento de nuevos centros de poder económico y financiero.

En particular, la promoción de los flujos de capital y las inversiones fueron alentadas por las grandes empresas transnacionales que en la búsqueda de los mayores rendimientos¹⁷ han

¹⁶ Guillén Romo, Héctor, op.cit. P-133

¹⁷ Las Empresas transnacionales desarrollaron una doble estrategia para incrementar sus ganancias:

- a) Reorientar las inversiones hacia el sector servicios y en particular, hacia el sector financiero, presionando considerablemente al sector productivo para extraer mayor valor a través de la reducción de costos y una mayor explotación del trabajo, lo que se logra con la deslocalización de los procesos productivos.
- b) En el caso de las inversiones que se destinaron al sector productivo se concentraron en las manufacturas y principalmente en las maquiladoras para aprovechar la mano de obra barata de los países en desarrollo y presionar "hacia abajo" los costos salariales.

originado un escenario que privilegia el sector financiero en perjuicio de las actividades productivas agrícolas e industriales, generando de esa forma una gran *economía virtual* y *convirtiéndose* en un artífice de la globalización.

De acuerdo a la CEPAL

*"Actuando por encima de los espacios nacionales, con capacidad de acumulación y flujos de capitales de alcance mundial, la empresa trasnacional es el gran artífice y principal beneficiario de la globalización"*¹⁸

De esta forma, con su gran poder económico las corporaciones multinacionales han desplazado en la toma de decisiones a los Estados Nación.

Desde esta idea es importante analizar el papel que han jugado las corporaciones multinacionales en la década de los noventa, partiendo de la Inversión Extranjera Directa en nuestra región.

1.1.2 La IED en América Latina y el Caribe

De acuerdo a un Informe de la CEPAL, sobre la *Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*¹⁹, las estrategias de las empresas trasnacionales durante los noventa se basaron en tres aspectos:

- a) *Búsqueda de eficiencia*: aprovechando los bajos costos de la mano de obra
- b) *Búsqueda de materias primas*: en áreas estratégicas como los hidrocarburos
- c) *Acceso al mercado*: centrándose en la industria automotriz, los servicios financieros, telecomunicaciones, energía eléctrica, comercio y distribución de gas natural.

¹⁸ CEPAL, Op.cit. p.18

¹⁹ CEPAL, "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2002". Santiago de Chile, Marzo de 2003, Naciones Unidas, p 39

Estas estrategias requerían de una serie de reformas que permitieran el libre paso de las inversiones, por lo que diversos gobiernos modificaron sus leyes para permitir la libre entrada de la Inversión Extranjera, lo que llevó a que, durante la década de los noventa, se lograra un crecimiento sin precedentes en la Inversión Extranjera Directa que trajo como consecuencia inmediata, un aumento en la participación de las Empresas Transnacionales en los sectores más dinámicos y rentables de la región.

De acuerdo a los datos del Cuadro 1, el sector que se vio más favorecido fue el de los servicios.

De 1996 al 2000 captó más de la mitad de los flujos que ingresaron, al pasar su participación del 50 al 64%. Esta situación se debe a la importancia que adquirió el sector financiero y las privatizaciones en las telecomunicaciones y el sector eléctrico en varios países.

Cuadro 1

Distribución Sectorial de la IED en América Latina y el Caribe 1996-2000 (En porcentajes)					
Sector	1996	1997	1998	1999	2000
Primario	17	14	14	30	12
Secundario	33	25	21	24	24
Servicios	50	61	65	46	64

Fuente: Cuadro tomado de CEPAL, "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001", p. 29. Santiago de Chile, Mayo de 2002. Naciones Unidas.

Asimismo, se observa una caída en los sectores productivos, principalmente el sector primario, que pasa del 17 al 12%.

En el caso del sistema financiero, durante los años noventa se registró un fuerte incremento en la presencia de los bancos extranjeros en América Latina., destacando el Citibank, SHC, BBVA, HSBC, ScotiaBank.

Un ejemplo en nuestro país es la adquisición de varios bancos mexicanos por parte de extranjeros: Citigroup adquirió en 12,500 millones de dólares Banamex, Banco Bilbao

Viscaya había adquirido Bancomer y Serfin fue adquirido por HSBC entre otras transacciones, lo que llevó a un proceso de extranjerización de la banca mexicana.

Estas adquisiciones se reflejaron en las estadísticas como un factor muy importante de atracción de IED. Por ejemplo, en el año 2001, México fue el principal receptor de IED en América Latina y el Caribe con 24, 730 millones de dólares.

Uno de los factores que permitieron ese “lugar de honor”, fue la compra de Banamex por parte de Citigroup, lo que significó que en ese año, el principal receptor de IED fuera el sector financiero con 69% y en segundo lugar, las manufacturas con el 18%.



Fuente: Cuadro tomado de CEPAL, “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001, p. 30. Santiago de Chile, Mayo de 2002. Naciones Unidas.

En cuanto a las telecomunicaciones, tenemos que

“Las empresas de telecomunicaciones fueron las mejor valoradas por los inversionistas extranjeros en los procesos de privatización. Desde finales de la década de 1980 han pasado a manos privadas las principales empresas estatales de telecomunicaciones de la región”.²⁰

Estos ejemplos nos permiten observar que la orientación de la inversión es un indicador para determinar qué sectores son más rentables o más atractivos en un determinado momento.

²⁰ CEPAL, “Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa”, p. 146. Colombia, Bogotá, enero de 2001, Alfaomega grupo editor. 1ª edición.

Como explican varios análisis de la CEPAL²¹, durante 1995-2001, algunos de los elementos que permitieron la atracción de IED por parte de América Latina y el Caribe fueron las privatizaciones que se dieron en varios países, la entrada de México al TLC y el proceso acelerado de fusiones y adquisiciones.

Analizando el cuadro 2, se puede ver que durante el período que va de 1990 a 1999 hubo un crecimiento en las entradas netas de IED, alcanzando en 1999 su nivel más alto. Este desempeño se debió a las reformas que se estaban aplicando en toda la región para privatizar y des regular diversos sectores económicos.

A partir de 2000 se observa una caída en las entradas de IED, que alcanzó su nivel más bajo en 2002. De acuerdo a los datos de la CEPAL el desplome en las entradas de IED en el 2002 es mayor en nuestra región que en otras zonas pues alcanzamos una caída de 33% con respecto al año anterior.

Uno de los sectores que más sufre con esta caída es el de las maquiladoras, que se ve afectado por la recesión de EU y se da el cierre de varias plantas y un incremento en el desempleo. Varias de estas plantas son trasladadas a China para aprovechar los bajos salarios.

Cuadro 2

América Latina y el Caribe: Entradas Netas de IED							
1990-2002							
(En millones de dólares)							
Región	1990-1994 ¹	1995-1999	1999	2000	2001	2002 ²	2002 ³ (%)
América Latina y el Caribe	18 308	69 518	108 030	94 438	84 013	56 190	-33

Fuente: Cuadro tomado de CEPAL, "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe", 2002. Santiago de Chile, Marzo de 2003. Naciones Unidas.

* Igual al ingreso neto de IED en la economía que suministra la información, menos los flujos de capitales procedentes de las mismas empresas extranjeras

¹ Promedio anual

² Estimaciones

³ Variación porcentual con respecto al año pasado

²¹ CEPAL, "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2001", p. 29-31. Santiago de Chile, Mayo de 2002. Naciones Unidas.

De acuerdo a la CEPAL, entre las razones de la caída en los flujos de IED hacia nuestra región

*"figuran la mayor inestabilidad, el menor crecimiento económico y el aparente término del ciclo de privatizaciones", entre los factores externos se encuentra la "recesión de la economía norteamericana y la caída en los flujos mundiales de IED"*²²

Diversos analistas preveían los inicios de una desaceleración mundial. En el caso de México, se vivían momentos de cambio de gobierno. José Ángel Gurría (entonces secretario de Hacienda) explicaba en un artículo

*"En el año 2000, la prudencia continuará siendo la clave de la política mexicana en vista de las posibilidades de desaceleración de la economía estadounidense"*²³

La desaceleración se reflejó en las maquiladoras, que se vieron afectadas por la disminución de la demanda. Este sector, que tuvo su auge a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se convirtió en un foco de atracción de inversiones que buscaban la ventaja que ofrece estar cerca del mercado de EU y los bajos costos de la fuerza de trabajo, empezó a decaer a fines de los años noventa.

Un factor que presionó la salida de fábricas fue la de los costos salariales más reducidos que hay en China. Entre las actividades afectadas están el calzado, textil y confecciones, muebles y otros más. La CEPAL estima que ese año se perdieron más de 200,000 empleos.

El debate en torno a la maquila tiene que ver con varios puntos. En primer lugar, las Empresas Transnacionales que son las principales beneficiarias han adquirido un enorme poder que obliga a los gobiernos y a las regiones a una competencia intensa por atraer esos flujos de capital y a ofrecer los menores costos y las mayores ganancias a costa de renunciar a una política de desarrollo nacional.

²² CEPAL, "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002". p 12. Santiago de Chile, Marzo de 2003. Naciones Unidas.

²³ Gurría, José Ángel, "México. Evolución reciente, reformas estructurales y futuras tareas". Finanzas y Desarrollo, FMI, Washington, Marzo de 2000. FMI.

Este aspecto es de la mayor importancia en momentos en que se han incrementado los niveles de pobreza y la desigualdad se ha hecho más aguda, pues se necesitan programas que impulsen la creación de empleos, el impulso del campo y de la industria.

Sin embargo, los resultados de estas políticas van en sentido inverso. En un comunicado de prensa en que la UNCTAD da a conocer el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, se hace un balance de la situación en nuestra región y se dice

*"A diferencia de Asia Oriental, donde el proceso de industrialización continuó a un ritmo acelerado después de la crisis de la deuda, la rápida liberalización de América Latina, junto con una mayor dependencia de las entradas de capital externo, ha representado un costo elevado desde el punto de vista de los cambios estructurales y del mejoramiento de la tecnología. El informe señala que muchos países han sufrido una desindustrialización prematura, en un contexto de supresión de puestos de trabajo y de crecimiento lento"*²⁴

Estas tendencias se han agudizado en el marco de una crisis económica que no ve fondo, donde las grandes multinacionales han sido las beneficiarias pues al tener el poder de llevar sus inversiones a donde les ofrezcan mayores ganancias, obliga a los gobiernos a abrir sus mercados, a privatizar, a desreglamentar leyes que protegían los recursos naturales o los derechos laborales.

Para estos organismos internacionales, la disminución en los flujos de IED a América Latina es una señal que envían los inversionistas con el mensaje de que hacen falta nuevas reformas, por lo que se plantean abrir nuevos sectores que les permitan mayores ganancias.

En el caso de nuestra región, estos mismos organismos evalúan que restan pocos activos importantes por vender, pero los que quedan, son sectores estratégicos o grandes negocios que están en manos del Estado.

En ese sentido, nuestro país es atractivo en la medida en que pueda privatizar sectores como la energía eléctrica, el agua, las universidades. Muchas de las iniciativas de ley para privatizar o "modernizar" estos sectores no han podido ser llevadas a cabo por la resistencia que se ha

²⁴ UNCTAD, "La desindustrialización prematura afecta a las perspectivas de crecimiento de América Latina, según un estudio de la UNCTAD", comunicado de prensa UNCTAD/PRESS/PR/2003/98, 02/10/03. Nueva York-Ginebra 2 de octubre de 2003.

dado²⁵. Aún con ello, el gobierno de Fox ha usado diversas argucias legales para abrir a la inversión privada el gas natural o la generación de electricidad.

Sobre el tema, la CEPAL dice

*"mientras en México aún quedan importantes activos de servicios públicos en poder del estado o del capital nacional, activos que diversas ET (Empresas Transnacionales ndt) están interesadas en adquirir, en América del Sur, por el contrario, el proceso de privatización está casi agotado"*²⁶

Esta cita es un ejemplo de que las ET son las principales promotoras de la apertura económica, la desregulación y privatización de sectores fundamentales para el desarrollo nacional que aún están en manos del Estado. En ese sentido, la Inversión Extranjera Directa es el mecanismo de transmisión que utilizan estas corporaciones para apoderarse de los activos de un país o de una región.

En una situación de crisis como la que sacude el escenario mundial, las expectativas de las ET están centradas en nuevas reformas que les permitan el acceso a nuevos mercados, de ahí la importancia que tiene el debate en la OMC sobre los subsidios agrícolas y la liberalización de los servicios.

1.1.3 El lento crecimiento de la economía mundial

Diversos documentos nos presentan un panorama de crecimiento lento de la economía mundial. El período que se analiza, de 1994 a 2004, está caracterizado por diversas crisis económicas que han puesto en riesgo la estabilidad de las economías en desarrollo y particularmente, América Latina y el Caribe, generando una situación de mayor pobreza y desigualdad social.

²⁵ A todo lo largo y ancho de nuestro continente se han llevado a cabo una infinidad de movilizaciones para rechazar la entrega de los sectores estratégicos: en Bolivia, Ecuador los pueblos han rechazado la privatización, En el caso de nuestro país, la entrega del sector energético ha despertado una considerable oposición de la clase trabajadora.

²⁶ CEPAL, "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002", p. 47. Santiago de Chile, Marzo de 2003. Naciones Unidas.

Si revisamos el cuadro 3, podemos ver que durante 1990-1995 la economía mundial creció en un promedio anual de 2.1, la economía norteamericana a un ritmo de 2.5, América Latina y el Caribe con 3.6 y Asia tuvo el mayor crecimiento con 6.1%.

Cuadro 3
Producción Mundial
1990-1999
(Variación porcentual)

Región/ País	1990-1995 ¹	1996	1997	1998	1999 ²
Mundo	2.1	3.5	3.4	1.8	2.7
EU	2.5	3.6	4.2	4.3	4.2
América Latina y el Caribe	3.6	3.6	5.3	1.9	0.1
Asia	6.1	6.8	5.9	0.9	5.1

Fuente: UNCTAD. "Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2000", p. 8. Ginebra 2000, Naciones Unidas.

Dólares de 1995

¹ Promedio anual

² Estimación.

Durante ese período se dio un crecimiento de las inversiones alentadas por las reformas que diversas naciones realizaron contribuyendo de esta manera al crecimiento económico.

En particular, Asia y América Latina tuvieron un dinamismo importante que habría de retroceder con las crisis que se sucedieron en esa década.

En 1996 y 1997 se registraron tasas de crecimiento relativamente altas, mientras que en 1998, hay una caída provocada en parte por la crisis asiática. De acuerdo a las estimaciones de la UNCTAD, América Latina y el Caribe fue la región más afectada durante 1999, mientras que Asia logró recuperarse.

Un aspecto importante es que Estados Unidos continuó con un proceso de crecimiento. Sin embargo, a fines de la década de los noventa empiezan a mostrarse algunos signos de que la economía mundial entraba en un período de lento crecimiento.

La economía de Estados Unidos empezaba un proceso de desaceleración que tendría sus efectos en la disminución de las inversiones y en el crecimiento de las economías latinoamericanas, mostrando la profunda dependencia respecto al vecino del norte.

De acuerdo a la UNCTAD

*"América latina depende de los mercados mundiales (...) una disminución del crecimiento de los EU afectaría por consiguiente también de manera adversa a las economías latinoamericanas"*²⁷

Otra cita de este organismo recalca que

*"las perspectivas de casi todos los países de América Latina dependen de cuánto se desacelere la economía estadounidense y la velocidad con que se recupere"*²⁸

Con la política de liberalización y la firma de acuerdos comerciales, como el TLC, se ha agudizado la dependencia con respecto a la economía de Estados Unidos, lo que dificulta aún más, la posibilidad de impulsar un desarrollo nacional que ponga en el centro las necesidades de nuestra gente, la creación de empleos, el combate a la pobreza o el rescate del campo.

Después de este periodo, la tendencia de crecimiento de la economía mundial fue a la baja en los siguientes años.

Revisando los datos que el Banco Mundial presenta y las proyecciones de crecimiento que elabora, tenemos que, de acuerdo al cuadro 4, partir de 2001, inicia una desaceleración en la economía mundial que se acompaña con signos de desaceleración de la economía estadounidense, que había tenido tasas de crecimiento altas, creció 3.6 en el 2000, mientras que la tasa en el 2001 es de 0.3 y se recupera en el 2002, llegando a 2.4%.

Por su parte, la tasa de crecimiento mundial pasa de 4.0 en el 2000 a 1.3 en 2001 y llega apenas al 1.9% en el 2002. Hay que destacar que la desaceleración de la economía norteamericana se ve acompañada de las bajas tasas de crecimiento de Japón que pasa de una tasa de 2.8 en el 2000 a un 0.2% en el 2002.

²⁷ UNCTAD-ONU. "Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2000", p. 5. Ginebra 2000, Naciones Unidas.

²⁸ UNCTAD-ONU. "Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2001", p. 15. Ginebra 2001, Naciones Unidas.

Cuadro 4

PIB Mundial (Proyecciones 2003-2005)						
Tasas de Crecimiento						
%	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mundo	4	1.3	1.9	2	3	2.9
Paises de la OCDE	3.6	1	1.6	1.5	2.5	2.3
EU	3.8	0.3	2.4	2.2	3.4	2.8
Japón	2.8	0.4	0.1	0.8	1.3	1.3
Paises en Desarrollo	5.1	2.9	3.3	4	4.9	4.8
Asia Oriental y el Pacífico	7.2	5.5	6.7	6.1	6.7	6.6
América Latina y el Caribe	3.5	0.3	-0.8	1.8	3.7	3.8
Paises en Desarrollo sin incluir China e India	4.6	1.7	2	3.1	4.1	4.1

Fuente: Banco Mundial, Grupo de Análisis de las Perspectivas de desarrollo. Previsiones 2003. Publicado el 3 de septiembre de 2003. Washington. Banco Mundial. PIB en dólares estadounidenses constantes de 1995. Nota: La parte sombreada corresponde a las proyecciones.

De acuerdo a los datos del cuadro 4, la región que se ve más afectada es América Latina y el Caribe que en el 2002 presenta una tasa de crecimiento negativo, acentuada por nuestra dependencia respecto al crecimiento de la economía estadounidense. Por otro lado, la región que tuvo las mayores tasas de crecimiento es la de Asia Oriental y el Pacífico.

Si excluimos a China e India de los datos que corresponden a los países en desarrollo, podemos apreciar una caída importante en este grupo de países al pasar de una tasa del 4.6% en 2000 al 1.7 en el siguiente año recuperándose levemente en el 2002.

La crisis económica que se presenta en esta etapa, deja al descubierto la dependencia que tienen nuestras naciones respecto a los flujos externos de capital, situación que las vuelve frágiles e inestables llevando a una competencia encarnizada entre las distintas regiones por esos flujos, pues cada una busca ofrecer el máximo de garantías.

Asimismo, demuestra que no hay una política propia de desarrollo que impulse el crecimiento y se pueda combatir la pobreza. Desde la perspectiva del Banco Mundial, la inversión privada

es el motor del desarrollo, por lo que las naciones deben de abrir los mercados y atraer más recursos.

En los datos que se están analizando, se observa una enorme diferencia entre las tasas de crecimiento de la región de América Latina y Asia, pues mientras en el 2002 nuestra región tuvo una tasa de -0.8 , Asia Oriental y el Pacífico alcanzaron 6.7 .

Esta última región, debe su crecimiento al papel desempeñado por China e India, que han logrado atraer un creciente flujo de capitales.

Este aspecto es importante porque la crisis que se empieza a gestar a finales de los noventa tiene como una de sus consecuencias la caída en los flujos de inversión hacia los países en desarrollo, afectando principalmente a América Latina.

Por otro lado, este descenso en las inversiones, deja al descubierto un agotamiento en la reforma que se venía aplicando y un fracaso de la misma, lo que da origen a un mayor malestar y rechazo de la gente a la privatización y liberalización de la economía.

Ante esta situación, el Banco Mundial realiza un amplio balance sobre las consecuencias de la reforma y concluye en la necesidad de aplicar una nueva generación de reformas basadas en las cuestiones “institucionales” para alentar al mercado.

La importancia de esta agenda esta dada por la necesidad de las grandes empresas transnacionales de acceder a nuevos mercados y espacios para rentabilizar aún más, sus inversiones.

El eje fundamental de la estrategia de las multinacionales es hacer frente a esta crisis, recomponer las condiciones para la valorización del capital mediante la apertura de nuevos espacios económicos y la reducción de los costos sociales²⁹.

²⁹ De manera específica, el Estado administra una serie de conquistas laborales y garantías que protegen la fuerza de trabajo y son el eje de su reproducción. En los costes laborales estos derechos estarían considerados como salarios diferidos en seguridad social, educación, capacitación. De ahí la importancia que adquieren los servicios públicos en la etapa actual.

Las políticas de ajuste y estabilización impulsadas por el FMI-BM durante los noventa han sido el mecanismo a partir del cual, el capital busca hacer frente a esta crisis. Estas medidas se convierten en una obligación de las naciones cuando se firman las llamadas “cartas de intención”, que son el documento en el que los gobiernos aceptan instrumentarlas .

En la etapa actual, estas reformas se han agotado, por lo que se busca avanzar aún más en la agenda y acceder a nuevos sectores que aún están en manos o son reglamentados por el Estado.

En esta estrategia, la Cumbre de la OMC que se realizó en Cancún en el 2003 tiene una gran importancia. Esta Cumbre, incluía en su agenda la discusión sobre dos temas importantes: los subsidios en la agricultura y la liberalización del sector servicios.

En sus Perspectivas Económicas Mundiales de 2004³⁰, el Banco Mundial explica, en relación a la agricultura, que

“es un elemento clave (...) la mayoría de los pobres del mundo trabajan en el sector agrícola” y agrega que

“la agricultura es uno de los sectores más distorsionados del comercio mundial”

En cuanto a los Servicios detalla que

“son el componente de más rápido crecimiento de la economía mundial”, sin embargo

“En algunos países en desarrollo, la reglamentación sigue protegiendo de la competencia a algunos monopolios estatales ineficientes, lo que constituye un freno al crecimiento ”

Desde la perspectiva de los organismos internacionales es necesario alentar la inversión privada, las empresas privadas, pues son el núcleo del proceso de desarrollo y los gobiernos deberían promover un clima adecuado para la inversión.³¹

³⁰ Banco Mundial, “Perspectivas Económicas Mundiales 2004”, p. 3, 5 y 11. Washington 2003, Banco Mundial.

³¹ Banco Mundial, “El Banco Mundial prevé una perspectiva económica débil”, comunicado de prensa, 11 de diciembre de 2002, Washington, en <http://www.worldbank.org/prospect/sep2003>

En este debate, hay un sector muy poderoso que está interesado en la liberalización de la agricultura y los servicios. De acuerdo al Banco Mundial

“Las corporaciones multinacionales esperan que dicho acuerdo les proporcione un mayor acceso a los mercados en desarrollo y nuevas protecciones contra políticas gubernamentales adversas”³²

La importancia que adquieren actualmente estos sectores radica en las posibilidades que tienen estas empresas de obtener inmensos beneficios. Las grandes multinacionales buscan expandirse en el sector agrícola, lo que generaría la quiebra de millones de pequeños productores y de cultivos tradicionales. En los servicios, el Estado concentra sectores que son fundamentales para el desarrollo de las naciones, como el agua, la electricidad, la educación, entre otros.

El anzuelo que el Banco Mundial ha utilizado para que se aprobaran estas reformas, estaba fundamentado en que, desde su visión, la apertura de estos sectores generaría un crecimiento de la economía mundial. En particular, se estimaba que los países en desarrollo crecerían a una tasa de 3.9% o más.

Sin embargo, la percepción de la gran mayoría de los participantes en esta Cumbre es que no se buscaba el desarrollo ni el combate a la pobreza, sino la apertura de nuevos mercados y mejores condiciones para la obtención de ganancia que beneficiarían a las multinacionales.

En esa ocasión, la Cumbre de Cancún fracasó ante la falta de consensos que le permitiera avanzar en las reformas y ante la movilización internacional que se venía desarrollando.

Al fracasar la Cumbre, se replantea la situación internacional y se analizan nuevas formas de llegar a los mismos objetivos que son, la apertura de nuevos sectores a la ganancia capitalista y la reducción de los costos sociales para hacer frente al estancamiento de la economía mundial.

Las tendencias que se han estado analizando, inciden en el papel del Estado desde diversos frentes. Un eje articulador del ajuste estructural ha sido del desmantelamiento de las funciones del Estado y la limitación de su papel en la economía.

³² Ibidem

Se impulsó una economía de mercado en detrimento del Estado limitando los presupuestos, liberalizando y des-regulando sectores estratégicos, privatizando y desmantelando varias de sus funciones económicas.

Por otro lado, el crecimiento de los flujos de capitales y del sector financiero han limitado el papel del Estado en la conducción y diseño de las Políticas económicas, dando lugar al surgimiento de nuevos centros de poder económico y financiero.

1.2 El papel del Estado en la economía y los servicios públicos

Las tendencias que se han venido analizando replantean en los hechos, el papel del Estado y modifican la relación mercado-estado, abriendo una nueva situación.

La sociedad actual, particularmente en América Latina y el Caribe se constituyó sobre la base de un *Estado interventor o benefactor*.

El establecimiento de servicios sociales, el control estatal de la economía e industrias básicas y estratégicas permitieron a los Estados-Nación desarrollar y establecer su soberanía.

Este proceso de desarrollo en América Latina fue viable porque permitió al capital condiciones de rentabilidad, incrementar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, sustentó una serie de conquistas sociales que permitieron el mejoramiento de la calidad de vida.

Como plantea un informe del Banco Mundial

*“En el decenio de 1960 la participación estatal impregnaba ya prácticamente todos los aspectos de la economía, fijando precios y cada vez más, regulando los mercados: el laboral, el de cambios y el financiero.”*³³

La importancia que tiene el Estado en la economía es fundamental pues se convierte en la base del crecimiento de las economías en desarrollo.

³³ Banco Mundial, “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo cambiante”. Washington 1998, Banco Mundial.

Lo interesante de esta etapa está en que ante la crisis económica de los treinta, gana terreno la idea de que los mercados, por sí mismos, no resuelven los problemas de la economía³⁴, por lo que se le asigna al Estado un papel más protagónico en la conducción de la economía, pero al mismo tiempo, la crisis de los treinta abrió una situación política muy inestable que se expresó en movilizaciones de la clase trabajadora y en la exigencia de mejores condiciones de vida.

El establecimiento del Estado Benefactor articuló estas demandas en garantías sociales establecidas en la Constitución, en el desarrollo de la seguridad social, en la formulación de leyes laborales generando de esta forma un pacto social que aseguraría la estabilidad económica, social y política.

Sin embargo, la crisis del modelo basado en la intervención estatal en los setentas justificó la llegada de una ideología económica que planteaba reducir el Estado a su mínima expresión, es decir, un “*Estado minimalista*”³⁵ y volver a la idea del fundamentalismo del mercado.

Las cartas de intención, las recomendaciones del FMI y el BM que se aplicaron durante la década de los ochentas para hacer frente a la crisis de la deuda, se plantearon como un eje fundamental el desmantelamiento del Estado.

Se impulsó una reforma basada en la privatización, en la disminución del déficit fiscal, en la liberalización de la economía, etc... que se conocería con el nombre del “Consenso de Washington”.

La situación que hoy enfrentamos se ha modificado sustancialmente a raíz de la aplicación de esta reforma.

Las medidas agrupadas en el “Consenso de Washington” establecieron las bases para el impulso del sector financiero al buscar la liberalización de los mercados y la privatización y extranjerización de la banca, convirtiendo a los Estados en dependientes de los flujos externos

³⁴ La teoría de las fallas del mercado postula que la economía, conducida por las fuerzas del mercado, no es necesariamente eficiente (Ayala Espino:1996)

³⁵ La consideración de Estado minimalista se debe a que las teorías inspiradas en la economía neoclásica coinciden, de una manera u otra, en que el papel del Estado en la economía debe ser mínimo.

de capital, lo que ha llevado a una situación de riesgo para la estabilidad mundial pues no hay control sobre estos recursos.

Esta situación conduce a la fragilidad del sistema financiero pues los miles de millones de dólares que fluyen anualmente son recursos especulativos sin ninguna base material que los sustente. Asimismo, se modificaron las prioridades de los presupuestos al favorecer al sector bancario sobre el social

La experiencia de los últimos años de reforma han modificado también la relación entre el Mercado y el Estado. El añejo debate sobre su carácter irreconciliable se ha modificado para dar paso a un discurso que promueve la “complementariedad” entre ambos agentes.

El maestro Ayala Espino ha expresado esta tendencia en los siguientes términos

“ni el mercado ni el Estado garantizan por sí solos la eficiente asignación de los recursos. El mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los agentes privados conspiran para buscar, mantener o acrecentar privilegios legales o ilegales, cuando constituyen un sistema corporativo para presionar por la búsqueda de rentas, cuando evaden impuestos, cuando establecen monopolios, cuando depredan los recursos naturales y el medio ambiente, cuando ocultan información relevante para los consumidores, cuando asumen una conducta especulativa y, muchas otras prácticas, desafortunadamente vigentes en la actualidad. El Estado, por su parte, tampoco es garantía de eficiencia, en tanto que el sector público incurre en prácticas corruptas abiertas o veladas...”³⁶

Para el Banco Mundial

“Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible”³⁷

La importancia de esta aseveración es que para el Banco Mundial es necesario un Estado que puede llevar a cabo una serie de reformas que ayuden a abrir los mercados y en particular, se

³⁶ Ayala Espino, José (q.e.p.d). “Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado”, p. 14. México 1996, Facultad de Economía-Miguel Ángel Porrúa. Colección Las ciencias sociales.

³⁷ Banco Mundial, “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El papel del Estado en un mundo cambiante”, p.26. Washington 1998, Banco Mundial.

considera que no bastan las reformas económicas por sí mismas sino hay un cambio en las reglas del juego, en la parte institucional.

Es decir, *la reforma económica por sí misma es insuficiente* si no hay al mismo tiempo una modificación de las leyes y reglamentos que regulan los mercados. La importancia del Estado está en que *monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado.*

El fracaso de la reforma económica y las mayores necesidades de las empresas transnacionales han llevado al Banco Mundial a replantearse esta discusión sobre el papel de las instituciones en el entorno económico. Sin embargo, este elemento lleva consigo una discusión que involucra al conjunto de los actores políticos y por lo tanto, introduce el factor social y político en el diseño de la reforma, lo que la hace más vulnerable.

La necesidad de avanzar en la des-reglamentación de sectores importantes ha llegado a los grandes niveles del comercio mundial. En la Organización Mundial de Comercio se discuten diversas iniciativas para liberalizar el sector de los servicios, situación que ha generado el rechazo de amplios sectores pues se corre el riesgo de entregar segmentos importantes de las naciones a la inversión privada extranjera.

Es por estas razones, que el nuevo papel del Estado adquiere una enorme relevancia en la actualidad.

1.2.1 El Banco Mundial y la búsqueda de un “Estado Eficaz”

El Informe del Banco Mundial de 1997 que analiza el nuevo papel asignado al Estado es la base de toda la concepción que sobre este aspecto ha desarrollado este organismo en fechas recientes y que ha tenido continuidad en varios informes que este organismo ha elaborado plasmándose en temas como los servicios públicos, las instituciones y el papel de los gobiernos en la generación de un clima adecuado para la inversión

En este Informe se plantea la necesidad de lograr un “Estado Eficaz” y se constata que en los últimos años, la capacidad de decisión de los Estados-Nación se ha visto limitada por la globalización.

En el Informe de 1997 se dice

*“la integración mundial de las economías y la propagación de la democracia han reducido las oportunidades para un comportamiento caprichoso. Los sistemas impositivos, la normativa para la inversión y las políticas económicas deben responder en medida creciente a los parámetros de una economía mundial globalizada”.*³⁸

Es decir, los Estados están cada vez más atados a “lo externo”, a los grandes centros de poder externo dejando pocas posibilidades de tomar medidas que ayuden a mejorar las condiciones de vida de su población, a combatir la pobreza, a establecer una política económica acorde con los intereses nacionales. Se pierde de esta forma la soberanía nacional, la capacidad de decidir, de formular políticas.

En ese sentido se dice que

*“el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso.”*³⁹

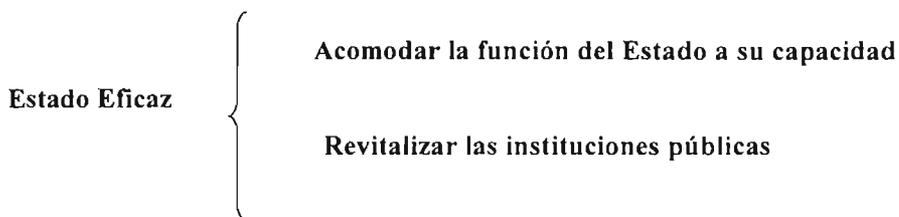
Es decir, se asigna al Estado un papel de promotor, de complemento del mercado. El Estado debe generar las condiciones para el desarrollo de los mercados, para crear las condiciones de rentabilidad.

Lo que está de fondo es la limitación del papel del Estado como agente económico. El objetivo de buscar un Estado Eficaz esconde en el fondo el desmantelamiento de sus funciones económicas.

³⁸ Ibidem, p.1

³⁹ Ibidem, p. 1

En el Informe se menciona que, para “conseguir un Estado Eficaz” hay que seguir una doble estrategia: “acomodar la función del Estado a su capacidad” y, “revitalizando las instituciones públicas”.



Para analizar y entender las consecuencias que trae consigo esta idea del Estado Eficaz, debemos partir de su doble estrategia.

1.2.1.1 “Acomodar la función del Estado a su capacidad”

La idea de “Acomodar la función del Estado a su capacidad” implica tres tareas:

- a) Basarse en tareas fundamentales y,
- b) La complementariedad del Estado y el mercado.
- c) La idea de que el Estado no tiene la exclusiva.

En el Informe se explica

*“no se quiere decir simplemente que hay que dismantelar el Estado”, sino que, “la misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, estabilidad macroeconómica, inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, protección de los grupos vulnerables y defensa del medio ambiente”.*⁴⁰

Con estos mecanismos se pretende asignar al Estado nuevas funciones que respondan a los intereses de reproducción del capital y de esa forma, recomponer las condiciones para la

⁴⁰ Ibidem, p.2

apropiación del plusvalor a costa del desmantelamiento de un conjunto de funciones fundamentales del Estado.

Cada una de las nuevas tareas asignadas tiene un objetivo concreto que se analizará a continuación.

La propuesta de que el Estado se encargue de las tareas fundamentales implica desatenderse de la política social convirtiendo los derechos en un asunto de caridad, de atención sólo a los sectores más vulnerables.

Atender los servicios sociales básicos lleva a los gobiernos a priorizar sólo en algunos servicios (educación y salud básicos, atender prioritariamente a la población vulnerable, por ejemplo) y pone en tela de juicio las conquistas logradas en años de lucha para extender los sistemas de salud, sanidad y educación a todos los sectores de la sociedad, lo que significa un cuestionamiento a las funciones estatales.

Este cuestionamiento se argumenta bajo la idea de que los servicios no llegan a los más pobres. Al respecto, se dice

*“Con demasiada frecuencia las políticas y programas impiden que los recursos y servicios lleguen a las personas que más lo necesitan. A causa de la influencia política de los segmentos más pudientes de la sociedad, algunas veces los gobiernos gastan mucho más en educación universitaria para los estudiantes ricos y de clase media que en educación básica para la mayoría de la población y en becas para los más necesitados”.*⁴¹

Desde esta perspectiva, los gobiernos deberían redistribuir los recursos públicos hacia los servicios básicos y dejar en manos de la iniciativa privada importantes esferas como las universidades, hospitales y transporte, donde la inversión privada sería más eficiente.

De la misma manera, el problema de la pobreza y la falta de oportunidades de los más necesitados para acceder a los servicios básicos como el agua potable o en este caso, la educación básica, se reduce a un problema de *influencia política* que impide que los más pobres lleguen a esos servicios.

⁴¹ *Ibidem*, p.4

Con esta visión se busca justificar un proceso de entrega y privatización de importantes sectores como la educación superior y por otro lado, es la base teórica para fundamentar el porqué, en los últimos diez años, las universidades públicas en el caso de nuestro país, han sido abandonadas y asfixiadas en su presupuesto.

La prioridad que se le da a la educación básica sobre la educación superior y la atención de los servicios de salud básicos sobre los de especialidades, plantean en los hechos la segmentación de estos mercados y la posibilidad de que la iniciativa privada se haga cargo de ellos.

Por otro lado, hablar de un *ordenamiento básico y de promover la estabilidad macroeconómica* deja al Estado un papel secundario en la promoción de la industrialización, de la inversión y le asigna el papel de ser garante de la propiedad privada, pues esto implicaría una serie de reformas para flexibilizar los mercados laborales, modificar leyes que establecen el control del Estado sobre los recursos estratégicos.⁴²

Es decir, el Estado debe de renunciar a su soberanía, a controlar e intervenir en la economía en pro de un mayor desarrollo de los mercados.

Un Estado Eficaz debería garantizar las condiciones que permitan a los inversionistas acceder libremente a los mercados, debería de ser promotor de la liberalización y desregulación, mantener un clima adecuado para los mercados.

Estas ideas se han planteado con más claridad en los últimos años. En su más reciente informe, el Banco Mundial plantea como un pilar de su estrategia global mejorar el clima para la inversión y desarrolla una idea que es fundamental para entender el papel del Estado y es que, para este organismo, *“las empresas privadas son el núcleo del proceso de desarrollo”*⁴³.

En este proceso, el gobierno es fundamental para alentar o desalentar la inversión de las empresas, pero más aún, el gobierno puede contribuir a asegurar la rentabilidad de ellas, por

⁴² En diversos documentos oficiales, el Banco Mundial asigna a los gobiernos la tarea de establecer un ordenamiento básico y de promover la estabilidad macroeconómica. Al respecto es ilustrativo el documento del Banco Mundial coordinado por Marcelo Giugale. “México. Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era”. Washington 2001. Véase el Resumen.

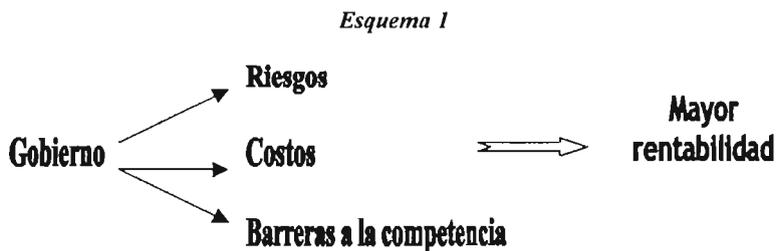
⁴³ Banco Mundial, “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos”, p. 1. Washington 2004. Banco Mundial.

lo que es fundamental para influir en los costos, los riesgos y las barreras a la competencia, variables que repercuten en los beneficios de las empresas.

Citando el reciente informe del Banco Mundial

"Las empresas deciden si incurren en gastos en el presente para modificar o aumentar la producción en el futuro, por ejemplo, invirtiendo en maquinaria, instalaciones e investigación y desarrollo. Adoptan esa decisión valiéndose de diferentes recursos y estrategias e impulsadas por el afán de lucro; pero la rentabilidad viene determinada en parte por los costos, los riesgos y las barreras a la competencia".⁴⁴

El modelo estaría representado mediante el siguiente esquema



Fuente: Elaboración propia en base al documento del Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos". Washington 2004. Banco Mundial.

En este esquema, el gobierno influye generando un entorno estable y seguro que permita reducir los riesgos y los costos y eliminar las barreras a la competencia, esto es lo que se significa generar un *clima adecuado para la inversión*, es decir, asegurar las ganancias de las empresas.

El papel de los gobiernos se reduce a generar estas condiciones que permitan a las empresas una mayor rentabilidad y de ello dependería en los hechos, que una empresa invierta en un país o decida invertir en otro, lo que se traduciría en una mayor captación de inversión extranjera.

⁴⁴ Ibidem, p. 2

En este esquema se entiende que para los organismos financieros sólo el mercado puede impulsar el desarrollo y es el principal articulador de este proceso. por lo que el papel de los gobiernos sólo es complementario y esta supeditado a las inmensas necesidades de asegurar el lucro de las grandes empresas.

Es necesario analizar otro aspecto fundamental del Informe de 1997 que tiene que ver con la idea de *que el Estado no tiene la exclusiva* en la provisión de los servicios públicos.

Para el Banco Mundial

“Es un hecho cada vez más aceptado que, en muchos países, los monopolios públicos de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tienen pocas probabilidades de ser eficaces.”

“Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público.”⁴⁵

En el fondo de este planteamiento, esta la idea de la *complementariedad entre el Estado y el mercado*, lo que se traduce en una supeditación de las funciones estatales para responder en mayor medida a los requerimientos del mercado, a las necesidades de los inversionistas privados y en particular, se traduce en que el Estado debe abrirse a las grandes empresas transnacionales que son en realidad, quienes controlan el mercado mundial.

El Banco Mundial basa esta afirmación en el desarrollo reciente de nuevas tecnologías y en la eficacia con que el mercado puede proveer estos servicios.

Un ejemplo lo tenemos en la educación. Las nuevas tecnologías han llevado a un desarrollo sin precedentes de los servicios educativos y en la actualidad, el mercado global de educación superior se ha estimado en 30 mil millones de dólares⁴⁶. Un gran negocio que es dominado por las grandes empresas estadounidenses que controlan un tercio del mercado.

⁴⁵ Banco Mundial (1997), op.cit., p.6

⁴⁶ Barrow, Clyde W. “La liberalización del comercio y la transnacionalización de la industria de la educación superior en E.E.U.U.”, en la Revista de la educación superior, p. 90. México 2004, ANUIES.

Reducir el problema de la provisión de servicios sociales a la eficiencia es introducir una serie de criterios empresariales en el ámbito estatal. es dejar de lado que un aspecto fundamental del Estado no es la ganancia sino el satisfacer necesidades básicas, promover el desarrollo de todos los sectores de la sociedad y contribuir de esa forma al combate de la pobreza.

La participación de la iniciativa privada en la dotación de servicios públicos sólo contribuirá a ahondar las desigualdades sociales y rompe su carácter universal, pues en los hechos estaríamos hablando de dos mercados: uno básico, dominado por el Estado y otro, especializado, dominado por la empresa, lo que rompe el concepto solidario que ha dado forma a los modernos estados.

1.2.1.2. Revitalización de las instituciones estatales

La segunda estrategia del Banco Mundial para lograr un Estado Eficaz y que se refiere a la *Revitalización de las instituciones estatales*, nos permite entender con más claridad cómo operarían los criterios empresariales en el sector público.

La clave para reforzar la capacidad estatal y revitalizar las instituciones está en ofrecer incentivos para que el Estado y los funcionarios sean mejores y se desaliente las medidas arbitrarias que afecten a las empresas.

Para lograr este objetivo, se plantea establecer normas y controles, más competencia y buscar cauces de opinión y participación de la sociedad civil.⁴⁷

El objetivo principal es la creación de reglas y presiones competitivas dentro y fuera del ámbito estatal para lograr una mayor eficiencia, lo que, de acuerdo a este organismo internacional, redundará en mejores servicios y en un combate a la corrupción.

Se pone mucho énfasis en la idea de poner un alto a las medidas estatales arbitrarias. En la lógica del Banco Mundial, el objetivo es que los Estados deberían estar supeditados a las necesidades de las empresas.

⁴⁷ Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El papel del Estado en un mundo cambiante", p.30, Washington 1998, Banco Mundial.

La idea de poner un freno a las medidas estatales arbitrarias se contempla en dos vertientes: desde las leyes que limitan el libre acceso de las empresas, que desalientan la inversión y, desde luego, lo que tiene que ver con la competencia y la existencia de monopolios estatales.

Al respecto, se explica en el informe que

*"se requiere la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a fin de mejorar los incentivos en esferas que durante mucho tiempo han estado monopolizadas por el sector estatal"*⁴⁸

En este documento se afirma que hay esferas en las que los mercados pueden satisfacer las necesidades sin requerir de la inversión pública. Entre esas esferas se encuentran los hospitales urbanos, clínicas, universidades y transporte.

Esta idea se desarrolla con más claridad en un informe reciente dedicado al papel de las instituciones en el que se plantea que las instituciones pueden contribuir a intensificar la competencia en los mercados o a reducirla. Se dice

*"El Estado desempeña un papel importante de suministro de bienes públicos, como las leyes que delimiten los derechos de propiedad y las instituciones judiciales que obligan a respetar esos derechos y establecen el imperio de la ley. Pero es un hecho conocido que el Estado ha impedido el desarrollo de los mercados como consecuencia del ejercicio arbitrario del poder público, el exceso de impuestos, la corrupción, las perspectivas a corto plazo, las camarillas y la incapacidad de mantener el orden público"*⁴⁹

En este informe se plantea claramente lo que se entiende por un comportamiento arbitrario de parte del Estado y que es uno de los factores que pueden inhibir las inversiones.

Un comportamiento de este tipo se refiere a la excesiva regulación de las actividades que hay en muchos países o bien, cuando se reglamenta excesivamente. Por ejemplo, el establecimiento de normas ambientales para realizar un proyecto turístico en una región o la existencia de leyes laborales son parte de esta excesiva regulación.

⁴⁸ Ibidem, p.11

⁴⁹ Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los mercados", p. 7. Washington 2001, Banco Mundial.

Para estos organismos el Estado debería des-regular sus actividades principales, sus leyes para permitir una mayor inversión.

En el caso de nuestro país, este proceso se ha expresado en diferentes momentos. En el Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari se impulsó un proceso de Reforma del Estado basada en la desregulación y liberalización de diversos sectores: se privatizó la banca, se abrieron las telecomunicaciones y en particular, se vendió TELMEX; se adecuaron leyes a los intereses de los inversionistas, modificando los artículos 3° y 27 constitucional.

Estas iniciativas están contenidas en las llamadas “reformas estructurales” que el presidente Vicente Fox ha promovido y que buscan flexibilizar las leyes laborales, abrir el sector energético, reformar las pensiones y establecer una nueva ley para la educación superior que ya se discuten en la Cámara de Diputados.

El establecimiento de estas iniciativas corresponden a una nueva generación de reformas y parten de la constatación de que *no basta con adoptar políticas económicas acertadas*.

En esta lógica, los detalles del desarrollo institucional son importantes para el crecimiento y la reducción de la pobreza.

De esta manera, la idea de un “Estado Eficaz” se traduce en la desregulación de sus funciones.

La importancia que tiene el Estado en la actualidad responde a la necesidad de los grandes capitales de apropiarse de servicios y empresas públicas que representan la fuente de cuantiosas ganancias.

Resumiendo, cabe preguntarse ¿qué es lo que ha cambiado en el Estado?, ¿Cómo se expresa la Reforma? ¿Cómo afecta sus tareas esenciales?.

Si bien ya no se busca un Estado mínimo, la reconfiguración de la economía mundial le asigna un nuevo papel: ser complementario y *facilitador* del desarrollo de los mercados, ante la evidencia de que éste último agente es incapaz por sí mismo de conducir las transformaciones económicas.

La Reforma al Estado adquiere así, la forma de una desregulación y limitación en las funciones estatales a partir de dos vías: una económica, mediante la cual el Estado se concentra en actividades básicas abriendo amplios segmentos a la inversión privada sobre la máxima de que no tiene la exclusiva en la provisión de los servicios y, una vía legal, que se concreta en la modificación de leyes que sean más benignas para los intereses de los inversionistas.

En relación a las tareas esenciales, es fundamental tomar el caso de los servicios públicos. Una de las principales tareas asignadas al Estado en su etapa de ascenso es la de administrar un conjunto muy amplio de conquistas sociales expresadas en el establecimiento de la seguridad social, de leyes laborales, de servicios públicos esenciales para el desarrollo económico de las naciones.

La modificación fundamental se da en el terreno de la provisión de los servicios públicos. El Banco Mundial cuestiona la eficiencia en la provisión de los servicios y considera que no llegan a los más pobres. Con estos argumentos, se justifica que el Estado no tiene la exclusiva y que es importante la participación de la inversión privada. En una palabra, se plantea incorporar los servicios a las leyes del mercado.

En ese sentido, el debate que actualmente se desarrolla al seno de la Organización Mundial de Comercio para liberalizar los servicios, es de la mayor importancia y es ahí donde se puede jugar el futuro de los servicios públicos.

1.2.2 Los servicios públicos y la OMC: un debate necesario

El interés por establecer un Estado Eficaz está en las grandes transnacionales que hoy controlan el mercado y, que a través de las instituciones internacionales como el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio presionan a los gobiernos para abrir el sector servicios y en particular, los servicios públicos.

El objetivo de las grandes multinacionales norteamericanas está en apoderarse de ese segmento de la economía mundial que mueve miles de millones de dólares y que en buena medida está regulado o controlado por el Estado.

El sector servicios es el mayor y el de más rápido crecimiento en la economía global. De acuerdo a datos de la OMC⁵⁰, aporta más del 60% del producto mundial y en muchos países aporta un porcentaje mayor de empleo.⁵¹

En 1999 el valor del comercio transfronterizo de servicios ascendió a 1.350.000 millones de dólares equivalente a aproximadamente el 20% del comercio transfronterizo total.

En los últimos años, el sector servicios ha tenido una trascendencia fundamental para el desarrollo de las economías que se ha visto impulsada por el desarrollo de las tecnologías, sin embargo, la liberalización que han sufrido importantes sectores como las telecomunicaciones o el sector financiero, han generado que este sector se quede en manos de las grandes empresas multinacionales o de los grupos de mayor poder económico en nuestras regiones.

Es por ello que el debate sobre la liberalización de los servicios es fundamental para nuestras economías pues de los resultados depende el futuro de millones de seres humanos. En ese sentido, es necesario partir del Informe de 1997 sobre el papel del Estado porque en él se sientan las bases que darán forma al debate actual sobre la necesidad de contar con bienes públicos o bienes privados o sobre el carácter universal de los derechos.

Para este organismo queda claro que *los gobiernos tienen sólo la responsabilidad de proveer servicios básicos* como educación o salud, dejando en manos privadas segmentos tan importantes como la educación superior, los transportes. los hospitales dedicados a las enfermedades mayores, o el agua.

Estos cambios que se están estableciendo en el suministro de los servicios públicos básicos está muy relacionado con la discusión que se desarrolla al interior de la OMC en la vía de establecer un Acuerdo General para el Comercio de los Servicios (AGCS).

⁵⁰ Organización Mundial de Comercio, "AGCS: realidad o ficción", Folleto temático, Ginebra febrero de 2001, p. 3-4

⁵¹ Al respecto es importante mencionar que los servicios tiene cuatro formas de suministro: suministro más allá de las fronteras, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia física de personas. Para más información véase la ponencia de P. Latrille, funcionario de la OMC, "El AGCS y la enseñanza postsecundaria", presentada en el Encuentro de expertos en comercialización de los servicios educativos, organizado por la ANUIES, Ciudad de México, 16 y 17 de febrero de 2004. p. 23

El objetivo de promover la liberalización de los servicios está en atraer inversiones extranjeras hacia los sectores que lo necesitan y de esa forma, contribuir al desarrollo.

Para el Banco Mundial, es esencial la liberalización pues

“En algunos países en desarrollo, la reglamentación sigue protegiendo de la competencia algunos monopolios estatales ineficientes, lo que constituye un freno para el crecimiento”⁵²

Otras voces consideran que

“la liberalización implica eliminar toda medida gubernamental que pudiera favorecer a un proveedor nacional frente a uno extranjero, tales como los subsidios públicos preferenciales. Significativamente, también implica acabar con los monopolios públicos e imponer la desregulación cuando una reglamentación es considerada demasiado desventajosa para los inversores y proveedores de servicios extranjeros”.⁵³

En esta idea, el Estado tiene que renunciar a su papel de proveedor de importantes sectores que son elementales para el desarrollo de la población y renunciar al establecimiento de leyes y normas que protejan el medio ambiente, los derechos humanos y laborales de la gente, pues su papel será el de contribuir a que las grandes empresas logren incrementar sus ganancias.

Otro elemento importante del AGCS es que

“obliga a los gobiernos a suprimir o modificar leyes y normas que regulen y financien los servicios esenciales y también a recortar presupuestos gubernamentales para obras públicas y programas sociales”⁵⁴

En relación a estas críticas, los impulsores de la apertura sostienen que

“El proceso del AGCS permite a los gobiernos liberalizar los servicios a su propio ritmo. No obliga a ningún gobierno a pasar por alto sus responsabilidades reglamentarias. El régimen del AGCS

⁵² Banco Mundial, “Perspectivas Económicas Mundiales 2004”, p. 3. Washington 2003, Banco Mundial.

⁵³ Citizen’s Network an essential Services, “Los servicios públicos en peligro: el GATS y la agenda privatizadora”, p. 1. Washington, septiembre de 2003.

⁵⁴ Caño Tamayo, Xavier. “El peligroso secretismo de la OMC. Análisis del Acuerdo General de Comercio de Servicios que pretende privatizar los servicios públicos en todo el mundo”, p.1. Madrid, Septiembre de 2001. Agencia de Información Solidaria,

*tampoco exige que se eliminen los subsidios ni impide que se reglamente el acceso universal a los servicios de manera de favorecer a los pobres. El requisito principal es que, una vez que un sector queda consignado en las listas de la OMC, los gobiernos deben de tener normas transparentes, dar el mismo trato a las empresas nacionales y a las extranjeras, y permitir que todas las empresas extranjeras acudan al mercado interno en las mismas condiciones que las empresas nacionales”.*⁵⁵

Reconocen que

*“La liberalización de los servicios es más complicada que la de los mercados de bienes. La privatización sin competencia y sin una reglamentación adecuada puede terminar convirtiendo un monopolio público en uno privado, sin que mejoren los servicios”.*⁵⁶

Es necesario detenerse en este debate.

La OMC y el BM plantean que la liberalización será a partir de las necesidades y los ritmos de los gobiernos y es verdad que no se incluyen como tal, los servicios públicos.

Sin embargo, en la actualidad se reducen al mínimo las funciones y servicios que el Estado debe prestar, por lo que el concepto de *bien público* cada vez se diluye más y las propuestas que desde los organismos financieros se hacen, llevan a someter la provisión de los servicios públicos a un acto de “transacción mercantil” entre proveedores y clientes, por lo que, en los hechos, todos los servicios públicos serían objeto de intercambio comercial y por lo tanto, estarían sujetos a la legislación del AGCS.

Otra duda que se presenta en la discusión tiene que ver con lo siguiente. Aceptando que el AGCS no implica, por parte de los gobiernos dejar de subsidiar un sector o no asumir su responsabilidad, lo real es que cuando *un sector queda consignado en las listas de la OMC, los gobiernos deben de tener normas transparentes, dar el mismo trato a las empresas nacionales y a las extranjeras, y permitir que todas las empresas extranjeras acudan al mercado interno en las mismas condiciones que las empresas nacionales.*

Partiendo del sector de la educación superior. Supongamos que México incluye en la lista este sector. De acuerdo a lo mencionado, no deberían de cancelarse los subsidios que el gobierno

⁵⁵ Banco Mundial, “Perspectivas Económicas Mundiales 2004”, p. 12. Washington 2003, Banco Mundial.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 12

da a las universidades públicas ni debería de rehuir a su responsabilidad pero, una vez consignado este sector en la lista, el gobierno debe dar las mismas facilidades a las empresas extranjeras y nacionales.

¿No tendría en consecuencia el gobierno, si da subsidios a las universidades públicas mexicanas, dar también subsidios a las empresas privadas de la educación como la norteamericana Sylvan que ya participa en el mercado nacional?.

¿No serán por estas aparentes ambigüedades que no hay consenso entre los gobiernos para liberalizar el sector servicios?.

Como dicen diversas voces críticas, "*Son los poderosos gobiernos del Norte y sus sectores empresariales quienes impulsan el proceso de liberalización de los servicios*"⁵⁷ y son estos mismos sectores los únicos que se han favorecido de la apertura y liberalización comercial.

Asimismo, son estas empresas las que el Banco Mundial considera el eje del desarrollo y a quien los gobiernos deben de asegurarle por todos los medios un adecuado clima de inversión que les permita incrementar sus ganancias.

Para algunos críticos

*"La razón auténtica de negociación del AGCS es que el mercado de servicios es un negocio de un volumen inmenso que representa 50% de la economía mundial. La sanidad mueve 5.3 billones de dólares anuales; la educación, 2 billones y el agua, 1 billón".*⁵⁸

Una de las principales tendencias que se están desarrollando en el plano global es el auge en la comercialización de los servicios educativos y el desarrollo de opciones educativas de tipo virtual y a distancia.⁵⁹

Sin embargo, ¿qué se entiende por Comercialización de los servicios educativos?.

⁵⁷ Citizen's Network an essential Services, op.cit, p. 1

⁵⁸ Caño Tamayo, Xavier. Op.cit., p. 4

⁵⁹ Para estos datos se puede revisar el Número especial de la Revista de la Educación Superior, No 130, México, ANUIES, dedicada al tema de la comercialización de los servicios educativos, donde viene textos de diversos autores.

La investigadora Sylvie Didou Aupetit lo define de este modo

“¿De qué se habla pues, cuando se habla del comercio educativo?”

“Se habla primero del nicho ocupado, en el interior mismo de los sistemas de educación y de formación, por los proveedores (transnacionales o desterritorializados) que prestan servicios educativos con fines lucrativos. Ese nicho está configurado por proveedores presenciales o virtuales, con formas de organización (universitaria o corporativa), y con estrategias de captación de clientela diversas.”⁶⁰

Estados Unidos es el ejemplo más claro de ésta tendencia. Se calcula que la industria de la educación superior de este país se compone de más de 59,000 establecimientos comerciales, que representan casi 3.5 millones de empleos o 2.7 por ciento del empleo total de E.U. Esta industria obtiene anualmente entre 185 y 200 mil millones de dólares en rendimientos.⁶¹

A nivel mundial se estima un mercado de 30 mil millones de dólares, que representa un 3% del comercio total de servicios en los países de la OCDE.

En el suministro de los Servicios transnacionales de educación superior se reconocen cuatro esquemas:

- a) Mediante alianzas
- b) A través de la movilidad de los recursos humanos
- c) Por medio del desarrollo de la educación virtual a distancia
- d) Por medio de proveedores externos⁶²

Un elemento fundamental para el desarrollo de este mercado es la movilidad estudiantil, por lo que la mayor fuente de ingresos está dada por las cuotas que pagan los alumnos para asistir a universidades en los países huésped.

⁶⁰ Didou Aupetit, Sylvie. “El comercio educativo: ¿tema de moda o asunto de agenda?”, p. 24, en Revista de la Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004, ANUIES.

⁶¹ Véase Clyde W. Barrow. “La liberalización del comercio y la transnacionalización de la educación superior de EE.UU.”, p. 88, en Revista de la Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004, ANUIES.

⁶² Didou Aupetit, Sylvie. “Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y en el Caribe: principales problemáticas”, p. 46. México, Marzo de 2005, Departamento de Investigaciones Educativas-Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-CINVESTAV), trabajo patrocinado por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO.

Se estimaba en 1.5 millones el número de alumnos que estudian en el exterior. Los países líderes en este proceso son: Estados Unidos, Francia, Alemania, el reino Unido, Rusia, Japón, Australia, Canadá, Bélgica y Suiza.

Tan sólo Estados Unidos domina un tercio del mercado mundial total de servicios a la educación.

Partiendo de éstos datos se puede resolver el problema de a quién le interesa la liberalización de los servicios educativos y del sector servicios en general.

Otro aspecto que ha tomado mucha importancia en el suministro de los servicios educativos es la educación virtual y a distancia.

De acuerdo a algunos estudios de la IESALC⁶³

“la educación superior virtual es un fenómeno muy reciente, que se inicia después de 1995 y en muchos casos a partir de 1999. En realidad, la educación virtual o por medios informáticos y telemáticos es un fenómeno reciente a escala mundial”.

De acuerdo a la maestra Sylvie Didou (2005), este tipo de educación, es suministrada por instituciones tradicionales extranjeras y por universidades virtuales. La oferta educativa abarca desde licenciatura hasta el doctorado, cursos cortos de formación y de actualización profesionales como los diplomados.

En cuanto a las áreas del conocimiento, de acuerdo al investigador José Silvio⁶⁴

“las más populares en la aplicación de la educación virtual, en cuanto a programas ofrecidos y matrícula estudiantil son Administración (24.5%), Educación (20.3%), Ingeniería y Tecnología (16.3%), Ciencias Sociales (12.5%), Economía (10%) y en menor grado las Ciencias Básicas (7%) y de la Salud (5%), en ese orden de importancia”.

⁶³ Silvio, José. “Tendencias de la educación superior virtual en América Latina y el Caribe”, en “La educación superior virtual en América Latina y el Caribe”, Silvio, José (Coordinador), Quito, Febrero de 2003, IESALC-UNESCO.

⁶⁴ Silvio, José. Op.cit, p. 17.

La comercialización de los servicios educativos, el establecimiento de franquicias, la internacionalización de la educación superior, el desarrollo de la educación virtual y a distancia son tendencias que van a modificar los sistemas educativos nacionales.

Para algunos académicos, este proceso tiene varios efectos:

- a) Se corre el riesgo de que la rápida transnacionalización de la industria abrume los sistemas más débiles y menos desarrollados de la educación superior pública
- b) La globalización de este sector tiene el potencial de marginar la transmisión de la cultura nacional y local y subordinarlos a los objetivos de maximizar las utilidades.⁶⁵

Otras críticas se basan en los efectos de un AGCS

*"Un tema de debate en el sector público es el impacto de las normas del GATS en la capacidad de una nación para determinar y aplicar políticas / reglamentación para la educación superior"*⁶⁶

El predominio de estas tendencias abre una nueva situación en el debate sobre el papel del Estado y su relación con la educación superior. El desarrollo del fenómeno de la comercialización de los servicios educativos es resultado y es una expresión de las tendencias más generales que adjudican a los gobiernos un sitio suplementario en el diseño y determinación de las políticas a seguir.

En particular, este fenómeno es una consecuencia de la política que a nivel internacional ha conducido a restringir los subsidios públicos de la educación superior.

De acuerdo a Annie Vinokur esta decisión

*"orilló a todas las instituciones a diseñar estrategias de procuración de recursos propios, por medio de ofertas susceptibles de ser vendidas conforme con un modelo de consumo comercial"*⁶⁷

Considero que la restricción de los recursos públicos a las Instituciones de Educación Superior a nivel mundial, es la base económica que abre la posibilidad de la comercialización

⁶⁵ Barrow, Clyde W, op.cit. p. 93

⁶⁶ Knight, Jane. "¿Por qué el análisis del GATS es importante para la educación superior?, p. 51, en Revista de la Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004. ANUIES.

⁶⁷ Vinokur, Annie. Citada por Sylvie Didou en "El comercio educativo: ¿tema de moda o asunto de agenda?, p. 25, en Revista de la Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004, ANUIES.

de los servicios educativos. La otra base está en el desarrollo de las tecnologías ligadas a la informática.

De manera más general, se puede afirmar que el replanteamiento en las funciones del Estado está posibilitando una serie de modificaciones en el terreno de la política económica y de su responsabilidad social, que son la base para reorganizar las condiciones que les permitan a las grandes empresas maximizar sus beneficios a través de la apertura de nuevos sectores que aún están regulados o son controlados por el Estado. En estos casos, el objetivo es la modificación de las leyes y normas que las naciones se han dado para proteger sus economías para permitir la entrada de la Inversión extranjera y privada.

De acuerdo a esta visión, sectores como la educación superior subsidia a los segmentos más pudientes de la sociedad, por lo que es necesario reorientar el gasto para favorecer a los sectores más desprotegidos y al mismo tiempo, permitir que la inversión privada se encargue de estos sectores que sólo favorecen a los menos pobres

De esta forma, el proceso de *Reforma al Estado* o de *Estado Eficaz* esta en el fondo de la situación tan precaria por la que atraviesan las universidades públicas, pero al mismo tiempo es la base sobre la que se están reconfigurando las nuevas tendencias que llevan a la internacionalización y comercialización de los servicios ligados a la educación superior.

En el caso de nuestro país, las tendencias a la comercialización de los servicios educativos y a la restricción del subsidio a las universidades públicas se han presentado en los últimos años.

México no ha escapado a estas grandes tendencias, máxime que con la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá en 1993, se firmaron acuerdos para permitir la entrada de la Inversión Extranjera en el sector educativo privado (Véase el Anexo I).

ANEXO I: MÉXICO Y LA LEGISLACIÓN SOBRE LOS SERVICIOS

En el caso de nuestro país, el proceso formal de apertura a la comercialización de los servicios y servicios educativos se inició en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norte América.

En el Capítulo XII del TLC se dice:

"Artículo 1201. Ámbito de aplicación.

1. Este capítulo se refiere a las medidas que una Parte adopte o mantenga sobre el comercio transfronterizo de servicios que realicen los prestadores de servicios de otra Parte, incluidas las relativas a:

- a) la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio;*
- b) la compra, o uso o el pago de un servicio;*
- c) el acceso a y el uso de sistemas de distribución y transporte relacionados con la prestación de un servicios;*
- d) la presencia en su territorio de un prestador de servicios de otra Parte; y*
- e) el otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio". p. 418-419.*

En relación a la educación, en el Anexo I. Lista México, se establecen los requisitos para la entrada de la Inversión Extranjera. Se establece que

"Se requiere aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que los inversionistas de otra Parte o sus inversiones adquieran, directa o indirectamente, más del 49 por ciento de la participación en una empresa establecida o por establecerse en el territorio de México que preste servicios educativos preescolares, de primaria, secundaria, preparatoria, superiores o normales, así como los prestados a obreros y campesinos", p. 823-824

En el Anexo II se restringe la Inversión Extranjera y se establecen candados para ciertos sectores, entre ellos, la educación pública.

"México se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la ejecución de leyes públicas y a la prestación de un servicio de readaptación social, y de los siguientes servicios, en la medida que sean servicios sociales que se establezcan o se mantengan por razones de interés público: pensiones, seguro de desempleo, servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y atención infantil". P. 963

Fuente: SECOFI, "Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto oficial.", México diciembre de 1993, 1ª edición, Ed. Miguel Ángel Porrúa-SECOFI.

Por una parte, los gobiernos han reorientado el gasto público para favorecer la educación básica sobre la superior y han centrado sus recursos en los programas de combate a la pobreza. Las consecuencias de esta política es que ha restringido el subsidio a las universidades públicas y las ha llevado a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento, ha favorecido el desarrollo de la escuela privada y de nuevos tipos de formación profesional como la educación no universitaria (fundamentalmente las Universidades e Institutos Tecnológicos).

En este contexto, la presencia en nuestro país de nuevos proveedores como la trasnacional Sylvan que adquirió en el año 2000 el 80% de la Universidad del Valle de México mediante una inversión de 50 millones de dólares⁶⁸, está permitida y protegida por los acuerdos que México ha firmado.

En el Anexo I de éste trabajo se puede leer que se permite la participación de la Inversión Extranjera en hasta 49% de las empresas establecidas en nuestro país restringiendo esta participación para el caso de la educación pública.

Esta discusión es fundamental por las modificaciones que ha traído en la organización de las Universidades Públicas y por las consecuencias en la formación de los alumnos, en los procesos de acreditación y certificación de carreras.

Un aspecto que considero esencial es el de la formación académica de los jóvenes.

Una buena parte de la oferta educativa que llega a nuestro país a través de la educación a distancia o por medio de proveedores no es necesariamente de alta calidad. Pero por otro lado, para competir, las universidades tradicionales de México están reduciendo los planes y programas de estudio al mínimo de conocimientos, centrándose en los básicos.

Este aspecto rebaja, por así decirlo, el valor de nuestros títulos, rebaja los conocimientos científicos, críticos, para cambiarlos por otros centrados en las destrezas, en el manejo de tecnologías e idiomas.

⁶⁸ Véase el trabajo del maestro Rodríguez Gómez, Roberto. "Inversión Extranjera Directa en Educación Superior", p. 41, en Revista de la Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004. ANUIES.

La alternativa a este proceso de competencia y proliferación de nuevos proveedores externos que sólo buscan la ganancia, está en el fortalecimiento de nuestras universidades públicas, en la defensa de la diversidad de opciones y carreras que se imparten en las IES públicas y que no necesariamente responden a los requerimientos del mercado .

Pero por otro lado, este proceso hace necesario la búsqueda de esquemas, de reglamentos y leyes que nos permitan proteger este gran legado histórico-cultural que se resguarda en las universidades públicas. Estoy de acuerdo en que se deben de buscar mecanismos de acreditación y revalidación de carreras que aseguren a los alumnos que reciben una universidad de calidad, pero, resguardando ante todo el sentido científico, crítico de nuestras profesiones y el legado histórico-cultural que tenemos en nuestras manos. Ante la competencia, ante la desregulación y creciente comercialización de los servicios educativos, se debe de fortalecer nuestra diversidad e identidad nacional.

Asimismo, en este proceso de creciente competencia, es necesario contar con el equipo y las nuevas tecnologías que se están presentando en el mercado. En este sentido, los gobiernos estatales y el gobierno federal, tienen la enorme responsabilidad de proveer los recursos que permitan que nuestras instituciones cuenten con tecnología de punta y se puedan desarrollar.

CAPITULO II: LAS RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y EL FINANCIAMIENTO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA (1994-2004)

Un aspecto central de este trabajo es analizar cómo ha influenciado la Reforma del Estado al sistema de educación superior y cuáles son las principales tendencias que se desprenden de este proceso.

En este capítulo se revisará el impacto que la crisis económica ha tenido en el financiamiento a la educación superior pública de nuestro país y en particular, las recomendaciones que el Banco Mundial y la OCDE han elaborado al respecto.

El análisis plantea que la estrategia del Banco Mundial en relación al papel del Estado ha contribuido a modificar la visión que los gobiernos habían sostenido en relación a la educación superior, pues ha dejado de ser una prioridad del gasto público. Este aspecto se puede relacionar con la modificación al Art. 3º donde se establece que el Estado sólo promoverá el desarrollo de la educación superior, pero deja en la ambigüedad la responsabilidad con este sector.

La austeridad en el presupuesto y el auge que han experimentado las opciones de educación privada han modificado sustancialmente la relación que guardan el Estado, el Mercado y las IES, inclinando la balanza hacia el mercado.

Estas modificaciones se ha agudizado con la reforma económica impulsada en la región conocida con el nombre de “Consenso de Washington”, que se ha basado en la menor participación del Estado en la conducción de la economía y en una mayor participación del mercado.⁶⁹

⁶⁹ De acuerdo a Marcos Kaplán

“la reforma del Estado se concentra en la liberalización económica y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del derecho en la economía”

Entre las principales finalidades y dimensiones de la reforma del Estado ubica las siguientes:

- Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas, mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado
- Control de la inflación

2.1. Una revisión de las recomendaciones del Banco Mundial y la OCDE

Para entender esta situación es importante analizar brevemente las tendencias que a nivel internacional están marcando las pautas del comportamiento del sistema de educación superior y en ese contexto, revisar las recomendaciones que instituciones financieras como la OCDE y el Banco Mundial hicieron al gobierno mexicano.

En un documento oficial, Daniel Reséndiz comentaba del cambio que en la concepción sobre las IES se estaba desarrollando y en la que valía más la calidad que la cantidad.

Estos cambios (que analizaremos con más detalle) se vinieron gestando en la administración de Ernesto Zedillo a la par que la OCDE realizaba una evaluación del sistema de educación superior y que el Banco Mundial presentaba sus propuestas para hacer frente a la crisis presupuestal de las universidades públicas.

Podemos decir que se realiza una reforma gradual en todo el sistema de educación superior y se da un viraje en la forma de concebir este sector.

Sin embargo, la reforma no concluye pues se ve interrumpida por varios factores y en particular, por la movilización estudiantil (en la UNAM, el IPN, la UAM y en varias universidades estatales) que ponen en el centro de la discusión la grave crisis por la que estaba atravesando el sector y el profundo abandono en que el gobierno tenía a las universidades públicas.⁷⁰

En un contexto de crisis económica, de una menor participación del estado en la economía, ¿cómo influyen las recomendaciones del Banco Mundial y la OCDE?.

-
- Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales
 - Renegociación de la deuda
 - Reforma fiscal
 - Liberalización de la economía
 - La privatización de las empresas

Véase Kaplan, Marcos. "Estado Latinoamericano: crisis y reforma", pp. 684-685 en "Globalización y alternativas incluyentes para el Siglo XXI", Jorge Basave et.al. México 2002, IIEc-UNAM, CRIM-UNAM, FE-UNAM, DGAPA-UNAM, UAM Azcapotzalco, Porrúa Editores.

⁷⁰ Varios de los conflictos tuvieron como eje el rechazo al incremento de las cuotas y por mayor presupuesto educativo.

La idea fundamental esbozada por estos organismos es que ante la crisis fiscal, las universidades públicas deben buscar recursos privados, fuentes alternas de financiamiento.

Este aspecto es la base de una reforma de la educación superior que toca todos los aspectos del sistema.

2.1.1. El diagnóstico de la OCDE

La evaluación que realiza la OCDE al sistema de educación superior a petición del gobierno mexicano⁷¹ y que se presenta en 1997 es muy importante porque es un referente obligado para entender los cambios que marcarán el futuro de la educación superior de nuestro país.

Durante su elaboración y después de su presentación, la visión y recomendaciones del organismo serán tema de una discusión muy variada en el ámbito académico y en las esferas directivas del gobierno y las IES.

El punto de partida de la OCDE en el diagnóstico, es evaluar en qué medida el sistema educativo de nuestro país, responde a las necesidades de la economía y de la sociedad actuales.

En diversos documentos elaborados por la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial, se constata que durante la década de los noventas, a nivel mundial se pusieron en marcha cambios muy importantes en la educación superior para responder a las necesidades de una economía en constante evolución y al entorno local.

Algunos autores y en particular D. Bruce Johnston, han descrito este proceso como un *programa mundial de reforma orientado al mercado*,⁷² pues en varios países se han presentado cambios homogéneos a la gestión y financiamiento de las instituciones.

Entre los cambios más importantes está el hecho de que los gobiernos ponen más atención al problema de la obtención de resultados, introduciendo nuevos conceptos como la

⁷¹ Se refiere al documento "Las recomendaciones de la OCDE. Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior". México 1997, OCDE.

⁷² D. Bruce Johnston denomina de esta manera al proceso de reforma de la educación terciaria desarrollada durante los noventa. Para más información revisar el documento "Financiamiento y gestión de la enseñanza superior", presentado a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, realizada del 5 al 9 de octubre de 1998 en París.

optimización de la productividad educativa y eficiencia. Además, se pone énfasis en la adquisición de destrezas y en la pertinencia de las formaciones.

Se reconoce que en este periodo ha tenido lugar una tendencia hacia una *educación superior masiva*⁷³ que se ha basado en la creación de diferentes tipos de instituciones, programas de estudio de diferente duración y diversas modalidades de suministro de educación.

En un informe de la OCDE, se hacía énfasis en que asistimos a un proceso caracterizado por la diversidad y que la universidad tradicional esta perdiendo terreno ante las nuevas necesidades.

Se puede decir que estamos en una situación en que las instituciones deben de cumplir una variedad de tareas para adaptarse al mercado, como ofrecer cursos inferiores y de licenciatura, practicar investigación, realizar trabajos a la empresa, vender asesoría, rentar instalaciones, edificios y prestar diversos servicios al público.

En resumen, las instituciones deben de convertirse en polivalentes y ser más flexibles para impartir todos los tipos de enseñanza y realizar todo tipo de investigaciones.⁷⁴

En este sentido, a nivel mundial diversas universidades avanzan en la reforma que podríamos resumir en

- a) una tendencia a la polivalencia y flexibilidad de las universidades
- b) el impulso de profesiones cortas o de profesional técnico
- c) la diversificación de las fuentes de financiamiento
- d) actividades que les permitan acercarse a la empresa

Como se había comentado líneas arriba, esta reforma en esencia está orientada al mercado, a responder a las necesidades de la economía, lo que se definiría como pertinencia.

⁷³ Elaine El-khawas, "El control de calidad en la educación superior", p. 5-7. Ponencia presentada a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, realizada del 5 al 9 de octubre de 1998 en París.

⁷⁴ OCDE, "El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias actuales", p. 5. México 1995, OCDE-ANUIES, Colección Biblioteca de la Educación Superior.

A partir de estas tendencias, la OCDE realiza la evaluación del sistema de educación superior de nuestro país y en particular, se pone mucha atención en cómo responde a las necesidades de la economía. Como se verá más adelante, los resultados de esta evaluación demuestran que el sistema de educación superior en nuestro país no está al nivel de las tendencias mundiales y que al mismo tiempo, no hay relación entre la empresa y la universidad.

Un primer acercamiento de esta evaluación es la constatación, por parte de los evaluadores del extraordinario crecimiento que tuvo el sistema de educación superior en las últimas décadas, al pasar de una matrícula de 29,892 alumnos en 1950 a 1,252,027 en 1990, situación que es una expresión de la complejidad y heterogeneidad del sistema.

Un ejemplo de las desigualdades, se encuentra en el tamaño de las instituciones, pues mientras hay universidades muy grandes como la UNAM, el IPN o la Universidad de Guadalajara, también existen otras muy pequeñas.

Un elemento central de este análisis es que durante el proceso de entrevistas e intercambio de comentarios con investigadores y autoridades, los evaluadores percibieron la existencia de un profundo debate sobre el futuro de la educación superior, entre dos visiones que denominan con los adjetivos de “populistas” y “modernistas” (Véase el Cuadro 5).

Es importante señalar la existencia de estas dos visiones porque reflejan el grado de pluralidad que hay en torno a este tema. El fondo de este debate está en la concepción que sobre el papel del Estado se tenga en cada uno de los casos.

La visión denominada “populista” corresponde a la etapa de ascenso de las ideas favorables al Estado Benefactor en que al Estado se le asignaba un papel fundamental en la conducción de la economía.

Las altas tasas de crecimiento que se lograron en esos años fue un factor que permitió el desarrollo sin precedentes de la educación superior y por supuesto, la idea que había en esas administraciones de que más jóvenes pudiesen contar con una preparación universitaria que respondiera al desarrollo de la nación mexicana.

Para esta visión, es necesaria una universidad de masas, sin restricciones de ningún tipo.

Cuadro 5: Las dos visiones sobre el futuro de la educación superior en México

VISION	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
<p>“POPULISTAS”</p>	<p>“La concepción populista considera que son las clases sociales más que los individuos a quienes debe dirigirse la educación superior.</p> <p>Sus partidarios buscan obtener y ejercer un poder político. Son favorables al acceso más abierto posible y hostiles al principio del pago de derechos de inscripción y escolaridad: <i>es la educación al servicio de las masas.</i></p> <p>Esta línea de pensamiento inspiró en parte la expansión desenfrenada de la década de 1970, período ahora calificado como <i>improvisación</i>” (p. 160)</p>
<p>“MODERNISTAS”</p>	<p>“La concepción modernista se pretende como racional y eficaz, sobre todo en la distribución de recursos y en su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.</p> <p>Los modernistas no son hostiles a las cuotas de inscripción y buscan copatrocínios de las empresas, mientras que los populistas rechazan toda injerencia.</p> <p>En conjunto, tenemos la sensación de que en México, como en otros países, el equilibrio se ha desplazado ahora hacia las concepciones modernistas, incluso en las universidades que hace poco eran abanderados de la tesis contraria.” (p 160-161)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE, “Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior”. México 1997, OCDE, p. 160-161.

Por su lado, la visión “modernista” corresponde al ascenso de las políticas favorables al mercado que critican el papel del Estado en la economía y en que desarrollan en una situación de crisis y de profundos cambios a nivel mundial. Para esta visión, el crecimiento de la matrícula universitaria fue un proceso improvisado que afectó la calidad de las universidades. Por ello plantean una política racional y eficaz.

En el cuadro 5, podemos observar que estas visiones se diferencian en aspectos claves del debate: las colegiaturas, el carácter masivo de la universidad pública, la participación de los empresarios en las instituciones. Y precisamente estos temas estarán, de una u otra forma, a discusión en varias universidades.

Este debate se da en un momento en que para la OCDE, hay una crisis en el sistema de educación superior.

Para los examinadores de este organismo, la crisis afecta al conjunto del sistema. En el caso del nivel medio superior se considera que hay una situación compleja por la variedad de programas y escuelas que no tienen relación entre sí e inequidad, desde el punto de vista del acceso y porque hay IES que ofrecen educación media superior y superior.

En el nivel de educación superior, se plantea que existe una situación de rigidez pues no hay salidas laterales que ofrezcan otra opción que el título de licenciado, elemento que genera frustración en los alumnos.

Asimismo, se observan fuertes desigualdades geográficas y en el acceso. En particular, la OCDE resalta la desigualdad del sistema y elabora un esquema de la misma.

Los examinadores presentan el esquema basado en un seguimiento que se hace a partir del ingreso de una generación a la primaria en 1976 para observar en el transcurso de los años su comportamiento.

Revisando el *Esquema 2 que se llamará el Esquema de la desigualdad*, tenemos que de 100 niños que ingresan a la primaria, sólo 62 lograrán concluirla.

De los 62 que concluyen, tan solo 53 se inscribe a la secundaria. De ellos, sólo 40 concluyen este nivel.

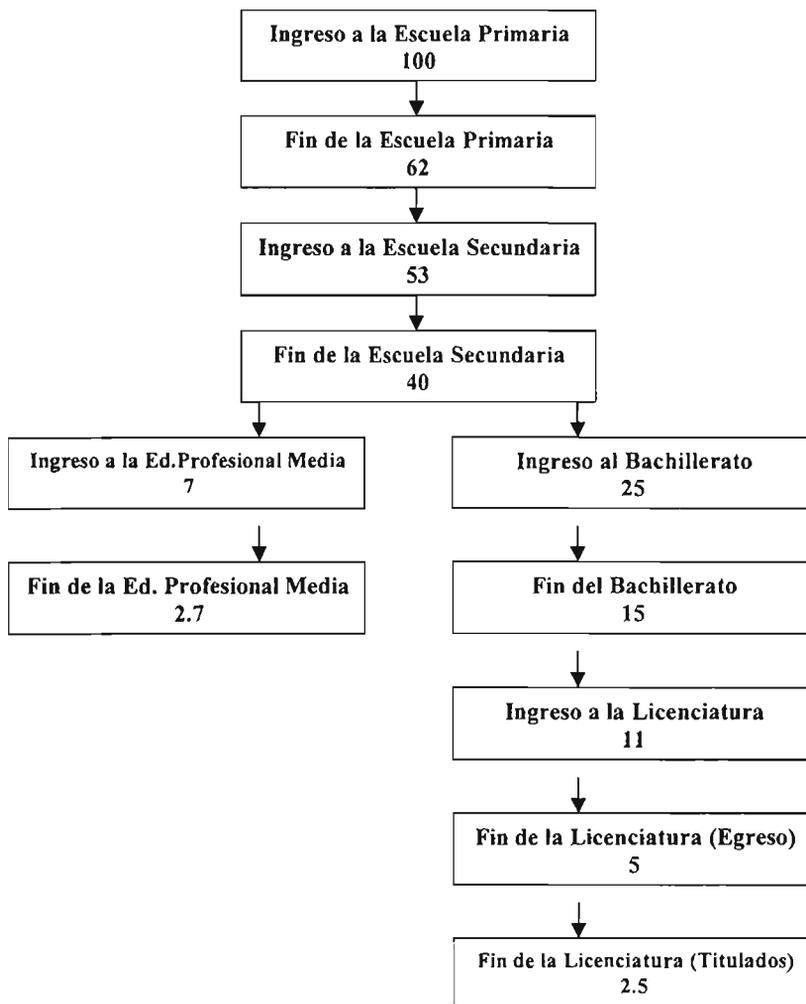
De estos 40, 7 ingresan a la Educación Profesional Media y, 25 al Bachillerato. De los 7 que ingresaron, sólo concluyen 2.7 y de los 25, solo concluyen 15.

De los 15 que concluyen el bachillerato, 11 logran acceder a la Educación Superior y sólo 5 egresan. Sin embargo, al fin de la carrera sólo 2.5 logran titularse.

Es decir, que de 100 niños que ingresan a la Primaria, en las condiciones actuales solo 2.5 se titulará.

Esta situación es grave y deja al descubierto las profundas desigualdades que imperan en este sistema.

**ESQUEMA 2: EL ESQUEMA DE LA DESIGUALDAD:
SEGUIMIENTO A LA GENERACIÓN
QUE INGRESÓ A LA PRIMARIA EN 1976 HASTA 1992
EN QUE DEBERÍA DE CONCLUIR LA LICENCIATURA.**



Fuente: OCDE, "Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior", p.194. México 1997, OCDE.

No cabe duda que con este informe, la OCDE toca aspectos muy sensibles del sistema.

Otro aspecto sensible tiene que ver con el pase automático que es considerado un factor de inequidad. Para la OCDE el mecanismo de resolver la inequidad es ofreciendo las mismas oportunidades a todos.

Es por ello que se plantea la realización de un examen único de ingreso al bachillerato realizado por el Ceneval y la instauración de un solo sistema nacional de educación media superior. Una estrategia que venía a complementar estas propuestas esta en darle mayor impulso a las formaciones profesionales y tecnológicas, es decir, al CONALEP. Al mismo tiempo se buscaba controlar la matrícula de los bachilleratos universitarios.

En el caso del pase automático se dio un debate muy intenso en varias universidades para reglamentarlo o desaparecerlo. En el caso de la UNAM, estas propuestas se analizaban desde el rectorado de Carpizo, sin embargo, es durante el periodo del Dr. José Sarukhán que se instrumentan las reformas.⁷⁵

Para la OCDE nos encontramos con un sistema que es frágil y no responde a las necesidades de la economía por lo que se plantea avanzar hacia un sistema renovado, más diferenciado y menos complicado.

Un aspecto fundamental tiene que ver con la idea de flexibilidad y pertinencia, conceptos que se retomarían en los planes de desarrollo de la SEP y de las instituciones educativas.

De acuerdo a la OCDE

"Diferenciar significa introducir más flexibilidad en el sistema. Esa flexibilidad no se limita a una mayor plasticidad de los cursos.

"Se trata de permitir que las instituciones, en su conjunto o individualmente, respondan a las necesidades de la economía y del desarrollo local, a las aspiraciones y las posibilidades de los estudiantes...

⁷⁵ La reforma aprobada por el Consejo Universitario reglamentaba el pase automático e incluía requisitos para que los estudiantes pudieran acceder a la carrera de su preferencia: tener un promedio mínimo de nueve y haber concluido el bachillerato en tres años. Requisitos que más del 75% de los egresados no llenaba. Esta situación dio lugar a múltiples manifestaciones. Asimismo, se establecía un congelamiento en la matrícula de nuevo ingreso para los CCH y la Escuela Nacional Preparatoria.

“Es lo que se llama la pertinencia de las formaciones...”⁷⁶

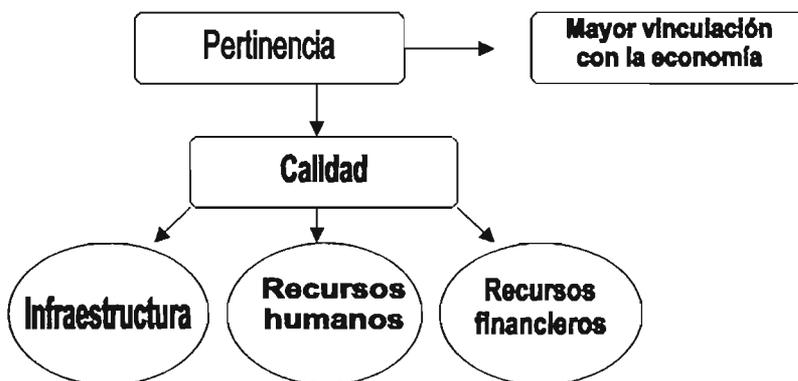
Revisando el *Esquema 3* que se ha denominado el *esquema de la pertinencia*, las IES deben de responder a las necesidades de la economía, al entorno local.

El objetivo es que las instituciones realicen trabajo para las empresas y los municipios, vendan asesoría, den cursos.

Para lograr este fin, se requiere incrementar la calidad. Considero que la calidad es un proceso, el resultado de la interrelación de varios factores o insumos fundamentales como la infraestructura, los recursos humanos y financieros.

Para lograr la calidad es necesario optimizar el uso de estos insumos pues sólo así se logrará un resultado. Evidentemente, este esquema le asigna a la educación un carácter empresarial.

Esquema 3: Esquema de la Pertinencia



Fuente: elaboración propia basado en OCDE. “Las recomendaciones de la OCDE. Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior”. México 1997, OCDE.

Como se puede apreciar en el esquema, la pertinencia se puede medir a partir de la incidencia de una institución o un programa en el desarrollo económico de una región o un país, o en otras palabras, en su vinculación con la economía.

⁷⁶ OCDE, “Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior”, p. 195. México 1997, OCDE.

En ese sentido, se considera que a cambio de las actividades que realicen las Instituciones, recibirán una cantidad de recursos, lo que también les permitirá obtener otras fuentes diferentes a las que reciben del Estado. Por lo tanto, también se generará un clima de competencia con otras instituciones. En ese sentido la calidad, de acuerdo a algunos investigadores, se acerca más a la idea de adquirir destrezas de orden superior que les permitan a las instituciones competir.

A partir de estas consideraciones, se ponen en marcha diversos mecanismos para mejorar la calidad de las universidades y se establecen programas que contribuyan a mejorar la infraestructura, la superación de la planta académica y se limita el crecimiento de las universidades públicas tradicionales generándose un impulso de las Universidades tecnológicas y las formaciones cortas.

Como se ha venido comentando, en este esquema, las IES públicas se verían beneficiadas pues al responder a las necesidades del entorno económico, podrían obtener ingresos extraordinarios que resultarían de sus actividades.

En ese sentido, la creación de las Universidades tecnológicas y la flexibilización del sistema tradicional, desde la óptica de los examinadores vendría a resolver ese distanciamiento entre la educación y el entorno económico pues se establecería una relación muy estrecha con las empresas.

Es importante mencionar, para ejemplificar esta idea de la pertinencia, que en el caso de las Universidades Tecnológicas, esta representado el sector empresarial en sus órganos de dirección y es una fuente muy importante para determinar los cambios en los planes de estudio.

Es en este contexto en que se da una reconfiguración del espacio educativo adquiriendo mayor importancia las “profesiones cortas” o, el tipo “profesional técnico”, quien puede incorporarse más rápido al mercado laboral al ser un egresado flexible y que se adapta fácilmente a las necesidades del entorno.

Estas modificaciones son importantes porque traen consigo una modificación del conjunto del sistema pues no es sólo crear nuevas universidades sino, el establecimiento en las

instituciones tradicionales de nuevos planes de estudio más flexibles y de menor tiempo con criterios menos científicos y buscando ante todo, ya no la generación de conocimientos sino, la obtención de simples destrezas y competencias laborales.

Uno de los riesgos de esta orientación está en el cuestionamiento que se hace de las carreras de humanidades y sociales por considerar que no responden a las necesidades del mercado.

Una primer lectura de estos cambios se encuentra en la pérdida de importancia de las IES y que son sustituidas por las novedosas Universidades Tecnológicas, que si bien, como programa se inician con Salinas, es en el sexenio del Dr. Zedillo en que adquirirán toda su dimensión e importancia.

En el cuadro 6 se presentan de manera resumida algunas de las principales recomendaciones de la OCDE.

Las sugerencias que hace la OCDE son importantes para evaluar la organización del sistema educativo mexicano y definir una serie de tareas para dotarlo de una mayor pertinencia y vinculación con el sector productivo.

La principal aportación de este organismo está en el señalamiento de la importancia que para la economía tendría el impulso de carreras cortas y opciones no universitarias que se va a convertir en uno de los principales objetivos del gobierno mexicano.

En cuanto al tema del financiamiento, hay coincidencia entre los diversos organismos internacionales en profundizar la tendencia a la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Cuadro 6

RECOMENDACIONES DE LA OCDE	
a) Prioridades cuantitativas	<ul style="list-style-type: none"> -Para la educación media superior, prever un crecimiento de la demanda: aumentar la parte de las formaciones profesionales y tecnológicas -Para la educación superior, prever un aumento de la matrícula a mediano plazo, pero bajo reserva de controlarla -Desarrollar prioritariamente los institutos y universidades tecnológicos
b) Equidad	<ul style="list-style-type: none"> -Implantar para todos los candidatos a ingresar a la educación superior un procedimiento de admisión selectiva -Garantizar que todos los candidatos de un mismo nivel tengan las mismas oportunidades de acceso a las formaciones deseadas
c) Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> -Hacer participar a los representantes de los actores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones -Estimular a las instituciones a efectuar trabajos para las empresas -Establecer periodos de trabajo en empresas para los estudiantes en el marco de los planes de estudio
d) Diferenciación y Flexibilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Formular estudios de licenciatura más flexibles: especialización progresiva; conocimientos comunes -Adaptar la duración de los estudios de licenciatura al ritmo propio de cada estudiante y disminuirla en promedio -Desarrollar considerablemente el nivel de técnico superior
e) Calidad	<ul style="list-style-type: none"> -Elaborar referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama, y evaluar en referencia a ellas; respaldar permanentemente los esfuerzos del ceneval -Continuar la evaluación y acreditación de las instituciones
f) Perfeccionamiento del personal	<ul style="list-style-type: none"> -Reservar dentro de lo posible las contrataciones de nuevos docentes permanentes en la educación superior a personas titulares de un doctorado
g) Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> -Acrecentar en forma sensible los recursos provenientes de la formación continua, de estudios e investigaciones para las empresas y los municipios, de la participación en el desarrollo local -Encargar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios, simultáneamente con el desarrollo de becas.

Fuente: Elaboración propia basado en OCDE, "Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior". México 1997, OCDE.

2.1.2 Las Recomendaciones del Banco Mundial y el Financiamiento a la Educación Superior

Cuando se analiza el problema del financiamiento, no se puede dejar de lado la consulta al Banco Mundial. Se considera que los análisis de este organismo en relación a éste tema parten de las nuevas tendencias que sobre el papel del Estado ha elaborado.

En principio, se considera el gasto en educación superior como un gasto regresivo en el sentido de que beneficia a los segmentos menos pobres y a partir de esta premisa, sugiere una estrategia para adjudicarse un mayor número de recursos privados.

En el fondo de esta idea está la propuesta de que los Estados deben concentrarse en proveer los servicios básicos y abrir los otros sectores a la inversión privada.

El tema del financiamiento y la gestión son dos aspectos centrales del *Programa mundial de reforma* seguido en varios países y acompañados por las recomendaciones de la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial.

En particular, el Banco Mundial ha trabajado con más detalle lo concerniente a la inversión en educación superior y sus repercusiones en el desarrollo económico.

El eje fundamental en el análisis de estas instituciones es determinar cómo se relacionan la economía y la educación superior.

En el caso de nuestro país, la evaluación de la OCDE determinaba que los recursos de la educación superior dependían en gran medida del presupuesto federal, lo cual hacía frágiles a estas instituciones en un momento en que la tendencia general era el retroceso de la intervención federal en todos los ámbitos.

Se criticaba el hecho de que no había una política destinada a la generación de ingresos propios, que seguían siendo en promedio del 8% del presupuesto total. De los ingresos propios, las cuotas pagadas por los alumnos representan sólo una tercera parte y se menciona en este diagnóstico que son muy bajas o inexistentes, por lo que se sugiere el incremento de la participación de los estudiantes en los costos que genera su educación.

A manera de propuesta se planteaba que la búsqueda de nuevos recursos debería también vincularse al acrecentamiento de las relaciones con la economía y la sociedad a través de “la formación continua, los estudios e investigaciones para las empresas y los municipios, la participación y el desarrollo local”.⁷⁷

De esta forma se sugerían acciones que contribuyeran a la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Por supuesto que hay una coincidencia entre los planteamientos de la OCDE y el Banco Mundial, por lo que se analizarán las recomendaciones de este organismo.

El documento que se considera base para el debate sobre la reforma de la educación superior es el titulado *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia (1995)*.

En este documento se examinan las limitaciones y los problemas que enfrenta la educación superior en todo el mundo. La conclusión a la que se llega es que hay una profunda crisis en todo el sistema y particularmente en los países en desarrollo. La situación por la que atraviesa este sector en los países en vías de desarrollo la describe como

*“una situación de hacinamiento, deterioro de infraestructura, falta de recursos para cubrir gastos no salariales (libros de texto, equipo de laboratorio) y, una disminución de la calidad de la enseñanza y las actividades de investigación”*⁷⁸

El análisis del Banco Mundial es importante porque desarrolla una argumentación en la que califica el gasto en educación superior como un gasto ineficiente y regresivo. En la medida en que estas orientaciones son retomadas por los gobiernos se genera una política que limita los presupuestos a las universidades y se da prioridad al gasto en educación básica.

Se considera que esta orientación no es exclusiva del sector educativo, sino que es parte de un programa más amplio para reformar el papel del Estado en la economía y que en este caso tiene su corolario en el aspecto social.

⁷⁷ OCDE, op. Cit. p.. 217-218

⁷⁸ Banco Mundial, “La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia”, p. 17-30. Washington 1995, Banco Mundial.

El objetivo que se plantea el Banco Mundial⁷⁹ es de lograr una reforma en la educación superior para movilizar una mayor financiamiento privado. De esta manera, se busca *liberar* recursos para el nivel primario, un funcionamiento mas eficiente y a un menor costo público.

Estos objetivos se enmarcan en una situación de crisis y en la, de acuerdo al Banco Mundial, los gobiernos se esfuerzan por resolver el problema de cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza superior cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación y en particular, es más grave en los países en desarrollo por los ajustes fiscales que enfrentan.

La situación descrita es grave porque por un lado, la educación superior ha sido el sector de más rápido crecimiento, pero por el otro lado, se restringen los recursos públicos que permitan mejorarlo.

Para el Banco Mundial se ha dado un crecimiento muy dinámico en las matrículas pero eso no ha resuelto el problema de la desigualdad pues continúa siendo elitista. En el caso de nuestro país lo hemos visto con el Esquema de la desigualdad: de 100 niños que entran a la primaria, sólo 11 ingresan a la licenciatura y de ellos, sólo 2.5 logran titularse.

Asimismo, al carácter desigual y elitista de la educación superior se agrega que el gasto se usa ineficientemente.

La argumentación parte de que en muchos países en desarrollo hay servicios subutilizados, duplicados de programas, altas tasas de deserción y reprobación, además de que una muy alta proporción del presupuesto se destina a *gastos no educacionales*, como la vivienda, alimentación y otros servicios subvencionados.

Este aspecto es de suma importancia porque representan en muchos casos conquistas estudiantiles y porque al mismo tiempo, se pueden convertir en fuente de negocios.

Por ejemplo, en nuestro país hay experiencias de Escuelas-Internados como el caso de las 16 Escuelas Normales Rurales. Esta conquista estudiantil se logró en el marco de un Estado Benefactor y como resultado de la Revolución Mexicana. Este tipo de Escuelas se ubican en

⁷⁹ Véase el documento del Banco Mundial, "La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia", resumen y capítulo 1. Washington 1995.

regiones pobres y se hicieron para los hijos de campesinos. En varias regiones se construyeron estas Escuelas para formar maestros que contribuyera al desarrollo de sus comunidades.⁸⁰

Otros ejemplos pueden ser las modalidades de “copias económicas” subvencionadas en la UAM Xochimilco, o bien, las becas para entrar a los centros de cómputo que se lograron en varias escuelas de la UNAM. Es decir, son conquistas estudiantiles que se han logrado en el marco de una situación muy específica y son resultado de la larga lucha del pueblo trabajador.

Se pueden convertir en fuente de negocios porque en varias escuelas están desapareciendo estas prestaciones y porque su concesión es fuente de recursos. Las concesiones a las fotocopiadoras en la universidad que son una necesidad de primer orden, los estacionamientos. O bien lo que sucede en otras universidades con la existencia de corredores de locales de comida, papelerías concesionadas a empresas de comida rápida o líderes en el ramo (la Papelería Lumen en la Facultad de Arquitectura tiene un local).

Para el Banco Mundial, mantener estos gastos no educacionales convierte el gasto en ineficiente y se convierte en un gasto social regresivo desde el punto de vista de que los estudiantes así subvencionados provienen del extremo superior de la escala de ingresos.

Es importante citar la argumentación de este organismo

“se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener mayor derecho a utilizar los recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo...”

“la realidad fiscal... indica que los mejoramientos de la calidad y el incremento de las matriculas en la enseñanza post secundaria puede lograrse con poco o ningún aumento del gasto público”⁸¹

Es un hecho que se podría dejar a la educación superior sin recursos públicos pero que el Banco Mundial no va hasta esos niveles por el riesgo que esto pueda generar a los gobiernos. En este documento también se señala que hay que tener precaución porque sectores de

⁸⁰ Las Normales Rurales de Matumactzá, Tiripetío, Ayotzinapa, Tenería, Teteles, Amilcingo, “El Mexe” son ejemplos de estos modelos que han nutrido el magisterio con jóvenes preocupados con su entorno y sus comunidades. Estas normales han sido objeto de una política destinada a desaparecer el internado y sustituirlo por una beca.

⁸¹ Banco Mundial (1995), op. cit. p. 3-4

estudiantes y sindicatos de profesores que buscan conservar sus privilegios pueden movilizarse y desestabilizar el régimen.

Por lo tanto, se reconoce que a pesar de todo, la educación es importante para el desarrollo nacional, por su contribución a la cultura, al desarrollo de la ciencia y la tecnología, etc...

Es importante mencionar que la reforma del Banco Mundial depende no sólo del ánimo del gobierno para llevarla a cabo sino, en gran medida con el clima político que este presente en el país. Una reforma a la educación superior puede traer consecuencias graves que se deben de prever.⁸²

Esta situación es lo que ha llevado al Banco Mundial a realizar varias adecuaciones a su propuesta original pero, sin abandonar los principios fundamentales: *una reforma orientada al mercado y la movilización de un mayor número de recursos privados*.

Tomando en cuenta algunos estudios promovidos por el Banco Mundial⁸³ en relación al avance de la reforma, se puede constatar que en el decenio de 1990 se han desarrollado reformas en prácticamente todo el mundo, contando con el apoyo de este organismo.

La estrategia de reforma que se plantea en el documento *La educación superior: lecciones derivadas de la enseñanza* y que se resumen en el Cuadro 7, es la base de esta Reforma Mundial.⁸⁴

⁸² Recordemos la oposición que la reforma ha generado, en la UNAM las movilizaciones durante la gestión de Carpizo que culminaron en una huelga y un congreso, las movilizaciones en el período de Sarukhán y la reciente huelga de 1999 con Barnés como rector.

⁸³ Revisar la ponencia de D. Bruce Johnstone, "Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo", presentada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, París 1998.

⁸⁴ En un análisis reciente elaborado por el IESALC (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe) se plantea que a lo largo de la historia se han dado tres reformas universitarias en América Latina y el Caribe. De acuerdo a este estudio, la etapa actual es caracterizada como la 3ª *Reforma* y su inicio se ubica más o menos a fines de la década de los años 90. Algunos de los rasgos que distinguen esta Reforma son los siguientes: se da en un contexto de expansión de la educación internacional y creciente conformación de un modelo tripartito (público, privado local y privado internacional); nacimiento de la Educación virtual y aparición de nuevas modalidades pedagógicas híbridas: nuevo rol del Estado; Flexibilización de las estructuras académicas y administrativas.

Véase IESALC. "Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003". París 2003, IESALC-UNESCO-ONU.

Cuadro 7

<i>Estrategia de Reforma a la Educación Superior Banco Mundial (1995)</i>	
Orientación	Descripción
✦ Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas	<p>Promover instituciones no universitarias que sean más sensibles al mercado laboral como politécnicos e institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos y programas de enseñanza a distancia.</p> <p>Asimismo, se plantea fomentar el desarrollo de instituciones privadas generando programas de acreditación y fiscalización.</p>
✦ Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento	<p>El objetivo es que las instituciones desarrollen reformas para movilizar un mayor número de fondos privados a la educación superior, proporcionar apoyo a los estudiantes calificados que no puedan seguir estudios superiores debido a ingresos familiares insuficientes y mejorar la eficiencia del gasto.</p> <p>En ese sentido se plantean tres mecanismos para diversificar las fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Participación de los estudiantes en los gastos b) Las donaciones de los ex-alumnos, de la empresa privada y la ayuda externa c) Realizar actividades que generen ingresos como los cursos de corto plazo, investigaciones a la empresa y servicios de consultoría
✦ Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior	<p>Se considera que las reformas planteadas implican cambios en la relación entre el gobierno y las instituciones de educación superior como una ampliación considerable de las actividades del sector privado. Sin embargo, es necesario que el Estado siga prestando ayuda al sector.</p> <p>En ese sentido se busca el establecimiento de un marco jurídico que regule estas nuevas relaciones creando incentivos y un mayor autonomía de las instituciones.</p>
✦ Otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad	<p>El objetivo de estas medidas es alcanzar una mejor calidad en la enseñanza y la investigación y una mayor adaptación de las instituciones a los cambios en el mercado laboral. Asimismo, se busca una mayor relación con la empresa que permita a este sector participar en los consejos de administración de las universidades.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial "La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia", Washington 1995.

La base material de estas modificaciones es que a nivel mundial, la educación superior ha presentado dificultades financieras que la han orillado a una crisis de grandes dimensiones con el consecuente atraso en su infraestructura y en el desarrollo de sus actividades más elementales. Esta situación es resultado de la orientación económica de reducir el papel del Estado y limitar el gasto público.

Ante esta situación, gobiernos de las más diversas orientaciones han optado por impulsar reformas en este sector, situación que no ha estado exenta de dificultades. Pese a ello, se reconoce que hay un consenso entre los gobiernos y las instituciones para llevar adelante la reforma.

Se distinguen tres categorías principales de reformas que han surgido en los últimos años:

- ♥ *Complementación de los ingresos públicos o estatales con ingresos no estatales*
- ♥ *Reforma del financiamiento del sector público*
- ♥ *Reestructuración de las universidades y otras instituciones de enseñanza superior*⁸⁵

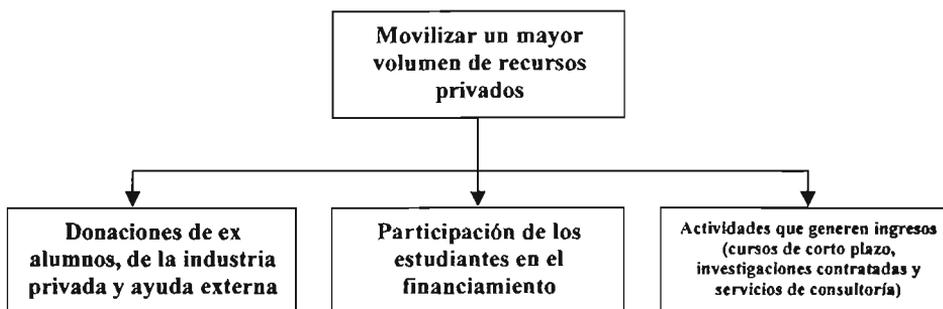
Sobre el primer aspecto, de *Complementación de los ingresos públicos*, el Banco Mundial y otros organismos coinciden en que es necesario diversificar las fuentes de financiamiento, para lo que se distinguen tres mecanismos para atraer ingresos.

En el siguiente Esquema, se pueden revisar estos mecanismos: las donaciones de ex-alumnos y de la industria privada; participación de los estudiantes en el financiamiento y actividades que generen ingresos.

En relación a estos mecanismos, en varios países en desarrollo, los gobiernos han instaurado el cobro de derechos de matrícula y otros cobros adicionales. Ejemplos de países son Australia, Nueva Zelanda.

⁸⁵ D. Bruce Johnstone, op. cit. p. 7

Esquema 4: Fuentes Alternas de Financiamiento



Fuente: elaboración propia, basado en el documento del Banco Mundial, "La educación superior. Las lecciones derivadas de la experiencia". Washington 1995.

Llama la atención que durante la década de los noventa en África se instauraron cobros para recuperar los costos que genera la manutención de los estudiantes (el costo de alojamiento y alimentación). En el caso de América Latina, el único país que recupera sus costos es Chile. Sin embargo, se llevaron adelante reformas en Argentina.

Sobre México, se habla de la iniciativa impulsada en 1993 para que los alumnos sufragaran algunos de los costos. Sin embargo, se comenta el caso de la UNAM

"en otras universidades públicas de México, sobre todo en la Universidad Nacional Autónoma de México, cualquier intento de introducir un sistema de participación en los costos ha encontrado una resistencia encarnizada"⁸⁶

A la par de las reformas en las cuotas estudiantiles, en varios países esta ha ido acompañada de becas y préstamos a los estudiantes para pagar el costo de su educación. Durante los noventa, el Banco Mundial ha financiado múltiples programas para este fin en China, México, Jamaica.

Otro aspecto de la reforma es el incremento sin precedentes que ha tenido la educación privada. Algunos datos señalan que en América Latina las matrículas se han incrementado al

⁸⁶ D. Bruce Johnstone, op. cit. p. 9

doble en los últimos años. Esta situación se ha acompañado de una vinculación más estrechas entre las universidades públicas y la industria.

Un ejemplo puede ser China, donde los ingresos provenientes de esta relación se incrementaron en 1995 a 14% de su presupuesto total, contra sólo un 4% en 1978.⁸⁷

Otros complementos reconocidos al financiamiento estatal se encuentra en las donaciones y actividades filantrópicas. Varios países han establecido programas en esta dirección sin embargo, se reconoce que EU es líder en este tipo de actividades: en conjunto, con las actividades filantrópicas de la enseñanza superior se recaudaron en 1995-1996, US\$14,250 millones.

En relación a la categoría denominada Reforma del sector público es muy importante analizar cuáles son los cambios que en los últimos años se han realizado a nivel mundial.

Un elemento fundamental es que su objetivo es el de obtener un uso más eficaz de los recursos públicos., es decir, esta reforma está centrada en el cómo y para quién dar los recursos.

En algunos casos se han establecido mecanismos de financiamiento basados en fórmulas, por ejemplo, el otorgar el presupuesto basado en el desempeño de las instituciones⁸⁸.

Este mecanismo vincula los ingresos públicos a criterios de desempeño como pueden ser: los títulos concedidos, el tiempo medio necesario para titularse, los resultados de exámenes a los graduados, el prestigio académico y criterios para evaluar la vinculación de las escuelas con el medio económico, entre otros.

Un aspecto que es muy importante tiene que ver con la tercer categoría de las reformas, la reestructuración de las instituciones de educación superior.

⁸⁷ Para estos datos puede consultarse el texto de D. Bruce Johnstone, op. cit.

⁸⁸ Este elemento es muy importante porque en nuestro país se discuten al interior de la ANUIES diversos mecanismos para otorgar el financiamiento y porque en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se planteó como una prioridad la búsqueda de nuevos esquemas de financiamiento a la educación superior.

La reestructuración se refiere a la disminución o renovación de las plantas académicas y administrativas de las universidades.

Es decir, despidos, jubilaciones adelantadas, cierre de instituciones ineficaces o ineficientes, la fusión de otras, etc...⁸⁹

La reestructuración también implica una adecuación de las instituciones a las nuevas tecnologías, la introducción de nuevas tecnologías como el internet, la fibra óptica, etc...

Estos elementos son importantes mencionarlos porque están presentes en el debate que a diario se desarrolla en las universidades sobre el papel del gobierno, el rol del sector público y privado, la mercantilización de la educación, etc...

A pesar del fuerte impulso que ha tenido la reforma a la educación superior, recientes estudios del Banco Mundial han demostrado que en regiones como América Latina aún no se cuenta con los avances deseados.

En particular, se mencionan tres problemas principales⁹⁰

- a) *Baja tasa de matrículas. Se estima que alrededor de tan sólo un 20% de los jóvenes en edad de estudiar una licenciatura, tiene acceso a ella.*
- b) *Baja inversión en educación. Los gobiernos de América Latina invierten poco en educación.*
- c) *Baja pertinencia. Se considera que con la importancia cada vez mayor del conocimiento y la innovación para el progreso económico, las universidades necesitan integrarse más a la sociedad. En América Latina y el Caribe, esta interacción es baja.*

Se aprecia que la reforma de la educación superior o terciaria ha sido desigual dependiendo de las regiones y dentro de ellas. Sin embargo, si se pueden establecer tendencias comunes en todas ellas.

⁸⁹ Llama la atención porque en varias IES de nuestro país se han llevado a cabo reestructuraciones tomando en cuenta la jubilación anticipada del personal y reestructuraciones administrativas para fusionar departamentos o cerrar otros.

⁹⁰ Holm-Nielsen, Lauritz, et. al, "Cómo procurar las capacidades necesarias para la economía del conocimiento. El Banco Mundial en la Educación Terciaria en América Latina y el Caribe", en el Boletín En breve, Washington Febrero 2003, No 19. Banco Mundial.

Al respecto, es importante mencionar las conclusiones de otro estudio reciente que elaboró el Banco Mundial .

En este estudio⁹¹ se concluye que hay un auge de las fuerzas del mercado en la educación terciaria y se plantea la necesaria intervención del Estado en el sector..

Se menciona que

“En muchas regiones, uno de los legados de la independencia nacional fue el monopolio estatal sobre la educación terciaria...

“En la actualidad, esta predominante cultura de los privilegios a expensas del erario se siente cada día más presionada hacia el cambio. Entre las fuentes de esta presión se encuentran la expansión de la apertura económica, el creciente pluralismo político y la mayor demanda de educación terciaria, consecuencia del crecimiento demográfico y del mayor acceso a los niveles inferiores de la educación que han sobrepasado las capacidades del gobierno para sufragar servicios educativos a niveles superiores.

“La financiación de la educación terciaria por parte del gobierno ha descendido en términos relativos (y en ocasiones incluso en términos absolutos), obligando a los países e instituciones a considerar alternativas de financiación y nuevos modelos de prestación de los servicios educativos. Específicamente, el crecimiento de las instituciones privadas como respuesta al aumento de la demanda ha sido mucho más rápido en los países en desarrollo que en la mayoría de los países de la OCDE.

“En muchas parte del mundo la presencia cada vez mayor de instituciones privadas ha modificado de manera drástica el patrón tradicional predominante de financiación y prestación de los servicios educativos por parte del Estado”⁹²

Estamos ante la presencia de un fenómeno muy importante. De acuerdo a los diferentes documentos y datos que se han revisado, se concluye que la intervención del Estado ha disminuido no sólo en la educación superior sino en la prestación de los servicios educativos y en el financiamiento de la misma.

⁹¹ Véase el documento del Banco Mundial, “Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria”, Washington 2003, Banco Mundial. Se sugiere revisar el Capítulo 4 sobre las relaciones entre IES, Mercado y Estado.

⁹² Banco Mundial, “Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria”, preparado por Jamil Salmi. Washington 2003, Banco Mundial.

Este fenómeno se justifica en los cambios que ha nivel mundial ha presenciado el papel del Estado y la nueva situación económica basada en el protagonismo del mercado, en la desreglamentación y privatización del sector público.

Sin embargo, un elemento que puede generar confusión es que, ante esta tendencia hacia la limitación de las funciones del Estado en la economía y en la educación superior, el Banco Mundial retome como un aspecto importante el papel del Estado.⁹³

La justificación de la participación del Estado en la Educación superior esta sustentada en tres aspectos:

- *Las externalidades que genera la inversión en la educación superior. Genera beneficios externos que son esenciales para el desarrollo económico y social*
- *Por las imperfecciones de los mercados de capital que limitan la capacidad de individuos académicamente calificados pero económicamente desfavorecidos para obtener préstamos que les permitan acceder a la educación superior*
- *Porque desempeña un papel fundamental en el apoyo a la educación básica y secundaria, ampliando las externalidades que producen los niveles inferiores de educación⁹⁴*

Sin embargo, la participación del Estado está en constante modificación. Para estos organismos debe hacerse a un lado del modelo tradicional de control estatal e imposición de reformas y políticas públicas a otros esquemas de apoyo hacia las instituciones de educación terciaria, tanto públicas como privadas para no actuar como ente de control, sino como un ente más flexible.

Es decir, el nuevo papel asignado al Estado es el de convertirse en promotor de la educación terciaria en base a tres elementos clave: crear un marco de políticas coherente, regular favorablemente el entorno y ofrecer incentivos a las instituciones.

⁹³ Es importante aclarar que esta idea no representa un regreso al protagonismo del Estado. En el Informe de 1997 el Banco Mundial insiste en la necesaria colaboración entre Estado y Mercado para asegurar el desarrollo económico.

⁹⁴ Banco Mundial (2003), op. cit. p. 89-93

Estos elementos son muy importante porque el Banco Mundial se ha percatado de que no bastan las reformas sino existe un marco regulatorio coherente que impida el desarrollo de más desigualdades o la formación de nuevos monopolios privados.

Por ejemplo, un sistema dominado por el sector privado genera múltiples riesgos. De una parte, es un poderoso incentivo para que las universidades públicas cambien, por el otro, genera desigualdades al interior de las Instituciones Públicas que se encuentran sin recursos y en muchos casos, con pocas posibilidades de allegarse recursos propios.

Desde el punto de vista de la equidad, un mayor número de alternativas institucionales para los estudiantes solamente tiene lógica para aquellos que puedan pagar los costos de la educación o para quienes cuenten con una beca, situación que puede llevar a una fragmentación y polarización en el sistema, a situaciones en que se tengan en un mismo lugar dos tipos de universidades las que tiene los recursos y atraen a los estudiantes que puedan sufragar los costos y las que se queden sin recursos, en el abandono y por lo tanto, con múltiples problemas de calidad.

En el caso de América Latina estas reformas se traducen en una nueva estrategia para la educación terciaria que se plantean como finalidad crear un mercado para la educación terciaria y mejorar la capacidad de respuesta del sector público y su responsabilidad.

Entre las líneas de acción se mencionan:⁹⁵

- *Formación de capacidad institucional*
- *Financiamiento de fórmulas basadas en la competitividad y el desempeño*
- *Mecanismos para asegurar la calidad*
- *Observatorios del mercado laboral*
- *Créditos educacionales*

A manera de conclusión, es importante señalar que el punto de partida de ambas instituciones para evaluar la educación superior es en relación a su incidencia en la economía.

⁹⁵ Holm-Nielsen, Lauritz B. op. cit. p. 2

Para la OCDE se trata de la Pertinencia y la adecuación en los planes de estudio. Para el Banco Mundial, la crisis fiscal de los Estados abre nuevas posibilidades para que los IES se vinculen con la empresa.

Las tendencias que se han revisado tienen una expresión en nuestro país y han sido la base de las transformaciones recientes en las universidades públicas.

El punto de partida de estas modificaciones ha estado en las limitaciones presupuestarias que el sector ha venido arrastrando en los últimos años. Estas limitaciones en el subsidio han replanteado las prioridades y los vínculos de las instituciones universitarias con el gobierno, las empresas y los órganos de decisión como la Cámara de Diputados.

2.2. La crisis económica y el financiamiento a las IES en México

Otro planteamiento que se hace en esta tesis es ¿cómo ha afectado la crisis económica el financiamiento de las IES?, ¿por qué razones se ha reducido el subsidio?

Se busca demostrar algunas de las respuestas que ya se han manifestado anteriormente y en ese sentido, es importante analizar la evolución del gasto público en estos años poniendo énfasis en los recursos destinados a los pobres y el costo de la deuda.

2.2.1. La crisis económica

En un informe sobre la situación económica de México, elaborado durante el período de transición entre los gobiernos de Zedillo Y Fox, el Banco Mundial reconocía al gobierno de Zedillo como exitoso y recomendaba al gobierno entrante, mantener los logros económicos y emprender una serie de reformas estructurales.⁹⁶

El éxito que celebraba el Banco Mundial correspondía al ritmo de crecimiento constante que siguió la economía después de la crisis de 1994.

⁹⁶ Al respecto, este organismo internacional planteaba que “después de una recesión dura, pero breve, que siguió a la crisis de 1994, México ha gozado de cuatro años consecutivos de crecimiento económico, con un promedio anual de 4.9 por ciento durante el período 1995-1999” (p.24) y recomendaba mantener estos logros. Giugale, Marcelo M. “México. Una agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era”, Banco Mundial, Washington 2001.

Como se puede notar en el Gráfico 2, después de un decremento en el PIB del -5.6% en 1995, la economía se logró recuperar y crecer a tasas que rebasaron el 4%.

La economía nacional no estuvo exenta de las diferentes crisis financieras que agobiaron la economía mundial. Después de la crisis de 1994, en Asia Oriental (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999) se presentaron problemas financieros.

Durante el gobierno del Dr. Ernesto Zedillo, la economía nacional mantuvo tasas de crecimiento que rebasaron el 4% de promedio anual. Estos logros estuvieron apoyados en el dinamismo que mantuvo la economía norteamericana que hizo que no se sintiera la recesión y en una constante entrada de Inversión Extranjera Directa.



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI. Sistemas de Cuentas Nacionales de México y Presidencia de la República. Anexo Estadístico. 3er Informe de Gobierno 2003. México 2003.

De acuerdo al cuadro 8, en el período que va de 1994 a 2003, el PIB tuvo un crecimiento de más del 26%, al pasar de \$5 340 953.4 millones de pesos de 1994 a \$6 754 773.4 en 2003.

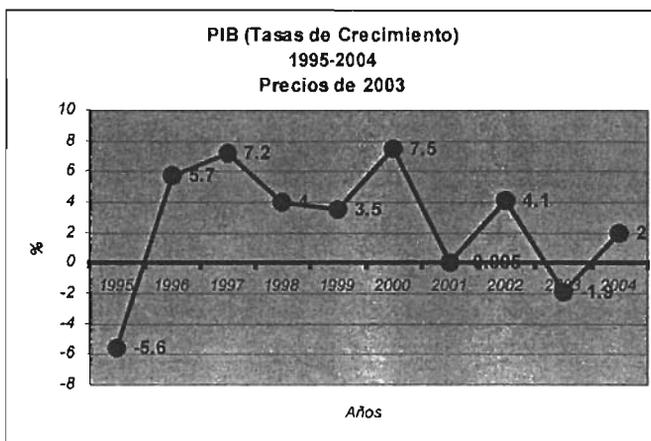
Cuadro 8

Producto Interno Bruto (1994-2003) Millones de Pesos de 2003	
Año	PIB
1994	5 340 953.4
1995	5 039 832.9
1996	5 328 217.3
1997	5 713 238.3
1998	5 942 144.1
1999	6 152 806.3
2000	6 616 167.4
2001	6 615 830.7
2002	6 890 288.1
2003	6 754 773.4

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales de México y Presidencia de la República. Anexo Estadístico. 3er Informe de Gobierno 2003. México 2003.

Sin embargo, de acuerdo al Gráfico 3, el repunte en las tasas de crecimiento que había sostenido el PIB durante el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo se ve interrumpido y en 2001, con el nuevo gobierno la economía cae a -0.005% , en 2002 se vuelve a recuperar y alcanza un 4.1% , para volver a descender en el 2003 en -1.9 . En el 2004 alcanza un ligero repunte de 2% sin que se logren recuperar las anteriores tasas de crecimiento.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales de México y Presidencia de la República. Anexo Estadístico. 3er Informe de Gobierno 2003. México 2003.

Es importante señalar que para enfrentar la crisis de 1994 el gobierno de Zedillo impulsó una estrategia apoyado en lograr una estabilidad económica.

La estabilidad estuvo sustentada en una férrea *disciplina fiscal* y en el impulso del sector *financiero*.

Ante la crisis de 1994, se instauró un programa para el rescate de la banca denominado FOBAPROA.

Se impulsaron reformas para proceder a la liberalización del sector financiero, acompañada de cambios en la ley que permitieron una mayor participación extranjera en el sector y se transfirieron las pensiones del IMSS a las AFORE.

Las reformas le permitieron al sector financiero jugar un papel muy importante en la estabilidad económica al contribuir, durante este periodo, para atraer una mayor cantidad de Inversión Extranjera Directa.

Por ejemplo, en el año 2001, México fue el principal receptor de IED en América Latina y el Caribe con 24, 730 millones de dólares.

El sector financiero participó con el 69% de toda la IED recibida ese año a pesar de que se presentaban factores de alarma en el crecimiento de la economía. Esta IED ha estado basada en la extranjerización del sector.

Las reformas se han reflejado en un repunte del crecimiento del PIB que alcanzó su mayor nivel en 1997 con una tasa de 7.2%, para continuar con un crecimiento sostenido durante el sexenio.

Otra medida importante fue la creación del FOBAPROA para rescatar a los banqueros, el cual, se convirtió en una carga muy pesada para los contribuyentes pues se movilizaron una gran cantidad de recursos del presupuesto federal y se limitaron los recursos destinados al gasto social.

Revisando el Cuadro 9 podemos ver que de 1995 en que se instauró el Programa de rescate bancario a la fecha, se han destinado más de \$436 397 millones de pesos para salvar a la banca.

Si sumamos estos recursos con los que año con año se destinan al pago de intereses de la deuda en estos últimos diez años (1994-2004), se han destinado \$2 249 756.4 millones de pesos que en promedio representan durante ese período, más del 3.3% anual del PIB.

Si comparamos el monto destinado al Costo de la Deuda del Sector Público Presupuestario en 2003 con lo destinado el mismo año al conjunto de la educación superior tenemos lo siguiente:

En 2003 se destinaron al primer rubro \$190,753.6 y \$41,658 millones de pesos al segundo, es decir, que los recursos destinados a la deuda son cuatro veces mayores que el Gasto Federal a la Educación Superior.

Para decirlo de otra forma, la cantidad destinada al pago de intereses de la deuda y a los Programas de Apoyo Financiero excede a la suma de los recursos destinados a la educación

Cuadro 9

Costo de la Deuda del Sector Público Presupuestario (1994-2004) Millones de Pesos de 2003				
Año	Intereses, comisiones Y gastos de la deuda pública (a)	Programas de Apoyo Financiero (b)	Total (a) + (b) = c	% del PIB
1994	130 666	0	130 666	2.4
1995	188 261	41 152.2	229 413.2	4.5
1996	187 974.9	43 248.9	231 223.8	4.3
1997	151 241.4	71 609.2	222 850.6	4
1998	152 641.3	15 613.8	168 255.1	2.8
1999	187 409	21 867.3	209 276.3	3.6
2000	169 294.4	72 921.5	242 215.9	3.7
2001	168 727.7	45 366.8	214 094.5	3.2
2002	148 008.4	48 438.9	196 447.3	2.8
2003	160 342.5	30 411.1	190 753.6	2.8
2004	168191.7	36368.2	204559.9	2.9

Fuente: Presidencia de la República. Anexo Estadístico. 4º Informe de Gobierno 2004. México 2004.

superior durante el periodo que va del 2000 al 2003 y es cuatro veces mayor a lo destinado en 2003 a las IES públicas. Es decir, la suma del Gasto Federal en Educación Superior correspondiente al período que va 2000 a 2003 fue de \$163 217.4 millones de pesos.

Esta política de priorizar el pago de la deuda y el rescate bancario limita los recursos destinados al desarrollo social y constituye una fuerte sangría a las finanzas públicas, situación que ha conducido a que los gobiernos, al tener los recursos amarrados, tengan que elegir entre un conjunto de necesidades (salud, educación, combate a la pobreza, subsidios...), a cuál de ellas destinar los recursos escasos.

Para ejemplificar esta situación, analizamos el gasto público. Desarrollar una *política de disciplina fiscal* representa un estancamiento del mismo y una reorientación del gasto hacia

los programas sociales dedicados “a los más pobres”, segmentando el gasto en programas de combate a la pobreza. Esta disciplina fiscal limitó los recursos destinados a la política social en un porcentaje menor al 17% anual del PIB.

Si se revisan los datos del Cuadro 10 que corresponden al Gasto Programable que es el rubro destinado al desarrollo social, vemos que desde 1994, este rubro no rebasa el 17% en cada año y que en algunos años (1995, 1996, 1998, 1999, 2000) no rebasa el 16% del PIB.

Cuadro 10

Gasto Programable como porcentaje del PIB (1994-2004) Millones de Pesos de 2003	
Año	%
1994	17.5
1995	15.8
1996	15.9
1997	16.6
1998	15.6
1999	15.5
2000	15.6
2001	16.1
2002	17.2
2003	18.4
2004	16.7

*Fuente: Elaboración propia en base a: Presidencia de la República. Anexo Estadística.
4º Informe de Gobierno 2004. México 2004*

La limitación que sufren los programas de desarrollo social por la disciplina fiscal y los cambios que ha sufrido la concepción sobre el papel del Estado en materia social, son algunos de los aspectos que van a marcar la nueva situación. De acuerdo a algunos investigadores,

“en la actualidad están abandonándose las políticas re-distributivas tradicionales que se basaban en la fijación de precios y subsidios generales, y están introduciéndose políticas y programas directos focalizados en los sectores más pobres de la sociedad”⁹⁷

Estos programas basados en la focalización del gasto social y en la atención a los más pobres han tenido un gran auge en las recientes administraciones a partir de programas como el Pronasol, el Progresá o bien, el denominado Oportunidades.

El principal programa impulsado por Zedillo fue el *Progresá* (Programa de Educación, Salud y Alimentación) que inició sus actividades formalmente un 6 de agosto de 1997. Estaba basado en becas educativas y apoyos para adquisición de útiles escolares, un paquete básico de servicios de salud y apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional. En general se atendieron a 2.6 millones de familias de 53 mil localidades.⁹⁸

En el caso del gobierno de Fox se instauró el programa Oportunidades. Para el Banco Mundial, una característica de este programa es que está mucho mejor focalizado y es un programa más progresivo.

Analizando los datos sobre el Gasto Público destinado al combate a la Pobreza tenemos el siguiente comportamiento:

En el Cuadro 11 vemos que durante el sexenio de Zedillo, el Gasto destinado a la Superación de la Pobreza se mantuvo entre 0.95% y 1% del PIB, mientras que con Fox se incrementa gradualmente la proporción de recursos destinados a la Superación de la pobreza hasta alcanzar un 1.4 del PIB en 2004.

⁹⁷ Raczynski, Dagmar. “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos”, p. 12. Santiago de Chile 1995, CIEPLAN-BID.

⁹⁸ Los datos se obtuvieron del documento “Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Progresá. Aspectos operativos del programa”. México 2000, SEDESOL, PROGRESA.

Cuadro 11

Gasto Público para la Superación de la Pobreza (1995-2004) Millones de Pesos de 2003		
Año	Total	% del PIB
1995	54 787.1	1.08
1996	55 578.0	1.04
1997	54 649.2	0.95
1998	57 703.8	0.97
1999	61 975.6	1.01
2000	66 592.8	1.01
2001	71 320.2	1.07
2002	85 631.6	1.24
2003	84 790.8	1.25
2004	96 441.2	1.4

Fuente: Elaboración propia en base a: Presidencia de la República. Anexo Estadístico. 4º Informe de Gobierno 2004. México 2004.

De 1995 a 2004 estos recursos se incrementaron en más del 76% al pasar de \$54 787.1 millones de pesos en 1994 a \$96 441.2 en 2004.

Como se puede apreciar en el Gráfico 4, los recursos destinados al combate de la pobreza mantiene durante este período una tendencia al alza, incrementándose más los recursos en el sexenio actual.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a: Presidencia de la República. Anexo Estadístico. 4º Informe de Gobierno 2004. México 2004.

La importancia de estos aspectos tiene que ver principalmente con las prioridades que en esta materia han desarrollado las recientes administraciones y que en los hechos, nos demuestran que las IES públicas no son una prioridad.

Para ilustrar esta idea es importante citar un reciente documento del Banco Mundial. En este análisis, se concluye que de 1996 a 2002, el gasto público en educación básica y en salud adquirieron una orientación más pro rural y más a favor de los pobres.

En el caso de la salud

“la expansión del gasto público en el campo de la salud de 1996 a 2002 favoreció a los no asegurados sobre los asegurados, con lo que se cerró un poco más la brecha que existe entre los servicios utilizados por los pobres y los no-pobres”⁹⁹

Asimismo, se constata el avance en los Programas focalizados destinados a los más pobres, que representan 2.6% del gasto total del gobierno federal.

⁹⁹ Banco Mundial, “Revisión del Gasto Público”, p. ii. Washington 2004. Banco Mundial.

Es importante señalar que en este estudio se considera a la educación superior como un *gasto regresivo* debido a que, de acuerdo a éste organismo, beneficia a los grupos de ingreso superior.

Otro aspecto que es fundamental en la discusión del sexenio actual está en las llamadas reformas estructurales. Antes de la toma de posesión de Vicente Fox, se realiza una reunión entre los “equipos de transición” del saliente y entrante gobiernos con funcionarios del Banco Mundial para analizar la situación del país. De este encuentro, surgieron una serie de recomendaciones que el gobierno de Fox debía poner en marcha.

Desde la perspectiva del Banco Mundial, el gobierno entrante debía proteger y consolidar los logros macroeconómicos obtenidos durante el gobierno de Zedillo a través de una serie de reformas que se resumían en:

Reformas recomendadas por el Banco Mundial

- *“Consolidar las ganancias en materia macroeconómica*
- *Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad*
- *Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano*
 - *Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales*
- *Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente”¹⁰⁰*

Para algunos analistas, la crisis que atraviesa el gobierno actual se debe a la incapacidad para llevar adelante estas reformas y para cumplir las promesas de campaña, que echan por la borda las expectativas que se pudieron haber generado por el cambio de gobierno.

Analizando con más detalle las recomendaciones hechas al gobierno de Fox, podemos encontrar lo siguiente.

¹⁰⁰ Giugale, Marcelo. “México. Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era”, p. 24. Washington 2001, Banco Mundial.

“Consolidar las ganancias en materia macroeconómica” significa mantener una disciplina permanente en materia de gastos y llevar adelante una reforma fiscal.

“Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad”, se traduce entre otras iniciativas en abrir el sector energético (electricidad y PEMEX), sectores como el agua a las grandes empresas trasnacionales modificando la Constitución.¹⁰¹

“Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano”. La prioridad fundamental esta en proteger a los grupos vulnerables. El riesgo de focalizar la lucha contra la pobreza es el abandono de servicios sociales de carácter general, que son para toda la población como la salud o la educación. Esta situación supone un cambio en las tareas del gobierno y abre la posibilidad a la iniciativa privada de suministrar los servicios convirtiendo un servicio público de carácter universal, es decir un derecho, en un privilegio.¹⁰²

Asimismo, como parte de esta estrategia de combate a la pobreza se plantea la necesidad de reformar las leyes laborales pues para este organismo internacional, a los inversionistas del NAFTA *“les disgustan las regulaciones laborales de México”*.¹⁰³

“Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales”. El informe hace mucho énfasis en el caso del agua al considerar que hay una *“crisis hidráulica”* por lo que plantea tratarlo como un bien escaso y costoso.

El objetivo es justificar el cobro por el servicio del agua y transferirlo a las manos privadas para convertirlo en un gran negocio.¹⁰⁴

¹⁰¹ En palabras del Banco Mundial se trata de “eliminar las barreras que obstaculizan los flujos de capital privado mediante la liberalización de los sectores actualmente dominados por monopolios públicos o cuasipúblicos (como la energía) y la aplicación de regulaciones favorables para la competencia, emprender reformas estructurales en diversos sectores como agua y transporte”, p. 25

¹⁰² En relación a la salud se dice que han surgido nuevas enfermedades como el SIDA que requieren medicinas de tecnología avanzada, por lo que se propone un cambio en el papel del gobierno que de “imponer autoridad y control se dedique más a facilitar el suministro privado, asegurando al mismo tiempo el acceso universal a un paquete básico”, p 38

¹⁰³ En este informe, el Banco Mundial propone: “eliminar el sistema actual de pagos por despido, negociación colectiva y contratos obligatorios para la industria (contratos ley); el ingreso obligatorio a sindicatos (cláusula de exclusión); la repartición obligatoria de utilidades; las restricciones a los contratos temporales; los requisitos de promociones basadas en la antigüedad”, entre otras medidas, p 40

¹⁰⁴ Desde esta óptica, los servicios públicos deben ser suministrados de manera mixta por el sector público y los inversionistas privados, para atraer inversionistas, el Banco Mundial plantea que “una fijación de precios más

“Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente” es otro elemento fundamental de la agenda para México.

Como hemos visto, la estrategia del Banco Mundial para el nuevo gobierno se planteaba profundizar la reforma económica seguida durante el gobierno de Ernesto Zedillo como condición para mantener las tasas de crecimiento.

Desde esta perspectiva, sí hay cambios entre la administración del Dr. Ernesto Zedillo y la actual. En el sexenio anterior se establecieron las bases de una reforma que permitiera la atracción de inversión extranjera y por lo tanto, una serie de concesiones al capital extranjero. Sin embargo, como diría un funcionario del BM, los inversionistas son caprichosos y buscan siempre las mejores condiciones para invertir.

El gobierno de Vicente Fox tiene la inmensa tarea de llevar adelante una serie de reformas estructurales que permita abrir la inversión a los caprichosos señores del dinero.

La agenda que ha planteado el Banco Mundial va en este sentido, hacer a un lado la rigidez y las limitaciones que hay para el libre paso de la inversión. En esa lógica, hablar de un gobierno eficiente es hablar de un gobierno que permita hacer posibles estas reformas, por eso es necesario tener un Estado eficaz, eficiente.

En el caso de nuestro país, el gobierno ha sido incapaz de llevar adelante las reformas pues se ha visto enfrentado a la movilización social de los trabajadores y campesinos que buscan preservar sus conquistas y defender la nación mexicana que se ve amenazada.

Es importante señalar que esta agenda retoma en esencia las nuevas concepciones que sobre el papel del Estado esbozó el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo de 1997.

Por ejemplo, podemos mencionar tres aspectos que son preocupantes

adecuada producirá un beneficio concomitante: hará que la inversión y preservación ambiental sea un buen negocio para el sector privado, tanto en términos de su propia conservación como en la forma de un socio prestador de servicios públicos (la inversión en el agua es un buen ejemplo de esta posibilidad)”, p 42

♦ En una situación en que una gran parte del presupuesto federal se destina al pago de la deuda y al rescate bancario, se genera una situación de competencia entre diferentes necesidades para repartir los recursos sobrantes. La premisa de priorizar y focalizar el gasto público en proteger a los sectores más vulnerables es una de las estrategias que para combatir a la pobreza se ha venido utilizando. En relación al PIB, representan estos recursos un porcentaje de más del 1 por ciento, una cantidad mayor de lo que se destina al conjunto de la educación superior.

Sin dejar de resaltar que el combate a la pobreza debe ser una preocupación fundamental de todo gobierno, priorizar el gasto público en estos sectores, implica un constante descuido de áreas fundamentales para el desarrollo nacional y un abandono de servicios públicos que tienen un carácter universal como los sistemas de salud y educación. Esta situación, son el caldo de cultivo de una constante e ineficiente prestación de servicios que se genera por la falta de presupuesto y que abre el espacio para la entrada de la inversión privada alentada por el mismo gobierno.

♦ La participación del sector privado en el suministro de los servicios públicos. La lógica del Banco Mundial es rentabilizar la prestación de los servicios públicos para hacerlos más atractivos a los ojos de los inversionistas. En el caso del agua tenemos un ejemplo. Sin embargo, como lo hemos analizado, las recomendaciones también incluyen la salud para generar un sistema privado de salud con tecnología de punta para quien pueda pagarlo y un sistema de salud básico para los pobres. En la educación el objetivo es alentar la inversión privada ante la falta de recursos o bien, la diversificación de las fuentes de financiamiento.

♦ Romper el carácter social y solidario sobre el que se estableció el Estado-Nación. No se puede dejar de lado que la Nación Mexicana es resultado de una revolución y que las conquistas y garantías de la que gozan los trabajadores no es un obsequio. Este elemento se mantiene vivo en la población trabajadora y es un sentimiento arraigado en las diferentes organizaciones sindicales que ha generado tanto rechazo a las reformas estructurales.

Las reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la seguridad social que se buscan aprobar, ponen en entredicho el carácter social de nuestra Nación e introducen un mecanismo para explotar la fuerza de trabajo sin ninguna restricción y para disponer de los ahorros de miles de trabajadores sin que medie ningún compromiso.

Sin embargo, varias de las reformas propuestas no han podido ser llevadas a cabo por el descontento de la población, de los sindicatos que en varias ocasiones se han manifestado por defender sus conquistas sociales.

Esta agenda es importante porque nos permite ubicar la importancia que tiene para los gobiernos y para los organismos financieros la universidad pública.

El desarrollo de la universidad pública no es prioridad para estos organismos, pues si fuera por ellos, este sector no estaría contemplado en el presupuesto federal.

Regresando a los planteamientos iniciales en el sentido de ¿cómo ha afectado la crisis económica el financiamiento de las IES?, y ¿por qué razones se ha reducido el subsidio?.

La crisis parece más una justificación para decir que no hay recursos, sin embargo, se ha visto que una gran parte del presupuesto federal se destina al pago de la deuda y al rescate bancario, lo que origina una competencia por los recursos restantes que los gobiernos han resuelto a favor de programas destinados a los más pobres mediante la focalización del gasto, situación que rompe el carácter social y solidario sobre el que se estableció el Estado-Nación.

En esta disyuntiva por decidir en qué invertir el gasto social, se etiqueta al gasto en educación superior como un gasto regresivo que sólo beneficia a los segmentos de altos ingresos y se considera que en estos casos se debe promover la participación del sector privado en el suministro de los mismos.

En estas condiciones, el sector educativo y en particular, la educación superior, ya no es una prioridad de los gobiernos, por lo que la reducción del subsidio es tan sólo un resultado de estas orientaciones más generales.

2.3. Hacia una Política de Estado en el Financiamiento a las IES Públicas

En ese contexto, los recursos destinados a las universidades públicas se han visto estancados y se ha dado un impulso sin precedentes a la universidad privada y a la construcción de Universidades Tecnológicas.

A pesar de que en los Programas educativos se ha establecido a la educación superior como una prioridad y se han planteado metas de alcanzar el 1% del PIB en el caso de la educación superior y del 8% para el conjunto de la educación, no se han podido concretar.

Ante este panorama, los directivos de las principales universidades públicas reunidos en la ANUIES han establecido un programa para establecer que el financiamiento a la educación superior debe ser una responsabilidad del gobierno federal y los gobiernos estatales.

Este movimiento se ha planteado contar con una Política de Estado para el Financiamiento a la Educación Superior.

En este apartado se analizará la tendencia que ha seguido el financiamiento a las IES y los efectos que estos cambios han traído en la re-configuración del sistema educativo de nivel superior.

2.3.1 El Financiamiento a la Educación Superior Pública y la necesidad de contar con una Política de Estado.

El financiamiento es un tema de mucha preocupación para el conjunto de las Universidades Públicas, pues de su monto depende la puesta en marcha de iniciativas para ampliar la cobertura, para planear, para llevar adelante las tareas sustantivas de las instituciones.

A través del comportamiento del subsidio podemos definir si este sector es o no prioridad para los gobiernos.

Es pertinente mencionar que tanto Zedillo como Fox han planteado en sus respectivos Programas Educativos que la Educación superior es de sus más altas prioridades.

En particular, Vicente Fox se planteó en su *Programa Nacional de Educación*

“Lograr que se incremente anualmente el financiamiento a la educación superior hasta alcanzar el 1% del Producto Interno Bruto en 2006”

Asimismo, se planteó

“Lograr que se incrementen anualmente los recursos del programa para la ampliación de la oferta educativa, así como de aquellos cuyos objetivos son el fomento a la mejora de la calidad de la educación superior y su aseguramiento (PROMEP, FOMES, FIUPEA) hasta alcanzar un incremento total del 30% en términos reales en 2006”¹⁰⁵

Otros planteamientos importantes fueron el de operar un nuevo modelo de asignación del subsidio y elaborar una iniciativa de ley en materia de educación superior.

La importancia del tema reside en las posibilidades de planear y sobre todo, en la importancia que tiene la educación superior en el desarrollo económico, en la generación de cultura y ciencia, en las posibilidades que tienen los jóvenes como medio de promoción social, es por estas razones que la educación no tiene que ser vista como un gasto sino, como una inversión en el futuro del país.

Para iniciar el estudio del financiamiento a la educación superior es importante revisar la forma de asignar los recursos, en particular, el modelo de asignación.¹⁰⁶

Se distingue que el sistema universitario de educación superior se compone de:

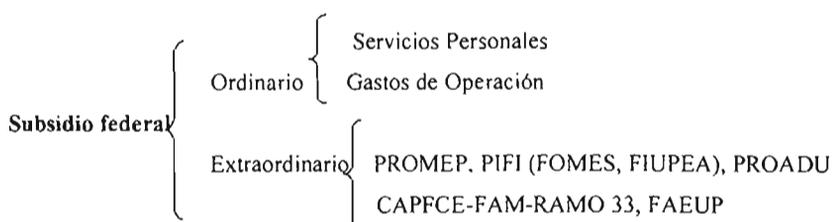
- Universidades Federales
- Universidades Estatales
- Universidades Tecnológicas
- Institutos Tecnológicos
- Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario
- Otras Instituciones

¹⁰⁵ SEP, “Programa Nacional de Educación. 2001-2006”, p. 216-217. México 2001, SEP.

¹⁰⁶ SESIC-SEP, “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior”, p. 2-7, México Marzo de 2004, SESIC

El subsidio público se integra de un componente ordinario y otro extraordinario, la mayoría de las Universidades Públicas (excepto las federales) complementan el subsidio con aportaciones federales y estatales.

El Subsidio Federal se compone de



Ampliación y diversificación anual de la oferta educativa

El Subsidio estatal { Son los recursos que complementan al subsidio federal y está dado por los gobiernos estatales

El Subsidio Ordinario es aquel que cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las IES públicas.

Se calcula de la siguiente manera: cada año se asigna un presupuesto irreductible, igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como a gastos de operación.

El Subsidio Extraordinario es aquel que asigna recursos destinados a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior a través de programas.

Los principales programas son el PROMEP (Programa para el Mejoramiento del Profesorado) y el FOMES (Fondo para la Modernización de la Educación Superior).

Otros programas son el FIUPEA (Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados); PROADU (Programa de Apoyo al

Desarrollo Universitario); FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples); FAEUP (Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas).

La referencia al Modelo de Asignación del Subsidio se debe a que ha generado una serie de críticas de la ANUIES por considerar que no responde a las necesidades de las universidades públicas.

Además, es un tema clave en la estrategia del Banco Mundial, de contar con un modelo de asignación que se base en el desempeño de las instituciones. Este tema también fue retomado por Fox en el Programa Nacional de Educación.

Para las IES públicas, es necesario contar con un nuevo esquema de financiamiento mediante el cual

“la asignación del subsidio y apoyos adicionales se sustente en criterios, lineamientos y principios conocidos por todas las instituciones y aplicados con transparencia y objetividad”¹⁰⁷

Entre las principales inconformidades que presentó la ANUIES están¹⁰⁸:

- Se considera que en los tres años que lleva la actual administración, ha entregado recursos insuficientes a las IES públicas que no han permitido cubrir las necesidades mínimas.
- No se parte de la identificación de las necesidades presupuestales reales de las IES públicas.
- El criterio de tomar en cuenta para asignar el subsidio el tamaño de la plantilla de trabajadores y académicos no resuelve los problemas de desigualdad.
- El subsidio ordinario no siempre cumple la meta de cubrir los costos de operación y servicios personales, no se toma en cuenta que los costos por servicios personales se incrementan y se tiene que destinar más del 90% a ellos, por lo que los recursos para cubrir los costos de operación son insuficientes.

¹⁰⁷ ANUIES, “El Financiamiento de la Educación Superior. Propuestas para la Convención Nacional Hacendaria”, p. 14. México 2003, ANUIES.

¹⁰⁸ ANUIES, op. cit. p. 15-21

- En relación a la participación de los Estados es desigual, pues la mayoría no cumple con sus obligaciones, situación que genera problemas a las universidades que depende de ellos.
- El subsidio extraordinario ha sido insuficiente para cubrir las necesidades existentes.

Estas inconformidades se han planteado en diversos documentos que ha elaborado la ANUIES y en particular, se ha criticado el doble discurso de la actual administración que se ha planteado a la educación superior como una prioridad y en los hechos, se hace todo lo contrario.

Específicamente se tiene el subsidio asignado en los últimos años.

En 2004 se aprobó un presupuesto austero. La ANUIES había solicitado un incremento de \$7 000 millones para hacer frente a las necesidades básicas y la Cámara de Diputados sólo reasignó \$2 864 millones, situación insuficiente.

En el 2005 se presenta una propuesta de presupuesto por parte del Ejecutivo Federal que contemplaba una disminución real de 6.9% con respecto a 2004 y que en términos reales apenas representaba un incremento del 3.3% con respecto al año 2000, lo que hubiese representado un retroceso.

Esta propuesta del Ejecutivo¹⁰⁹ que fue rechazada por la Cámara de Diputados contemplaba una reducción a pasar de \$44 300 millones a \$42 883.5 millones, es decir, \$1 427 millones menos en términos nominales, en relación al PIB, bajaría la proporción de 0.60\$ al 0.54%..

En el supuesto de que se hubiera aprobado esta iniciativa habría puesto en riesgo el funcionamiento de las IES, por ejemplo

Se contemplaba una disminución del 4.4% en el presupuesto de la UAM

En el caso de la UNAM el recorte era de 4.9%

El IPN con una caída de 8.6% en términos reales

¹⁰⁹ Se debe recordar que la propuesta enviada por el Ejecutivo fue rechazada por la Cámara de Diputados y que se reasignaron recursos a las universidades públicas. Sin embargo, este presupuesto se mantiene en controversia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ejecutivo ha planteado la opción de reducir los recursos a las IES públicas.

Para las Universidades Estatales estaba prevista una reducción de \$1 252.6 millones que afectarían sus gastos de operación.¹¹⁰

La propuesta que presentó la ANUIES contemplaba un incremento de \$8 063 millones a la propuesta enviada por el Ejecutivo. El que no se aprobara esta iniciativa no quiere decir que las cosas marchen bien, muy al contrario, en varias ocasiones Vicente Fox ha cuestionado las reasignaciones que los diputados hicieron a la educación pues considera que en la propuesta original se contemplaba la satisfacción de sus necesidades y que es exagerado aumentar recursos a este sector.¹¹¹

Se puede decir que la educación superior ha dejado de ser una prioridad para las administraciones recientes, pues a lo largo de estos diez años las IES públicas han enfrentado presupuestos muy austeros que han limitado el desarrollo de sus tareas sustantivas y han puesto en riesgo los programas que desarrollan para mejorar la calidad y responder al reto de ampliar la cobertura.

Revisando el Cuadro 12 se podrá apreciar que en 1994 el presupuesto fue de \$32 265.6 millones de pesos y en 2003 de \$41 658, una tasa de crecimiento del 29%.

En el Gráfico 5 se puede ver con más detalle la evolución del presupuesto. Si bien, hay un incremento de 1994 a 2003, el presupuesto en esos años es irregular porque se presentan algunos años como 1995, 1996, 1997 y 2003 con descensos significativos.

¹¹⁰ Véase ANUIES, "Proyecto de Presupuesto para Educación Superior 2005". México 2004, ANUIES e "Informe sobre el Proyecto de Presupuesto para Educación Superior correspondiente al año fiscal 2005 y gestiones realizadas". México 2005, ANUIES.

¹¹¹ "Exagerado, aumentar recursos a educación y grupos vulnerables: Fox", en La Jornada, 1 de diciembre de 2004, p. 3

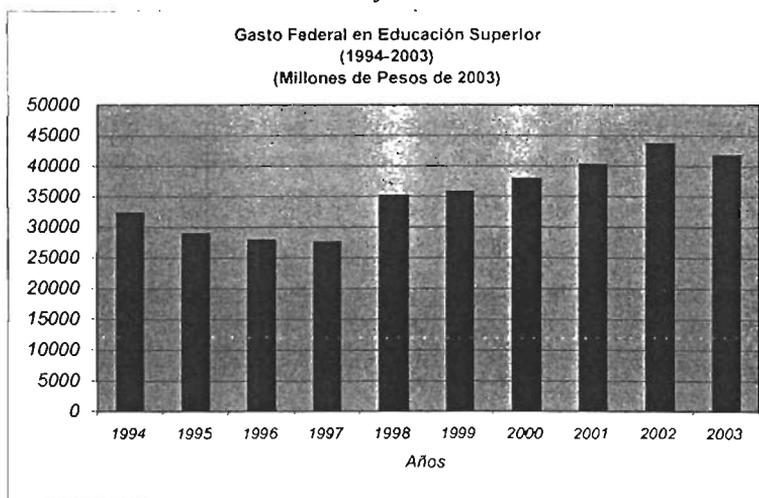
Cuadro 12

**Gasto Federal en Educación Superior
(1994-2003)
Millones de pesos de 2003**

Año	Gasto Federal en Educación Superior
1994	32 265.6
1995	28 898.1
1996	27 870.0
1997	27 503.4
1998	35 021.2
1999	35 693.3
2000	37 843.3
2001	40 165.0
2002	43 551.1
2003	41 658.0

Fuente: Elaborado con información del documento "El financiamiento de la educación superior. Propuestas a la Convención Nacional Hacendaria." México 2003, ANUIES

Gráfico 5



Fuente: Elaborado con información del documento "El financiamiento de la educación superior. Propuestas a la Convención Nacional Hacendaria." México 2003, ANUIES

Estas caídas nos hacen suponer que el presupuesto estuvo, en ese periodo, sujeto a los vaivenes de las crisis económica que afrontaba México.

Es importante comparar las tasas de crecimiento de un año con otro para ver su evolución. En los siguientes Cuadro 13 y Gráfico 6, se presentan las tasas de crecimiento del gasto durante este periodo.

La caída más drástica que tuvo el presupuesto fue en 1995, cuando cayó en -10.4% con respecto a 1994, al pasar de \$32 265 millones de pesos a \$28 898.

Esta caída es un reflejo de la crisis que la economía mexicana sufrió en 1994.

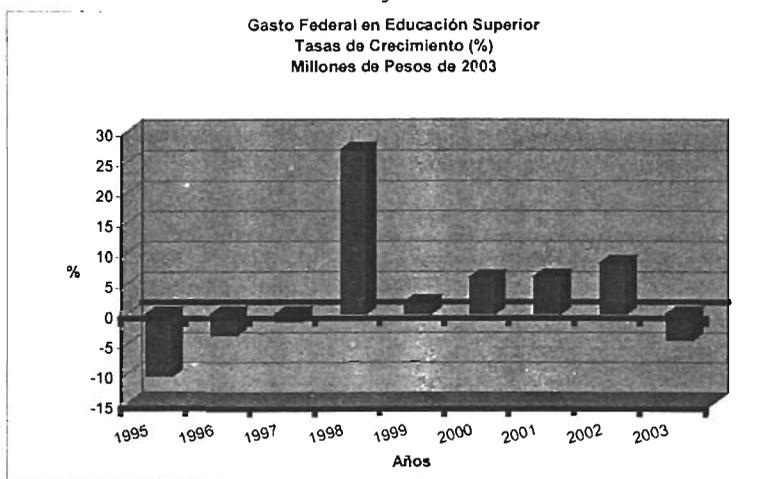
Cuadro 13

Gasto Federal en Educación Superior Tasas de Crecimiento (%) (1995-2003) Millones de Pesos de 2003	
Año	Tasa de Crecimiento (%)
1995	-10.4
1996	-3.5
1997	-1.3
1998	27.0
1999	1.9
2000	6.0
2001	6.1
2002	8.4
2003	-4.3

Fuente: Elaborado con información del documento "El financiamiento de la educación superior. Propuestas a la Convención Nacional Hacendaria." México 2003, ANUIES

Gráfico 6

**Gasto Federal en Educación Superior
Tasas de Crecimiento (%)
Millones de Pesos de 2003**



Fuente: Elaborado con información del documento "El financiamiento de la educación superior. Propuestas a la Convención Nacional Hacendaria.". México 2003, ANUIES.

De 1995 a 1996 el presupuesto siguió cayendo en -3.5% hasta alcanzar la tasa de crecimiento más alta del periodo en 1998 cuando aumentó en un 27%.

En términos absolutos tenemos, de acuerdo al Cuadro 13 que el incremento de 1998 recupera los niveles anteriores a la crisis de 1995-1997 en que se tuvieron tasas de crecimiento negativas. Si comparamos el presupuesto de 1998 con respecto a 1994 se ve que hay un aumento del 8.5%, pues pasó de \$32 265.6 a \$35 021.2, lo que nos indica que en 1998 se alcanzó a recuperar el nivel observado en 1994 y a partir de ese año se mantienen tasas de crecimiento muy constantes hasta la caída de la tasa de crecimiento en el 2003.

La importancia de este incremento es que después de una etapa de austeridad, se presentan buenas expectativas en la economía pues en 1997 se había logrado un extraordinario crecimiento del PIB del 7% y se esperaba que esta tendencia continuara en 1998.

Estas expectativas estaban presentes cuando se determinó el presupuesto de 1998. Sin embargo, a principios de año, las previsiones fallaron a causa de la caída en los precios del petróleo.

En marzo de 1998 se realiza un ajuste en el presupuesto educativo que afectará a las IES públicas: el presupuesto de la UNAM se ajusta en \$175 millones; el del IPN en \$38 millones

y la UPN en \$5.5 millones. El único sector que no se altera es el de la construcción de Universidades Tecnológicas.¹¹²

Por último, es importante revisar la proporción que el Gasto asignado a la educación superior representa con respecto al PIB.

Hay que recordar que Vicente Fox se comprometió a incrementar gradualmente los recursos destinados a este sector hasta alcanzar el 1% del PIB en 2006.

En el Cuadro 14 se puede analizar esta variable. En él se aprecia un comportamiento inconstante que tiene su nivel más bajo en 1997 con un porcentaje del 0.48% con respecto al PIB hasta alcanzar su nivel más alto en el 2002 cuando llega a 0.63% del PIB.

Cuadro 14

Gasto Federal en Educación Superior como porcentaje del PIB (1994-2003) (Millones de Pesos de 2003)			
Año	Gasto Federal	PIB	%
1994	32 265.6	5 340 953.4	0.6
1995	28 898.1	5 039 832.9	0.57
1996	27 870.0	5 328 217.3	0.52
1997	27 503.4	5 713 238.3	0.48
1998	35 021.2	5 942 144.1	0.59
1999	35 693.3	6 152 806.3	0.58
2000	37 843.3	6 616 167.4	0.57
2001	40 165.0	6 615 830.7	0.6
2002	43 551.1	6 890 288.1	0.63
2003	41 658	6 754 773.4	0.61

Fuente: Elaborado con información del documento "El financiamiento de la educación superior. Propuestas a la Convención Nacional Hacendaria." México 2003, ANUIES.

¹¹² Véase SHCP. "Informe que rinde el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP sobre la aplicación de los artículos 45 Fracción II y décimo cuarto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998", en Gaceta Parlamentaria, Año 1, Número 0, México viernes 6 de Marzo de 1998. Cámara de Diputados.

Sin embargo, en términos de la iniciativa del gobierno federal para que estos recursos llegaran al 1% del PIB se puede apreciar que no se ha cumplido.

Antes de avanzar en el debate es pertinente preguntarse por las razones de este abandono a la educación superior.

Desde una perspectiva económica, el Estado ajusta sus prioridades para atender las necesidades básicas. En el caso de la educación, esto quiere decir que para el gobierno, la educación básica es prioritaria sobre la superior.

Esta situación se legaliza en 1993 mediante la reforma al Art. 3º Constitucional. En su fracción IV y V, el nuevo artículo ya reformado dice a la letra

Art. 3º, Fracción IV. "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita"

Y, en su fracción V agrega

Art. 3º, Fracción V. "Además de impartir preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior necesarios para el desarrollo de la Nación".¹¹³

Para algunos investigadores la reforma es ambigua

"En la Reforma de este artículo en 1993, el Congreso dejó esta ambigüedad porque los partidos políticos no lograron un consenso; se estableció que, además de impartir educación básica, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior".¹¹⁴

Otros investigadores como Romualdo López Zárate consideran que no hay tal ambigüedad y señala al respecto que

"se podría decir que en la modificación constitucional introducida en 1993 se pretendió dejar claro que la obligación que asume plena y completamente el Estado es con respecto a la educación básica

¹¹³ EUM. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México 1999, Miguel Ángel Porrúa.

¹¹⁴ Véase el trabajo coordinado por Javier Mendoza, Pablo Latapi y Roberto Rodríguez. "La UNAM. El Debate pendiente", p. 16. México 2001, UNAM-CESU-Plaza y Valdés. Colección Educación Superior Contemporánea.

pública y ya no asume la obligatoriedad con esa claridad y responsabilidad para con la educación superior"¹¹⁵

La situación de austeridad y abandono al que se ha sometido a la educación superior parte de esta interpretación del Artículo 3º en el que el gobierno no está obligado a financiar la educación superior. Su obligación es *atender y promover* este nivel educativo.

La modificación del Artículo 3º vino acompañada de un viraje en el financiamiento a la educación superior dando mayor importancia al mejoramiento de la calidad educativa y al fortalecimiento de los sistemas de evaluación enmarcados en una profunda crisis presupuestal en las universidades públicas.

Esta situación ha orillado a las IES públicas a buscar mecanismos de financiamiento alternos como medio para hacer frente a la austeridad presupuestal. Lo nuevo del proceso está en la aparición de diversos mecanismos para complementar el subsidio público.

De acuerdo a algunos investigadores

"Los cambios en el esquema de asignación de recursos en el marco de la diversificación de canales financieros representaron una modificación significativa de la relación histórica entre el gobierno federal y las universidades".¹¹⁶

Por ejemplo, de acuerdo a información de la ANUIES¹¹⁷

"Un aspecto que es importante resaltar es que todas las IES han realizado esfuerzos crecientes para la diversificación de sus fuentes de financiamiento. Tanto las universidades, como las instituciones tecnológicas y los centros de investigación vienen apuntalando esta política, que les ha permitido resolver parcialmente algunos de los problemas financieros que enfrentan, fortalecer su infraestructura y cubrir los gastos de operación. Tan sólo la UNAM, en 2003 generó cerca de \$1 300 millones, la Universidad de Guadalajara \$600 millones y la Universidad Autónoma del Estado de

¹¹⁵ López Zárate, Romualdo. "El Financiamiento a la Educación Superior. 1982-1994", p. 25. México 1996, ANUIES. Colección Biblioteca de la Educación Superior.

¹¹⁶ Véase el trabajo de los investigadores Kent, Rollin; Didou, Sylvie y Wietse de Vries. "La política Financiera del Gobierno Federal hacia las Universidades Públicas en México en los años 90", p. 62, en Revista Paraguaya de Sociología, Vol. 33, No 97, Paraguay Septiembre-diciembre de 1996. pp. 46-69. Paraguay 1996, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

¹¹⁷ ANUIES, "El Financiamiento de la Educación Superior. Propuestas para la Convención Nacional Hacendaria", p.18. México 2003, ANUIES.

México cerca de \$400 millones. Para algunas IES estos ingresos llegan a representar la quinta parte de su presupuesto”.

Y agrega,

“La política adoptada por las IES para generar recursos propios, además de contribuir a la resolución parcial de sus requerimientos financieros, responde a su vocación de fortalecer los vínculos con el sector productivo del país, así como para ampliar los servicios que ofrece a la sociedad.

Sin embargo, siendo necesario persistir en estos esfuerzos, debe de reconocerse que la generación de ingresos propios enfrenta limitantes, por la posible desnaturalización de las IES como instituciones públicas no lucrativas, así como ante el eventual riesgo que implicaría desatender sus funciones sustantivas. Dado el carácter no lucrativo de las actividades y servicios que brindan a la sociedad, la elevación de los ingresos propios se enfrenta a un límite”¹¹⁸

La discusión de los ingresos propios o fuentes alternas de financiamiento es un elemento de primer orden en el debate sobre el futuro de la educación superior.

Es un hecho que las universidades que se han allegado recursos por vías alternas han resuelto parcialmente algunos de sus problemas inmediatos.

También es cierto que los ingresos extraordinarios no han resuelto el problema de fondo que significa el decremento del subsidio federal y si en cambio, es un elemento que implica muchos riesgos para el carácter público de las IES y que, como señala correctamente la ANUIES, lo que está en juego es la *desnaturalización* del carácter de las universidades públicas.

La desnaturalización se puede entender como un proceso mediante el cual, las instituciones se alejan de sus funciones sustantivas y de su carácter no lucrativo.

¹¹⁸ ANUIES (2003), op. cit., p. 19

En un Encuentro realizado en las instalaciones del CEICH en febrero de 2005¹¹⁹, diversos especialistas debatieron el tema de los ingresos propios y del financiamiento a las IES públicas.

Desde la perspectiva de varios especialistas¹²⁰, esta tendencia hacia los ingresos propios debe de manejarse con mucho cuidado porque en una situación como la que enfrentamos de escasez de recursos recibir, por ejemplo, los \$1 600 millones de ingresos propios en la UNAM durante 2004, no es nada desdeñable, son necesarios y más si esa tendencia refleja una relación de más colaboración con los sectores productivos y el sector público.

En el caso de la UAM se estima que de 1996 a la fecha se han recolectado \$1 000 millones de pesos. En otras instituciones como la Universidad Veracruzana se han puesto en marcha proyectos auto-financiables de educación continua y es común ver campañas de comercialización de los servicios educativos.

Estos ejemplos junto a las campañas en la Universidad de Guadalajara y la del Estado de México nos permiten observar que hay un giro muy importante en las IES públicas hacia la búsqueda de ingresos propios.

Para ilustrar esta tendencia, analizaremos el año de 1997 mediante el Cuadro 15.

En este año, las IES públicas en su conjunto recibieron más de \$30, 430.5 millones de pesos de Subsidio Federal.

De Subsidio Estatal recibieron \$6, 453.1 y de Ingresos Propios captaron en conjunto \$3, 641.9.

Como se puede ver, existe una enorme disparidad en la asignación de los recursos pues hay universidades estatales que reciben un porcentaje muy reducido de Subsidio Estatal, en las Universidades de Colima y de San Luis Potosí los recursos estatales no rebasan el 8.5% de sus Presupuestos totales y en el caso de la Universidad de Nayarit apenas recibe un 6.05%.

¹¹⁹ Se refiere al 2º Encuentro de Auto Estudio de las UPM's, realizado del 7 al 11 de febrero de 2005 en las instalaciones del CEICH de la UNAM que contó con la participación de numerosos investigadores, académicos, funcionarios de la ANUIES y la UNAM, así como representantes de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

¹²⁰ En el 2º Encuentro de Auto Estudio de las UPM's, los doctores Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter argumentaron sobre la importancia de los Ingresos Propios.

Cuadro 15

Financiamiento a las Universidades Públicas en 1997
Millones de pesos de 2003

Institución	Tipo de Subsidio				Ingresos Propios		Total General
	Federal	%	Estatal	%		%	
UAA	173.4	60.33	51.2	17.81	62.8	21.86	287.4
UABC	440.0	47.11	323.5	34.64	170.4	18.24	933.9
UABCS	105.6	79.86	19.4	14.67	7.2	5.48	132.2
UAC	120.1	65.75	51.3	28.08	11.2	6.17	182.8
Unacar	65.9	50.29	37.1	28.34	28.0	21.37	131
UA Coah	327.4	41.38	338.4	42.77	125.3	15.84	791.1
U Col	374.0	85.48	38.4	8.78	25.1	5.76	437.5
Unach	209.2	82.99	69.9	21.06	52.8	15.95	332
UA Chih	203.1	45.76	139.8	31.49	101.0	22.76	443.9
UACJ	220.4	62.94	89.3	25.51	40.4	11.54	350.1
UJED	284.2	84.76	32.4	10.4	15	4.84	311.8
U Glo	284.9	52.12	157.4	28.79	104.3	19.08	546.6
UA Gro	495.4	88.16	54.7	9.74	11.8	2.1	561.9
UAEH	213.9	58.48	59.6	16.3	92.2	25.22	365.7
UdeG	1 219.6	46.85	1 197.7	46.01	186	7.15	2 603.3
UAE México	349.1	38.77	368.2	40.89	183.2	20.34	900.5
UMSNH	433.3	62.41	195.4	28.14	85.8	9.45	894.3
UAE Morelos	213.2	69.46	47.8	15.58	45.9	14.95	306.9
UA Nayarit	279.8	90.3	18.7	6.05	11.3	3.65	309.8
UANL	1 313.3	56.81	832.4	36.01	165.9	7.18	2 311.6
UABJO	201.5	83.51	22.9	9.51	16.8	6.98	241.2
UAP	889.6	67.92	233.9	17.86	186.2	14.22	1 309.7
UAQ	278.1	69.14	54.8	13.62	69.3	17.24	402.2
UQRoo	42.2	52.17	33.7	41.68	4.9	6.15	80.8
UASLP	504.5	66.02	64.3	8.43	195.2	25.55	784
UAS	990.5	82.86	149.9	12.55	54.9	4.59	1 195.3
UNISON	242.1	46.34	262.9	50.34	17.3	3.32	522.3
UJAT	183.3	51.78	132.5	37.44	38.1	10.78	353.9
UAT	624.1	50.5	432.9	35.03	178.9	14.48	1 235.9
UA Tlaxcala	132.1	72.17	34.5	18.83	16.4	9.0	183
UV	827.2	40	801.1	51.1	139.5	8.9	1 567.8
UADY	463.8	81.91	53.3	9.43	48	8.66	566.1
UAZ	374.3	83.05	53.6	11.91	22.7	5.05	450.6
Subtotal	12 860.3		6 453.1		2 496.2		21 809.8
UNAM	10 900.4	93.41	0	0	768.4	6.59	11 668.8
UAM	1 973.6	94.64	0	0	111.8	5.36	2 085.4
UPN	328.9	95.98	0	0	13.7	4.02	342.6
IPN	4 367.3	94.5	0	0	251.8	5.5	4 819.1
Subtotal	17 570.2		0		1 145.7		18 715.9
TOTAL	30 430.5		6 453.1		3 841.9		40 525.6

Fuente: SESIC. "Ejercicio presupuestal 1997", citado en el artículo "Los números del ayer" en U2000, crónica de la Educación Superior. Editor Tonatihu Ramírez Peraza. p. 3. México, Lunes 30 de noviembre de 1998, año X, Número 281. Servicios de Investigación y Desarrollo Educativo.

Por el contrario, hay instituciones como la UNISON cuyo Subsidio Estatal rebasa el 50% de los Ingresos totales.

Asimismo, hay universidades como la UNAM, la UAM, la UPN que por su carácter, sólo reciben recursos del gobierno federal.

En cuanto a los ingresos propios se aprecia que varían entre instituciones, pues hay universidades como la UA de Guerrero cuyos Recursos Propios sólo representan 2% de su Presupuesto total y otras como la UA del Estado de Hidalgo o la UA de San Luis Potosí que en ese año sus Ingresos Propios representaron más del 25% de sus presupuestos totales.

En el caso de la UA de San Luis Potosí sus Ingresos Propios fueron tres veces mayores que el Subsidio Estatal recibido y representaron 40% del Subsidio Federal.

En cuanto al monto, las IES públicas que más Ingresos Propios captaron en 1997 son:

la UNAM, que captó \$768.4 millones de pesos; la UASLP con \$195.2; la UAP captó \$186.2; la UAEM con \$183.2; la UAT \$178.9; la UABC \$170.4; la UANL \$165.9 y la UV con \$139.5.

Una primera conclusión de este análisis es que existen una serie de disparidades en la captación de los Ingresos propios que varían dependiendo del tipo de institución (tamaño, áreas del conocimiento) y la región en que se ubican las universidades públicas.

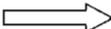
Este aspecto refleja los distintos grados de vinculación que existen y las diferencias regionales que hay entre las IES públicas.

Estas disparidades también se presentan al interior de las instituciones y entre las áreas del conocimiento. Por ejemplo, en la UAM, la unidad que recibe más recursos propios es la de Iztapalapa, donde se ubican las áreas científicas en contraparte con unidades como Xochimilco en donde predominan las áreas sociales.

Dentro de cada institución varían también los tipos de recursos alternos que se reciben, pues no hay una regla general que pueda aplicarse en las instituciones.

En cuanto a la clasificación de las fuentes alternas de financiamiento, se tienen tres tipos, que llamaremos.

Fuentes Alternas de Financiamiento¹²¹

Forma 1		Donaciones de ex alumnos, empresas, fundaciones.
Forma 2		Cuotas de los alumnos
Forma 3		Recursos provenientes de convenios, asesoría y actividades que generan ingresos (educación continua)

De acuerdo a la ANUIES entre las *principales Fuentes Alternas de Financiamiento* se encuentran:

- Cuotas por servicios
- Prestación de asistencias técnicas
- Asesorías
- Servicios de investigación y desarrollo tecnológico dirigidos al sector productivo
- Cursos de educación continua
- Venta de productos
- Donativos
- Ingresos de entidades financieras universitarias y recuperación del gasto por servicios y productos financieros.

En los últimos años las formas 1 y 3 se han convertido en las principales fuentes de ingresos propios y en un elemento de vinculación con el sector productivo y el público.

La importancia que adquieran este tipo de ingresos no deben de alejarnos del problema principal: la responsabilidad que tiene el Estado de financiar la educación superior y la importancia, para el desarrollo nacional, de invertir en este sector.

¹²¹ Véase la tipología que establece el Banco Mundial en "La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia". Washington 1995, Banco Mundial.

En esa idea, la ANUIES ha elaborado una iniciativa muy importante para contar con una Política de Estado en el Financiamiento de la Educación Superior¹²².

Esta iniciativa contempla principios básicos y compromisos claros para los actores que participan en la educación superior, Estado, Cámara de diputados e Instituciones.

Entre los principios básicos que establece la ANUIES están: la institucionalización, suficiencia de recursos asignados, equidad, transparencia, corresponsabilidad.

Estos principios plantean un escenario en el que, más allá de los cambios de gobierno y de los partidos, se asegure legalmente y permanentemente un subsidio suficiente que permita atender las necesidades que surgen del desarrollo de la educación superior.

Considerando la diversidad de las Universidades Públicas, es fundamental que existan las mismas oportunidades y una serie de criterios claros en los mecanismos de distribución y asignación de los recursos públicos, así como transparencia en el manejo de los mismos,

Para que sea posible este escenario, las universidades se comprometen a un correcto manejo de los recursos y por lo tanto, a rendir cuentas.

En el esquema de la ANUIES, el Estado tiene compromisos muy claros: incrementar los recursos destinados a la educación superior y el porcentaje con respecto al PIB hasta alcanzar un 1.5%; incrementar la participación de los estados en el financiamiento y los recursos extraordinarios como PROMEP, FOMES, etc...

En cuanto a las Instituciones públicas, un compromiso muy importante es profundizar sus programas de reforma académica, someterse a las auditorias, hacer un uso eficiente de los recursos recibidos y algo muy importante, diversificar sus fuentes alternativas de financiamiento.

¹²² ANUIES, "Propuesta de Lineamientos para una Política de Estado en el financiamiento de la Educación Superior", aprobado en la XX Sesión Ordinaria del CUPIA, México 2003. ANUIES.

En resumen, se considera que las recomendaciones del Banco Mundial y de la OCDE son importantes para entender la evolución de la educación superior en nuestro país. Varias de estas recomendaciones han sido retomadas por el conjunto de las IES.

En cuanto a la caída en el subsidio educativo, se ha visto que es resultado de un cambio en el papel de las universidades públicas, pues con la modificación del Art. 3º en 1993 se le quita al Estado la responsabilidad de financiarlas y sólo se compromete a promoverlas.

La Reforma a la educación superior trae consigo un replanteamiento en la relación universidad-Estado que se expresa en los insuficientes recursos públicos asignados a este sector, en la reducción de las matrículas de las universidades públicas tradicionales y en una tendencia a flexibilizar y acortar los planes de estudio.

Una primer lectura de estos cambios se encuentra en la pérdida de importancia de las IES públicas ya que son sustituidas por las novedosas Universidades Tecnológicas y el desarrollo de la educación privada.

2.3.2 Panorama de la Educación Superior en México

Durante la década de los noventa, se emprende una profunda revisión de la política educativa y en particular, en el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) se establecen líneas estratégicas para atender la cobertura, calidad, equidad y pertinencia de la educación superior.

En este programa se reconocían varias de las insuficiencias que prevalecían y que en su momento había diagnosticado la OCDE:

*“estándares del profesorado bajos
equipamiento académico insuficiente (en laboratorios, bibliotecas y medios informáticos)
vínculos limitados de las instituciones con la sociedad y la economía
incremento de la matrícula sin conexión con las necesidades del entorno económico
falta de programas de corta duración
baja eficiencia terminal.”¹²³*

¹²³ SEP, “Memoria del quehacer educativo (1995-2000)”, p. 406-407. México 2000. SEP.

En esta administración es donde se desarrolla una de las principales críticas al *tamaño* de diversas universidades. La causa de los problemas que presentaba el sector de la educación superior está –desde esta visión– en el desenfrenado y excesivo crecimiento de las universidades (en particular la UNAM, el IPN, la UPN, la Universidad de Guadalajara).

Para esta visión, desarrollada al interior de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica

"cierto número de instituciones mexicanas de educación superior, principalmente universidades, han excedido por mucho el tamaño y la heterogeneidad deseables para su sana gobernabilidad y para su funcionamiento continuo con altos estándares de calidad. El fenómeno fue consecuencia de soslayar durante muchos años la experiencia internacional a este respecto: los países con mayor tradición y cobertura en la educación superior aprendieron empíricamente que, si bien no se puede definir a priori y con precisión el tamaño óptimo de una institución de educación superior, con seguridad éste se encuentra en el intervalo de 2 000 a 20 000 alumnos (...)

"Esta noción se pone de manifiesto en el hecho de que ninguna universidad del mundo reconocida por tener calidad razonablemente homogénea y de nivel aceptable tiene más de aproximadamente 35 000 estudiantes"¹²⁴

En aquel entonces, el subsecretario encargado de la educación superior en la SEP era el Dr. Daniel Reséndiz. Se comenta esto porque antes de concluir su periodo, elaboró un libro donde se dieron a conocer con más detalles sus planteamientos.

En su libro¹²⁵ el Dr. Daniel Reséndiz elabora un comparativo entre las universidades mexicanas más grandes y las de otros países como Inglaterra, EU y Francia.¹²⁶

De acuerdo a este comparativo las universidades de mayor tamaño son

Universidades de Estados Unidos

Pennsylvania State University : 34 951

University of Wisconsin-Madison: 28 984

University of Illinois-Urbana Champaign: 27 452

¹²⁴ SEP, op. cit. p. 413

¹²⁵ Véase el libro: "Futuros de la Educación en México" de Daniel Reséndiz. México 2000, Siglo XXI Editores.

¹²⁶ Ibidem

University of Michigan-Ann Arbor: 24 01
Harvard University: 6 704
Massachussets Institute of Technology: 4 307
Yale University: 5 440

Universidades de Inglaterra

Manchester Metropolitan University: 28 566
University of Leeds: 26 676
Victoria University of Manchester: 24 329
University of Sheffield: 23 875
University of Birmingham: 23 257

Universidades de Francia

París I: 35 724
París X: 34 550
Nantes: 32 984
París VI: 30 782
Toulouse [II]: 27 920

Universidades en México

UNAM: 261 441
IPN: 172 469
Universidad de Guadalajara: 146 810
Universidad Autónoma de Nuevo León 100 136

Efectivamente, las instituciones mexicanas exceden con mucho las dimensiones de las principales universidades de Inglaterra, EU y Francia, aunque el número no tiene nada que ver con la baja calidad.

Si se revisan las matrículas de las demás universidades estatales y federales de nuestro país, encontramos que hay 13 universidades (de 37) que exceden el tamaño ideal que se establece en el documento de la SEP.

La salida de las autoridades ante esta situación fue la de racionalizar el crecimiento de la matrícula en las universidades públicas y alentar el crecimiento de instituciones no universitarias para paliar la falta de instituciones con programas cortos y reorientar la matrícula hacia carreras que respondiesen más al entorno económico.¹²⁷

En particular, se tomó la determinación de que las universidades que excedieran los 5 000 alumnos, debían de congelar su matrícula.

En resumen, en este período no se ha construido una sola universidad pública y sí en cambio, se ha dado prioridad al incremento de la oferta privada y a la modalidad de Universidad Tecnológica.

Es importante señalar que sólo durante el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo, la educación superior privada habría crecido en aproximadamente 324 000 estudiantes, es decir, casi se había duplicado.

Por su lado, las modalidades no universitarias habían alcanzado un crecimiento vertiginoso durante ese sexenio al pasar de una matrícula de aproximadamente 4 000 alumnos a más de 50 000 y había llegado a la mitad de este sexenio a 63 000.

En el caso de este tipo de enseñanza es necesario detenerse para hacer algunas observaciones.

El objetivo de este tipo de instituciones es el de promover un conjunto de egresados de mandos medios que es equivalente al Profesional Asociado (Asóciate Degree) de Estados Unidos.

Entre las características de estas carreras se puede mencionar

- *Dos años de duración (35 h/semana, 45 semanas/año)*
- *Curriculum con 70% de contenido práctico y 30% de teoría*
- *Orientación laboral acorde con las necesidades y potencial de la región respectiva*

¹²⁷ Es importante señalar que la reorientación de la matrícula responde también al hecho de que en México, 40% de la matrícula se concentra en cinco carreras: contaduría pública, derecho, administración, medicina e ingeniería.

- *Actividad extracurricular para complementar la formación integralmente*
- *Flexibilidad de ampliación o cierre de matrícula de cada programa, según estimación de la demanda laboral*
- *Matrícula no mayor a 3 000 estudiantes por ambos turnos*
- *Evaluaciones por expertos internacionales*
- *Relación con el sector privado¹²⁸*

Durante el sexenio de Vicente Fox, las cosas no han variado mucho. En el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se plantean como objetivos clave lograr una mayor cobertura y mejorar la calidad de la enseñanza. Asimismo, plantea que la educación superior es una prioridad de su gobierno.

En el año que asume la Presidencia, la matrícula que corresponde al rubro de profesional técnico era de 53 633 que representaba 2.6% de la matrícula total y en Licenciatura se tenía una matrícula de 1 664 384 alumnos, que es el 81.3% del total.

En cuanto a la proporción de IES públicas y privadas, las IES públicas representaban 68% de la matrícula total.

Entre sus principales retos se plantea la idea de flexibilizar los programas de las universidades públicas y continuar con el impulso al sistema de Universidades Tecnológicas.

Un objetivo es que la matrícula de técnico superior o profesional asociado se incremente de 53 633 en el 2000 a 150 000 en el 2006.

En este contexto, es importante revisar el comportamiento de la matrícula en el periodo del ciclo escolar 1989-1990 a 2002-2003, con el objetivo de conocer en qué segmentos se ha concentrado el crecimiento de la educación superior.

Es importante señalar que el sistema de educación superior se compone de varios subsistemas: en principio, por el privado y el público.

¹²⁸ SEP (2000), op. cit. p. 416-424

En el caso del sistema público, que está a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica se compone de:

Universidades Estatales, Universidades Federales, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario y Otras Instituciones.¹²⁹

En el cuadro 16 tenemos la matrícula total de educación superior y la que corresponde a las IES públicas y privadas.

Cuadro 16

Matrícula Escolarizada De Educación Superior			
Ciclo	Instituciones Públicas	Instituciones Privadas	Total
1989-1990	989 110	223 690	1 212 800
1990-1991	976 463	229 637	1 206 100
1991-1992	1 024 900	243 900	1 268 800
1992-1993	990 900	264 300	1 255 200
1993-1994	1 032 300	280 600	1 312 900
1994-1995	1 052 500	301 900	1 354 400
1995-1996	1 115 100	339 900	1 455 000
1996-1997	1 144 000	374 100	1 518 100
1997-1998	1 199 312	421 023	1 620 335
1998-1999	1 245 089	481 548	1 726 637
1999-2000	1 296 349	548 315	1 844 664
2000-2001	1 313 532	605 416	1 918 948
2001-2002	1 363 689	650 913	2 014 602
2002-2003	1 411 712	686 792	2 098 504

Fuente: Elaborado con datos del documento de la SESIC, "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior". México 2004, SESIC

¹²⁹ Los datos sobre la composición del Sistema de Educación Superior se consultaron en el documento de la SESIC, "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior". México 2004, SESIC-SEP

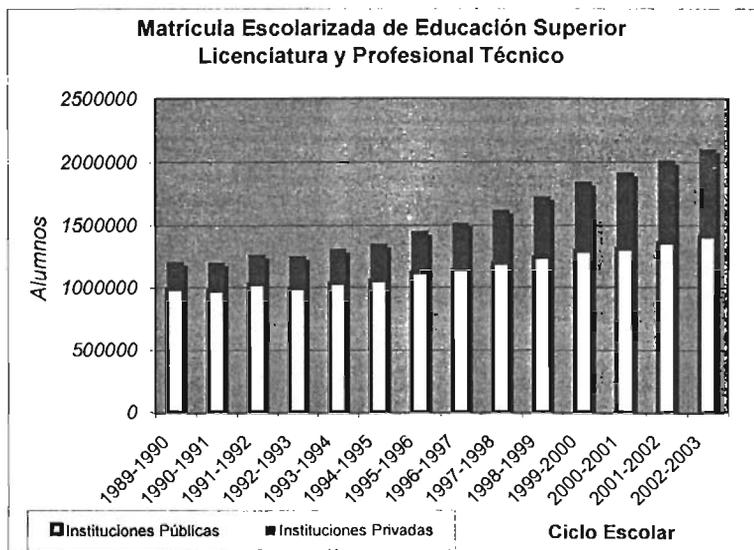
Se puede apreciar que la matrícula total pasó de 1 212 800 alumnos en el ciclo escolar 1989-1990 a 2 098 504 en el ciclo 2002-2003, es decir, creció en un 73%.

La matrícula de las IES públicas pasó de 989 110 estudiantes a 1 411 712, con un crecimiento del 43% en el mismo período.

En el caso de las IES privadas pasaron de 223 690 a 686 792 alumnos en el mismo período, creciendo con una tasa alta de 207%. Esto quiere decir que en ese período, la matrícula de la educación superior privada se incremento dos veces.

Si revisamos el Gráfico 7 se podrá apreciar que a medida que crece la matrícula total, se va incrementando la proporción de la matrícula de las IES privadas con respecto al total y la que corresponde a las IES públicas se queda rezagada.

Gráfico 7



Fuente: *Elaboración propia en base a SESIC. "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior". México 2004. SESIC.*

En términos de participación porcentual con respecto al total, en el ciclo 1989-1990 la educación superior privada representaba alrededor del 18% del total de la Matrícula total de educación superior, y en el ciclo 2002-2003 se incrementó su participación a 33%. (véase Cuadro 17).

Cuadro 17

**Matrícula Escolarizada de Educación Superior
Instituciones Públicas y Privadas
Participación porcentual (%)**

Ciclo	Instituciones Públicas	Instituciones Privadas	Total
1989-1990	82	18	100
1990-1991	81	19	100
1991-1992	81	19	100
1992-1993	79	21	100
1993-1994	78	22	100
1994-1995	78	22	100
1995-1996	76	24	100
1996-1997	75	25	100
1997-1998	74	26	100
1998-1999	72	28	100
1999-2000	70	30	100
2000-2001	68	32	100
2001-2002	67	33	100
2002-2003	67	33	100

Fuente: Elaboración propia en base a SESIC, "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC.

Estos datos nos permiten ver que la participación de la educación superior privada en la matrícula total, va adquiriendo mayor importancia y, demuestra, que el crecimiento de la matrícula de educación superior durante el ciclo escolar 1989-1990 a 2002-2003 descansó en el impresionante impulso que el gobierno hizo de la educación privada y las modalidades no universitarias. En el caso de la educación privada, tan sólo en el sexenio del Dr Ernesto Zedillo (1994-2000) su incremento fue de mas de 300 000 alumnos.

En el caso de las modalidades no universitarias, se realizará un comparativo entre la matrícula de Licenciatura y el que corresponde a Profesional Asociado.

Para efectos metodológicos, se agrupa como matrícula total de Licenciatura la que corresponde a los subsistemas de Universidades Estatales, Universidades Federales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario y Otras Instituciones, Institutos Tecnológicos (que incluye al IPN) e IES del Ejército y la Marina.

En las modalidades no universitarias se incluyen las Universidades Tecnológicas y otras instituciones públicas que imparten estudios de Profesional Asociado.

En el Cuadro 18 se comparan las matrículas de Licenciatura y las modalidades no universitarias.

Cuadro 18

Matrícula Escolarizada De Educación Superior Pública: Licenciatura Y Profesional Asociada			
Ciclo	Licenciatura	Técnico Sup. Universitario y Prof. Asociado	Total
1989-1990	989 110	0	989 110
1990-1991	976 463	0	976 463
1991-1992	1 024 460	440	1 024 900
1992-1993	989 937	963	990 900
1993-1994	1 030 771	1 529	1 032 300
1994-1995	1 047 801	4 699	1 052 500
1995-1996	1 107 802	7 298	1 115 100
1996-1997	1 125 626	18 374	1 144 000
1997-1998	1 179 985	19 327	1 199 312
1998-1999	1 213 767	31 322	1 245 089
1999-2000	1 255 046	41 303	1 296 349
2000-2001	1 261 837	51 695	1 313 532
2001-2002	1 304 013	59 676	1 363 689
2002-2003	1 348 703	63 009	1 411 712

Fuente: Elaboración propia en base a SESIC, "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC.

Se puede notar el gran crecimiento de las modalidades no universitarias que pasaron de una matrícula inicial de 440 alumnos en el ciclo 1991-1992 a 63 009 alumnos en el ciclo 2002-2003, lo que nos habla de la importancia que adquirió este subsistema.

En el caso de la Licenciatura, pasó de 989 110 alumnos a 1 348 703 en el mismo período lo que representa una tasa de crecimiento de apenas el 36%.

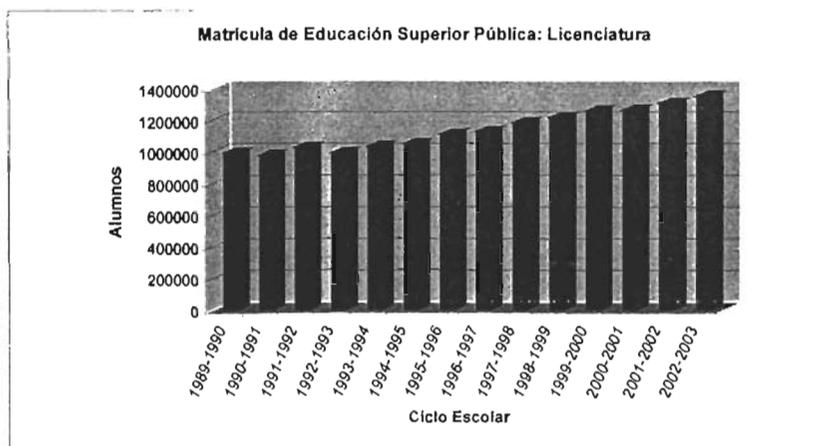
En cuanto a la matrícula total se pasa de una matrícula de 989 110 a 1 411 712, lo que representa un crecimiento del 43%.

De manera global en el ciclo escolar 2002-2003, la Licenciatura concentraba más del 95% de la matrícula total y las modalidades no universitarias, a pesar de su dinamismo tan sólo representaban 4.5% de la matrícula total de Educación Superior Pública en ese ciclo escolar.

Para analizar el crecimiento de ambos subsectores, revisemos los siguientes gráficos.

En el Gráfico 8 se puede apreciar un lento crecimiento de la Licenciatura durante este periodo, donde no se notan sobresaltos en el comportamiento sino que más bien, corresponde a un crecimiento racionalizado de la matrícula.

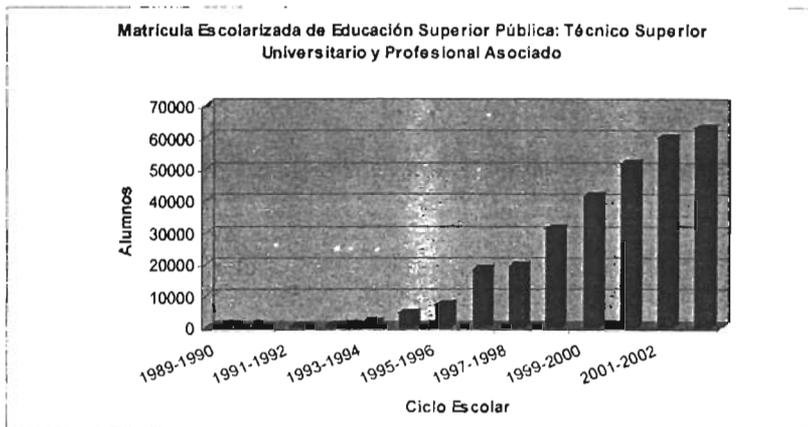
Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia en base a SESIC. "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC

En el Gráfico 9 se puede ver con más detalles el gran salto de la educación no universitaria, que a partir del ciclo 1994-1995 mantiene un crecimiento constante. Es hasta el ciclo 2001-2002 y 2002-2003 en que se aprecia un crecimiento más lento de este subsector.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia en base a SESIC. "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC

Sin embargo, falta desglosar con más detalle el comportamiento de la Licenciatura. Como se ha visto, con el nombre de Licenciatura se incorporan un conjunto diverso de instituciones.

En particular, se debe revisar la matrícula que corresponde a las Universidades Estatales y Federales, pues en ellas está concentrada la mayor parte de la matrícula universitaria y son el sector que correspondería más al de una institución tradicional de educación superior.

En la Cuadro 19 se presentan los datos de la Matrícula de Universidades Estatales y Federales, precisamente las Instituciones que de acuerdo al Dr. Reséndiz exceden los niveles deseados de matrícula.

En este cuadro se puede apreciar que las Universidades Estatales pasaron de una matrícula de 544 265 alumnos en el ciclo 1989-1990 a 654 567 en el que corresponde a 2002-2003, teniendo un crecimiento del 20%.

En el caso de las Universidades Federales, es decir, la UNAM, la UAM, la UPN, tenemos que en el ciclo de 1989-1990 contaban con 174 873 alumnos y en el 2002-2003 la cifra ascendía a 181 108, apenas un crecimiento del 3.5%

En términos absolutos, se tiene un aumento de apenas 6 235 alumnos en ese período, que comparado con los más de 63 000 alumnos de las Universidades Tecnológicas o los más de 463 000 alumnos del sector privado, no representan gran cosa.

Cuadro 19

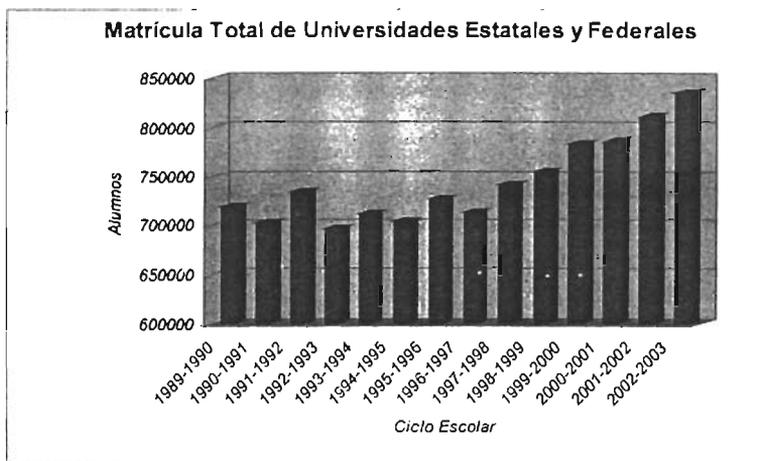
Matrícula Escolarizada de Educación Superior:			
Ciclo	Universidades Estatales y Federales		Total
	Universidades Estatales	Universidades Federales	
1989-1990	544 265	174 873	719 138
1990-1991	529 026	173 643	702 669
1991-1992	559 504	174 997	734 501
1992-1993	523 558	173 111	696 669
1993-1994	534 577	176 314	710 891
1994-1995	529 554	173 803	703 357
1995-1996	550 414	176 775	727 189
1996-1997	533 963	178 485	712 448
1997-1998	558 052	183 243	741 295
1998-1999	569 861	185 504	755 365
1999-2000	598 297	185 754	784 051
2000-2001	609 922	175 740	785 662
2001-2002	634 627	176 560	811 187
2002-2003	654 567	181 108	835 675

Fuente: Elaboración propia en base a SESIC. "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC

En relación al crecimiento de la Matrícula Total de las Universidades Estatales y Federales, en el Gráfico 10 se aprecia un comportamiento irregular en la primera parte del periodo y después de eso, se mantiene en un constante aumento.

Sin embargo, este incremento corresponde a las Universidades Estatales pues como hemos visto, la matrícula de las Universidades Federales se congeló y el aumento que se tiene en su matrícula es mínimo.

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia en base a SESIC, "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004. SESIC

Es importante señalarlo porque en la lógica de las autoridades era preciso congelar la matrícula de las grandes universidades y promover una diversificación de instituciones, lo que ha dado como resultado el impulso sin precedentes de la educación privada y de las Universidades Tecnológicas en este periodo.

En cuanto a la participación de las Universidades Estatales y las Federales en el total de la Matrícula escolarizada de Educación Superior Pública, en el Cuadro 20 se puede analizar.

En promedio, las Universidades Estatales han acaparado el 75% de la matrícula total y las Universidades Federales el 25%.

De acuerdo a los datos del Cuadro 20, a partir del ciclo escolar 2000-2001 las Universidades Estatales alcanzan un ligero incremento con respecto al ciclo escolar 1989-1990 en su participación, al pasar del 76% al 78% del total de la Matrícula de Educación Superior.

Cuadro 20

Matrícula Escolarizada de Educación Superior Pública <i>Universidades Estatales y Federales</i> Participación porcentual (%)			
Ciclo Escolar	Universidades Estatales %	Universidades Federales %	Total
1989-1990	76	24	100
1990-1991	75	25	100
1991-1992	76	24	100
1992-1993	75	25	100
1993-1994	75	25	100
1994-1995	75	25	100
1995-1996	76	24	100
1996-1997	75	25	100
1997-1998	75	25	100
1998-1999	76	24	100
1999-2000	76	24	100
2000-2001	78	22	100
2001-2002	78	22	100
2002-2003	78	22	100

Fuente: Elaboración propia en base a SESIC, "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC

En conjunto, las Universidades Estatales concentran la mayor parte de la Matrícula de Licenciatura, sin embargo, de acuerdo a las estadísticas de la SESIC, tenemos que hay 34 Universidades Estatales y se contabilizan 3 Universidades Federales (la UAM, la UNAM y la UPN).

Tomando como referencia el ciclo escolar 2002-2003, la Matrícula de las Universidades Estatales era de 181 108 alumnos y la de las Universidades Federales de 654 567.

Tomando como base que las UPE son 34 y las UPF tan sólo 3, en promedio, cada Universidad Estatal está atendiendo aproximadamente 19 mil 252 alumnos y las Universidades Federales atienden alrededor de 60 mil 369 alumnos, es decir, por cada alumno atendido en cada una de las Universidades Estatales, las Universidades Federales atienden 3.

Este dato nos permite señalar la importancia y el peso de las Universidades Federales en la distribución de la matrícula. Es decir, estas 3 Universidades atienden al 25% de toda la matrícula universitaria tradicional.

Para redondear este comparativo entre las Universidades Estatales y las Federales, se revisará el subsidio otorgado a cada subsistema.

Cuadro 21

Subsidio Ordinario a la Educación Superior: Universidades Estatales y Federales 1994-2004 Millones de Pesos de 2003					
Año	Universidades Estatales	%	Universidades Federales	%	Total
1994	20 747.6		14 269.6		35 017.2
1995	19 232.0	-7.3	13 472.0	-5.6	32 696.7
1996	18 251.0	-5.1	13 999.5	3.9	32 245.4
1997	20 173.8	10.5	14 774.5	5.5	34 958.8
1998	22 394.0	11	14 895.3	0.8	37 300.3
1999	23 460.0	4.7	14 823.7	-0.5	38 288.4
2000	24 535.6	4.5	15 228.6	2.7	39 768.7
2001	26 242.0	6.9	16 543.4	8.6	42 792.3
2002	27 584.7	5.1	17 707.8	7	45 297.6
2003	27 000.0	-2.1	18 382.0	3.8	45 379.9
2004	26 254.0	-2.7	17 191.6	-6.5	43 442.9

Fuente: Elaboración propia en base a SESIC. "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior". México 2004, SESIC

En el caso de las Universidades Estatales, de 1994 a 2004, el subsidio creció a una tasa del 26% al pasar de \$20 747.6 millones de pesos en 1994 a \$26 254 en el 2004.

De acuerdo a este cuadro, los peores años para las Universidades Estatales fueron el de 1995 y 1996 en que sus tasas de crecimiento fueron negativas, de -7.3 y -5.1% respectivamente y, los años de 2003, 2004 con el gobierno de Vicente Fox, cuando descendieron -2.1 y -2.7% respectivamente.

Las Universidades Federales tuvieron un incremento del 20% en el subsidio de 1994 a 2004, al pasar de \$14 269.6 millones de pesos en 1994 a \$17 191.6 en el 2004. Durante ese período, se presentaron tasas negativas en 1995, con -5.6% ; períodos de restricción presupuestal, en 1998 apenas se creció en 0.8% y en 1999 cayó la tasa en -0.5% . En 2004, se tuvo la mayor caída pues la tasa de crecimiento fue del -6.5% .

Si se toma el año 2003 como referencia, se tiene que las 34 Universidades estatales recibieron en conjunto, \$27 000 millones de pesos y en promedio, cada Universidad recibió la cantidad de \$794.1 millones.

En el caso de las Universidades Federales, recibieron en conjunto \$18 382 millones de pesos y en promedio, cada Universidad se llevó una cantidad de \$6 127.3.

Es decir, en promedio cada Universidad Federal recibió 8 veces más recursos que las Universidades Estatales

Otro dato muy importante es el Gasto por alumno que se obtendrá de comparar la matrícula y el subsidio de las Universidades Estatales. El Cuadro 22 resume estos comparativos para el período de 1994 a 2003 y se establecen en pesos de 2003.

Por ejemplo, si comparamos la matrícula del ciclo escolar 2002-2003 con el subsidio del año 2003 se tiene, para el caso de las Universidades Estatales que cada alumno recibe en promedio \$41 248 pesos y, en el caso de las Universidades Federales, cada alumno recibe la cantidad de \$101 497 pesos.

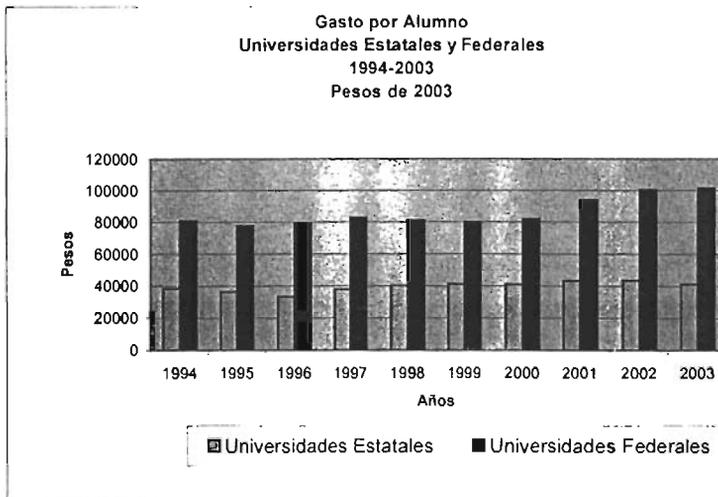
Es decir, que un alumno inscrito en una Universidad Federal, recibe en promedio un subsidio de 2.4 veces más que un alumno inscrito en una Universidad Estatal, o bien, que por cada peso que se destina a un alumno de Universidad Estatal, se destinan 2.4 a uno de Universidad Federal.

Cuadro 22

Gasto por Alumno. Universidades Estatales y Federales 1994-2003 Pesos de 2003		
Año	Universidades Estatales	Universidades Federales
1994	38 311	80 933
1995	36 317	77 513
1996	33 158	79 194
1997	37 781	82 777
1998	40 129	81 287
1999	41 168	79 910
2000	41 009	81 983
2001	43 025	94 135
2002	43 466	100 293
2003	41 248	101 497

Fuente: Elaboración propia en base a SESIC. "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia en base a SESIC. "Aspectos financieros del sistema universitario de Educación Superior", México 2004, SESIC

Esta proporción se hace más evidente en el Gráfico 11 y esta tendencia no varía, sino que se agudiza en los últimos años.

En relación al comportamiento del Gasto por alumno, en el caso de las Universidades Estatales, de 1994 a 2003, tuvo un crecimiento del 7.6%, tuvo sus años críticos en 1996 cuando descendió en -8.69% y al final del período, en 2003, cayó en -5.1%.

Por su parte, en el caso de las Universidades Federales, el crecimiento del Gasto por Alumno en el período de 1994 a 2003 fue del 25.4%. Sus momentos críticos se presentaron en 1995, cuando cayó el gasto por alumno en -4.5%, en 1998 y 1999 al descender en -1.8 y -1.7% respectivamente.

Llama la atención el aumento del Gasto por Alumno en las Universidades Federales en la última etapa (2001, 2002 y 2003), sin embargo, hay un desplome de la matrícula de este sector en 2001 del -5.4% que se recupera gradualmente en 2002 y 2003. Asimismo, en comparación con las Universidades Estatales, las Federales tiene en 2002 y 2003 tasas de crecimiento superior a las Estatales. Son factores que contribuyen a elevar el Gasto por alumno.

Estos datos nos permiten ubicar las desigualdades que existen entre las Universidades Estatales y las Federales en cuanto a matrícula y recursos, en este caso, el subsidio corresponde con una mayor matrícula atendida por las Universidades Federales (UPN, UAM y UNAM) que en conjunto, atienden el 25% de la matrícula y reciben el 40% del subsidio ordinario. De estas universidades, la Universidad Nacional Autónoma de México destaca por su magnitud e importancia.

Resumiendo, durante el período de 1994 a 2004, el sistema de la educación superior ha sufrido importantes cambios que son resultado de los grandes procesos de Globalización de la economía, y de manera particular, del nuevo papel asignado al Estado en la economía y que se han expresado en la comercialización de los servicios educativos, en el desarrollo de nuevas modalidades educativas no presenciales o de tipo virtual que están llevando al conjunto del sistema de educación superior a adaptarse a las nuevas necesidades que plantea la situación actual.

En estos años se ha dado una transición entre un Estado Benefactor a un Estado Eficientista que se ha expresado en nuevas formas de trabajo en las universidades públicas, en la discusión sobre la universidad de masas o una universidad de élite que han estado planteadas bajo diversas formas en las IES públicas.

En el caso de nuestro país, a principios de los años noventa empezó una Reforma universitaria alentada por estos cambios y por las recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

Estas reformas podrían agruparse en dos grandes apartados:

- a) Reformas para incrementar la calidad de la educación, expresada en procesos para la certificación de los estudios, en criterios productivistas y eficientistas para asignar recursos a través de múltiples programas, en una mayor atención a los estudios y la eficiencia terminal, en la proliferación de nuevos esquemas flexibles en los estudios, en el impulso de las carreras cortas, entre otros.
- b) Reformas en el financiamiento de la educación superior que promueven la diversificación de las fuentes de financiamiento y de las instituciones. Este proceso ha alentado el desarrollo de la educación continua, de una mayor vinculación con el entorno productivo.

Las consecuencias de esta reforma se podría ver desde diversos ángulos. Desde el punto de vista de la cobertura en la educación superior, la ANUIES¹³⁰, ha señalado que actualmente, uno de cada cinco jóvenes que tiene entre 19 y 23 años tiene acceso a la educación superior, lo que coloca a las universidades públicas con una gran responsabilidad. En éste período, el crecimiento de las IES públicas ha sido insuficiente para atender la creciente demanda de educación superior.

Los avances que se han dado durante este período (1994-2004) en la cobertura, han estado sustentados en una expansión de la educación no universitaria y en el impulso sin precedentes que ha tenido la educación privada.

¹³⁰ ANUIES. "La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo". México 2000, ANUIES

La matrícula en las Universidades Federales y Estatales se ha estancando a pesar de que estas instituciones atienden a más del 70% de toda la matrícula de educación superior y han ido perdiendo espacios importantes al grado que la educación privada atiende actualmente el 30% de la matrícula.

En este entorno de mayor competencia y pérdida de espacios importantes, y con el objetivo de no quedar rezagadas, las IES públicas agrupadas en la ANUIES han planteado una agenda para continuar con la transformación del sistema educativo.

En esta agenda se plantea:¹³¹ la acreditación y evaluación de los programas educativos; el mejoramiento del profesorado; la movilidad de los estudiantes y profesores; la internacionalización de la educación superior; el fortalecimiento del servicio social; la consolidación y descentralización de la investigación científica y humanística; la flexibilidad de los planes de estudio; el impulso de la educación abierta y a distancia; la vinculación con los sectores social y productivo; y el financiamiento, la rendición de cuentas y la transparencia en su asignación y ejercicio.

En esta agenda educativa hay aspectos que son de la mayor importancia.

Sobre la evaluación de la calidad. Me parece que la idea de una universidad de masas, en el sentido de que atienda a grandes estratos de la población no riñe con la idea de la calidad académica. Es necesario abrir más universidades públicas, contar con un mayor número de profesionistas, de doctores, de filósofos, de economistas, etc... pero también es fundamental asegurar que esos profesionistas que egresen, lo hagan en mejores condiciones y cuenten con los requerimientos materiales (bibliotecas, centros de cómputo, becas...)

Desde mi punto de vista, la calidad no es un proceso mecánico que se pueda medir en cuántos egresan, cuántos concluyen estudios, cuántos reprueban, etc... lo fundamental es atender las causas, el cómo los estudiantes desarrollan sus estudios. En ese sentido, la noción de calidad no debe medir solamente la incidencia de una universidad en sus entorno regional, local, sino también, debe de poner atención en el factor humano, en las medidas que contribuyan a resolver las grandes desigualdades que subsisten cuando llegan a la universidad jóvenes de los

¹³¹ Se sugiere revisar el documento: ANUIES. "La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo". México 2000, ANUIES

más diversos estratos sociales. En ese sentido, se debe de apoyar, de alentar a los que menos tienen, para que alcancen un mejor desempeño académico.

En este sentido, la cuestión de la formación académica es un elemento determinante para que nuestros alumnos se integren al mercado laboral. La tendencia a flexibilizar, a reducir las carreras, a priorizar los conocimientos básicos, deja en desventaja a nuestros egresados pues les quitaría su esencia, su razón de ser.

Considero que las universidades públicas deben de contribuir a fortalecer el carácter científico y crítico de la enseñanza, a no permitir que nuestros títulos se desvaloricen al nivel de una Universidad tecnológica o de un CONALEP. Es fundamental preservar la esencia de la universidad como una institución cuyos egresados responden, no sólo a las necesidades del mercado laboral, sino también, se forman con la posibilidad de resolver todas las necesidades que plantea el desarrollo regional, cultural y social de nuestras naciones.

En relación al financiamiento, la estrategia de allegarse recursos propios se ha convertido en un instrumento fundamental para enfrentar la crisis presupuesta) y establecer vínculos con los sectores público y privado.

Sin embargo, no se resuelven las grandes desigualdades que persisten en la asignación de los recursos públicos, la prioridad que debería de ser la educación superior no es tal y los recursos siguen dependiendo de las negociaciones que se realicen en la Cámara de Diputados, es decir, no existe un reglamento, una ley que obligue al Estado a financiar la educación superior pública, lo que hace más difícil aún que las IES cumplan con sus tareas esenciales.

Es necesario que el Estado asuma su responsabilidad en la provisión de los recursos a la educación superior pública, que se establezcan reglas claras y un fondo especial para rescatar al conjunto de las Universidades estatales. Este fondo podría funcionar como un aliciente para que las IES estatales incrementen sus niveles de calidad, mejoren su infraestructura y las condiciones de estudio.

CAPITULO III: EL FINANCIAMIENTO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (1994-2004)

En este capítulo se revisarán los modos en el que la política del gobierno federal ha afectado en materia presupuestal a la UNAM y los mecanismos que la universidad ha emprendido para hacer frente a los requerimientos de la etapa actual.

La Universidad Nacional Autónoma de México no ha escapado de la situación global y sí en cambio ha entrado en una profunda reforma que, a manera de una política de freno y arranque ha ido avanzando lentamente.

La Reforma Académica que se ha planteado desde los rectorados de Carpizo y Sarukhán se han consolidado en el período del actual rector Juan Ramón De La Fuente.

La evolución de la Reforma Académica, como un proceso mediante el cual la universidad ha buscado adecuarse a los cambios globales¹³² y a los retos de una economía de mercado se puede dividir en dos etapas: la primera, en la que se sentaron las bases y que corresponde a la etapa de previa al conflicto estudiantil y la segunda, que se denominará de puesta en marcha y consolidación, que corresponde al período de la post-conflicto con Ramón De La Fuente.

Es importante señalar que la Reforma Académica es un proceso único que ha transitado por varias fases y que se corresponde con los cambios que a nivel mundial se vienen desarrollando en cuanto al papel de la educación superior en la economía, la responsabilidad del Estado y el nuevo papel de las profesiones.

En este camino, la UNAM ha estado en una constante evolución modificando los planes de estudio, reformando el posgrado, estableciendo acuerdos para extender la movilidad de los estudiantes, etc...

En relación al presupuesto, la Universidad ha resentido la crisis al grado de que en varias ocasiones se ha tenido que echar mano de programas de racionalidad presupuestal y se han

¹³² Nos referimos a cambios globales a las modificaciones que se han dado a nivel mundial en la educación superior., que se analizó en el capítulo anterior.

puesto en riesgo la compra de equipo y sustancias necesarias para la investigación y en general, el desarrollo de las actividades sustantivas de la UNAM.

Ante esta situación, se ha establecido una estrategia de búsqueda de recursos adicionales a través de la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Aunque este programa inició con Sarukhán, logra consolidarse en el período actual.¹³³

Al respecto, llama la atención revisar con más detalle la cuenta de Ingresos Propios pues a partir de ahí, podemos entender la evolución que ha tenido la diversificación del financiamiento.

3. 1 La Reforma académica de la UNAM

La necesidad de un cambio para adecuarse a las necesidades que plantea el entorno global en constante modificación y la necesidad de proyectar a la UNAM como una de las principales instituciones educativas ha estado presente en los últimos años en los planes de desarrollo de los diferentes rectores que de 1994 a la fecha han transitado por la UNAM.

En particular, en este apartado se revisarán las políticas impulsadas por los rectores Sarukhán, Barnés de Castro y Ramón De la Fuente

La gestión del Dr. José Sarukhán Kermez (1989 a 1996)

Sobre el período del Dr. José Sarukhán Kermez que fue de 1989 a 1996, se puede decir que sentó las bases de la Reforma Universitaria en el sentido de que estableció líneas muy precisas,¹³⁴ se crearon importantes programas académicos y se pusieron en marcha acuerdos fundamentales como el Programa UNAM-BID y la Fundación UNAM.

¹³³ Es importante señalar que durante el período de Sarukhán se establecieron acuerdos como el Programa UNAM-BID, la integración de la Fundación UNAM con la participación de importantes empresarios, que han sido pieza fundamental en la diversificación de las fuentes de financiamiento.

¹³⁴ Es importante señalar que durante el período del Dr José Sarukhán se recibió la visita de un importante funcionario del Banco Mundial, el Dr Jamil Salmi quien, en la Unidad de Seminarios Dr. Ignacio Chávez hizo una presentación del documento "La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia". En esta conferencia estuvieron presentes diversos funcionarios y en ella se habló de la necesidad de una reforma al conjunto del sistema de educación superior. Véase la Gaceta UNAM del 3 de octubre de 1996, reportaje de Esther Romero "La reforma de la UNAM debe ser con base en la identificación de sus propias metas y debilidades", México 1996, UNAM.

Para el Dr. Sarukhán era indispensable un cambio que adecuara la universidad a las exigencias del entorno y al mismo tiempo, rescatara la imagen de la Universidad. En ese sentido, se planteó como una estrategia fundamental *la academización de la Universidad, es decir, una revalorización de lo académico.*

Es pertinente mencionar que en 1990 se había celebrado el Congreso Universitario, evento que permitiría una profunda reflexión sobre el futuro de la UNAM entre académicos, autoridades, estudiantes y trabajadores.

De esta reflexión daría inicio este proceso denominado de academización de la universidad, que significa reconstruir un ambiente cotidiano regido por los principios y por los fines de la academia.¹³⁵

Este ambiente se traduce en una serie de medidas que logran impactar la vida académica y que permiten una mayor vinculación de la Universidad con el entorno social, económico y cultural.

En el Cuadro 23 se hace un resumen de las principales medidas que se pusieron en marcha..

¹³⁵ Se sugiere revisar el "Informe 1996". Dr. José Sarukhán. México 1996. UNAM. En este documento se resumen su gestión.

Cuadro 23: Principales acciones emprendidas por el Dr. José Sarukhán (1989-1996) de acuerdo a los sectores.

SECTOR	ACCIONES
ACADÉMICO	<ul style="list-style-type: none"> • En 1990 se puso en marcha el Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento Académico, que en 1993 se transformó en Programa de Primas al Desempeño (PRIDE). • En 1993 se creó el Programa de Fomento a la Docencia para Profesores e Investigadores de Carrera (FOMDOC). • En ese mismo año se puso en marcha el Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico de Asignatura (PEPRASIG) • Otros Programas concebidos en este periodo son el PAPIID, el PAPIIT y el PAPIME. • Se impulsaron varios Programas para estimular la investigación y se crearon e impulsaron nuevos polos de desarrollo académico.
ESTUDIANTIL	<ul style="list-style-type: none"> • De 1989 a 1996 se modificaron o crearon 55% del total de los planes y programas de estudio en licenciatura, 41% en especialización, 35% en maestría y 84% en doctorado. • Se impulsó el Servicio Social y se crearon varios programas como el Programa de Servicio Social Multidisciplinario en zonas urbanas y marginadas. • Se actualizaron las políticas de ingreso. • En el ciclo 1991-1992 se implantó el Programa de Alta Exigencia Académica para favorecer la superación de alumnos sobresalientes que ha servido como un medio para poner a prueba innovaciones docentes como el Programa de Exámenes de Diagnóstico para los Alumnos de Licenciatura y el Programa de Desarrollo de Habilidades para la Redacción y la Comprensión de Textos en Español. • Se incrementaron las becas y la Promoción de la Investigación entre este sector mediante varios programas.
ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • En 1995 se redefinió la capacitación del personal en base a un esquema basado en la determinación y certificación de competencias laborales. • En 1995 comenzó el Programa de Complemento al Salario por Calidad y Eficiencia del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe 1996 de José Sarukhán. México 1996. UNAM

Las Reformas emprendidas en los sectores académico, estudiantil y administrativo se basan en una lógica de calidad en la que la evaluación y los nuevos criterios asociados a la productividad académica y laboral se vuelven fundamentales. Esta nueva situación no es propia de la UNAM, es parte de un proceso y de un cambio que se venía gestando en el conjunto del sistema de la educación superior.

De acuerdo a Javier Mendoza,

“a principios de los noventa, despunta una nueva forma de coordinación de la educación superior, en la que la función evaluadora del Estado y la lógica del mercado adquieren mayor peso como mecanismos estratégicos de orientación del sistema y de las instituciones, desplazando la coordinación burocrática-política que predominó hasta la década de los ochenta.”¹³⁶

Por ejemplo, en una entrevista concedida a Eraclio Zepeda de Radio UNAM el entonces rector José Sarukhán planteaba que

“concuerdo con los que afirman que el desempeño académico debe ser evaluado y retribuido de acuerdo con el resultado de las evaluaciones que se hagan de su trabajo”¹³⁷

En esta idea, los salarios dependen de los resultados, del desempeño académico medido en una serie de indicadores como actividades de docencia, obras y artículos publicados, tesis dirigidas, entre otros.

Esta nueva situación que se desarrolla en un contexto de profunda crisis presupuestal en las universidades públicas, fomenta una mayor competencia y un marcado individualismo¹³⁸ entre el sector académico, llevando a una segmentación y división de los sectores en niveles:

Entre académicos: los que pertenecen al programa y los que han sido excluidos, en segundo lugar, los que tienen nivel A, B o C.

¹³⁶ Mendoza Rojas, Javier. “Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador”, p. 7. México 2002, Miguel Ángel Porrúa-CFSU, UNAM

¹³⁷ La entrevista fue concedida a Eraclio Zepeda de Radio UNAM y publicado en la Gaceta UNAM del 17 de mayo de 1993. En esta entrevista hace un balance de su primer periodo al frente de la UNAM y los retos que se le presentan en el segundo.

¹³⁸ Véase el libro de Mendoza Rojas, Javier(2002). op. cit. p. 15.

A nivel de los administrativos, entre los que para alcanzar el mayor nivel (Letra “E”) tienen que hacer hasta lo imposible para lograrlo¹³⁹ y al mismo tiempo, esto conlleva a una competencia entre los mismos trabajadores.

A nivel de los estudiantes estos programas de Exigencia Académica, de Exámenes de Diagnóstico generan una segmentación estudiantil entre los que pertenecen a estos programas y los que han sido rechazados.

En suma, se puede decir que los conceptos de productividad, competencia e individualidad se introducen con estas medidas y conllevan a una nueva forma de ver a la universidad, al trabajo académico.¹⁴⁰

Sin embargo, no bastan estas medidas para completar el ciclo de la academización de la universidad, pues para que los objetivos logren cumplirse, se requiere de los medios para llevarlos a cabo.

En este caso, es indispensable la infraestructura y hacer frente a los requerimientos que plantea el avance tecnológico. En especial, la universidad presentaba una obsolescencia y un envejecimiento importante de la infraestructura. La universidad estaba en desventaja en varios aspectos que habían sufridos cambios importantes como las telecomunicaciones, computación y las bibliotecas.

Con el objetivo de llevar adelante la actualización de estos medios y acrecentarlos, se pusieron en marcha nuevas formas de financiamiento.¹⁴¹

Mediante este mecanismo se instalaron redes de internet, fibra óptica, enlaces satelitales, así como la construcción y remodelación de espacios académicos.

¹³⁹ Varios balances del STUNAM sobre el Programa de Calidad y Eficiencia han concluido en que éste programa supeditó al trabajador a los intereses de las autoridades y sus jefes inmediatos, alejándolos de toda actividad sindical.

¹⁴⁰ Véase el libro de Mendoza Rojas, Javier(2002). op. cit.

¹⁴¹ Se menciona lo del financiamiento, a reserva de volver con más detalle en otro momento, pues es la parte complementaria de este proceso de academización.

Se adquirió la supercomputadora CRAY YMP 4/464, la más importante de América Latina, se planteó la necesidad de remodelar y modernizar el Sistema Bibliotecario, en 1992 se inauguró el Centro Nuevo León y el Centro Mascarones.

Con estas medidas, la Universidad logró colocarse al nivel de las grandes universidades.

Por último, hay un aspecto fundamental en esta idea de cambio y es la de reducir el abultado aparato burocrático y la duplicaciones de funciones, por lo que se puso en marcha un reordenamiento administrativo.

En la gestión de Sarukhán se abre el proceso de la Reforma Académica y se sientan las bases de un conjunto de proyectos e iniciativas como Fundación-UNAM, el Programa UNAM-BID que serían fundamentales en la vía de la academización de la Universidad.

Dr. Francisco Barnés de Castro (1997-1999)

En 1997 asume la rectoría Francisco Barnés de Castro, quien había sido director de la Facultad de Química durante el periodo de Sarukhán y tal vez, uno de los hombres más convencidos de la academización de la vida universitaria.

La gestión de Barnés estuvo marcada por uno de los conflictos más agudos que haya enfrentado la Universidad, la huelga estudiantil que estalló el 20 de abril de 1999 y una crisis aguda que limitó el presupuesto de la UNAM.

Es importante analizar brevemente los postulados que guiaron la gestión de este rector porque representó la continuidad y la puesta en marcha de varias medidas establecidas en la gestión de Sarukhán.

En 1997, Francisco Barnés de Castro asumía la rectoría de una universidad compuesta por más de 300 mil estudiantes, con una enorme influencia en las actividades culturales, sociales, políticas de nuestra nación y la principal institución educativa en cuanto a investigación se refiere.

En ese momento, caracterizado por profundos cambios en el País, y ante la transformación mundial basada en la integración económica, el crecimiento acelerado de los conocimientos y de las nuevas tecnologías, Barnés de Castro planteaba que

“se requiere de una Universidad Nacional siempre propositiva, más dinámica, que promueva activamente el cambio, que genere y rija el saber y el quehacer científico, humanístico y cultural, y forme a las mujeres y a los hombres que se necesitan.”

Y agregaba

“La universidad tiene que transformarse para mantener su liderazgo y responder a las expectativas de la sociedad”¹⁴²

Esta nueva etapa, denominada “la era del conocimiento”¹⁴³, plantea una serie de retos para la sociedad y las universidades, que se explicaban de la siguiente forma

“en este nuevo orden, desempeñarán un papel decisivo los grupos laborales altamente capacitados y los sectores académicos que cuentan con mecanismos eficaces de vinculación con la sociedad.”¹⁴⁴

En esta situación las universidades y en particular, la UNAM tienen que jugar un papel determinante. Es por eso que desde la visión de Barnés, el proceso educativo plantea una serie de cambios que van desde la necesidad de formar profesionistas altamente capacitados hasta modificaciones en las formas tradicionales de la labor educativa que, a través de las redes de comunicación los alumnos podrían tomar cursos desde su casa sin la necesidad de la presencia física del profesor.

Ante esta situación en este período se plantean cambios fundamentales al proceso educativo que no lograrían concluirse.

¹⁴² UNAM. “Plan de Desarrollo 1997-2000”, p. 5. Presentó el Dr. Francisco Barnés de Castro. México 1997, UNAM.

¹⁴³ Este concepto lo plantea el Banco Mundial en el Informe

¹⁴⁴ UNAM (1997), op.cit., p. 7

Por ejemplo, una buena parte de la discusión que se realiza actualmente en la universidad sobre la modificación de los planes de estudio quedó plasmada en este periodo en el trabajo de las Comisiones del Consejo Universitario.¹⁴⁵

La conclusión a la que había llegado la administración de Barnés era que se requerían transformaciones en los modelos educativos y en los planes de estudio hacia una mayor flexibilidad, establecer condiciones de mayor equidad en el ingreso y la permanencia.

Una de las principales reformas asumidas durante este lapso de tiempo es la del bachillerato universitario y la de los tiempos de ingreso y permanencia en la UNAM.

Conocidas como las Reformas de 1997, lo cierto es que se modificaron los Planes y Programas de Estudio del CCH, reduciendo los turnos de 4 a 2, se limitó el pase automático a la obtención de un promedio de nueve y concluir en tres años el nivel, se reglamentó la permanencia en la UNAM y, la matrícula de nuevo ingreso para el bachillerato se congeló en 18,000 alumnos.

La esencia de estas modificaciones estaba en mantener su liderazgo como institución educativa, renovar su carácter nacional, reafirmar su condición de entidad pública, afianzar su autonomía y redoblar su compromiso con la sociedad mexicana.

En cuanto a los *Programas Estratégicos* que se habían establecido en el Plan de Desarrollo 1997-2000 se mencionan los más importantes:

- Reforzar la Planta académica, dotar de una formación integral al alumno y la superación del personal administrativo.
- La renovación de los procesos educativos poniendo énfasis en la modificación de los Planes de estudio de licenciatura para hacerlos más flexibles, adecuar el bachillerato universitario a las necesidades de la licenciatura y mejorar su eficiencia terminal.
- Impulsar la educación abierta, continua y a distancia aprovechando plenamente el potencial con que cuenta para ser una opción real en este tipo de educación.
- Desarrollar el sistema de investigación vinculándolo más con la sociedad

¹⁴⁵ Sobre los Planes de Estudio, hay un documento de una Comisión Especial del Consejo Universitario presidida por Cristina Puga, entonces directora de la FCPyS.

- La participación más activa en la solución de los problemas nacionales fortaleciendo la vinculación con el entorno nacional, educativo y el sistema incorporado.
- Desarrollo de la cooperación académica, la internacionalización y la movilidad.
- Impulso a la reforma estructural y administrativa.
- Mejorar la infraestructura y los sistemas de comunicación.

Barnés de Castro enfrentó una de las crisis presupuestales más difíciles que hayan afectado a las universidades públicas.

De acuerdo a una nota de periódico Reforma¹⁴⁶, el presupuesto de 1999 a las universidades públicas operaría con un déficit del 30% calculado en 8 mil 500 millones de pesos, pues tan sólo habían logrado una reasignación insuficiente de 2 mil millones.

En esta ocasión la reasignación permitiría a la UNAM contar con un presupuesto similar al del año anterior.

Sin embargo, esta grave situación no es pretexto para justificar la situación de cerrazón y falta de acuerdos que llevarían al Consejo Universitario a aprobar un nuevo Reglamento de Cuotas.

En este período se definió una estrategia de Reforma académica que ponía énfasis en la formación de los alumnos, en su integración al mercado laboral, en la mayor flexibilidad y en una mayor vinculación con el entorno económico y social.

Otro elemento importante tendría que ver con la idea de que, para mejorar la infraestructura y los medios de comunicación era indispensable establecer nuevos mecanismos de financiamiento.

La huelga que estalla la madrugada de un 20 de abril de 1999 impulsada por miles de universitarios ante la modificación del Reglamento General de Pagos va a detener momentáneamente esta Reforma Académica basada en la modificación a los Planes de Estudio, la descentralización de la UNAM, etc... y abrirá una nueva forma de concebir los mecanismos de diversificación del financiamiento que hasta el momento se mantenían.

¹⁴⁶ Melgar, Ivonne. "Operará educación con déficit del 30%". Reforma. México. 1 de enero de 1999.

Dr. Juan Ramón De la Fuente (1999-2004)

La llegada de Ramón de la Fuente a la rectoría expresaba una clara intención de estabilizar y reconstruir el tejido social de la Universidad. Estos aspectos son condiciones básicas para poder avanzar en la Reforma académica.

La conclusión del conflicto tenía varias lecturas. Por un lado, quedaba claro que el gobierno no tenía interés alguno en la educación superior y apostaba al desgaste.

Pero por otro lado, era una ejemplo de que la vía de las cuotas para diversificar las fuentes del financiamiento se había convertido en un tema muy sensible.¹⁴⁷

Ante esta situación hay un cambio en la estrategia para captar más recursos extraordinarios que le van a dar una mayor importancia a la vinculación con las empresas y la educación continua.

El período del rector Ramón De la Fuente parte de esta idea y se basa en una apertura a varios sectores de académicos e investigadores antes críticos a la Reforma. Es por eso que al ampliar los consensos, la Reforma Académica toma nuevos rumbos.

Un aspecto fundamental de este período está en este proceso de apertura y en la generación de innumerables encuentros, de foros donde se ha debatido el futuro de la UNAM, sin embargo, las condiciones para la puesta en marcha de una política abierta, de amplia discusión no están aún maduras en la Universidad.

En estos años, la idea de una Reforma de la UNAM se vuelve a plantear con mayor fuerza. En un discurso, De la Fuente reafirmaba su convicción de llevar adelante un amplio proceso de reforma de la universidad.

Explicaba que

¹⁴⁷ En varios documentos el Banco Mundial había advertido del factor político por el descontento de los estudiantes y en un documento sobre el avance de la reforma establecía que para los estudiantes de la UNAM el tema de las cuotas era muy sensible. Véase la ponencia de Johnston. D. Bruce. "Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo". Ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO. París, octubre de 1998.

“Es éste un momento propicio para concebir una nueva utopía universitaria, sustentada en nuestros valores académicos para responder a las expectativas que la sociedad mexicana ha depositado en nosotros”.

“Es éste un momento en el que el ejercicio de la crítica debe abrir paso a los proyectos viables y pertinentes.

Es éste un momento definitivo ante los embates continuos de quienes quieren destruir a la Universidad: es necesario orientar un esfuerzo colectivo a la reconstrucción que la institución requiere para salir adelante. ...”¹⁴⁸

En reiteradas declaraciones, se impulsó la idea de que el Congreso Universitario sería el principal objetivo para llevar adelante la Reforma Universitaria y se llamó a prepararlo

“con la participación decidida de toda la comunidad: sin prejuicios, con ánimo prospectivo, con imaginación, tratando de construir consensos y anteponiendo los intereses de la Universidad Nacional a cualquier otro”¹⁴⁹

Asimismo, se da a las instancias colegiadas todas las atribuciones para resolver los problemas, desde la asignación del presupuesto, el banco de horas, la regularización de la planta académica, etc...

La Reforma universitaria que se plantea parte de algunos principios: Un aspecto fundamental es que el Estado no puede renunciar a su responsabilidad con la educación superior ni supeditada a las leyes del mercado y por otro lado, se plantea que el objetivo fundamental es fortalecer el sentido académico de la universidad.

En una entrevista con la Revista Época, planteaba que su sueño dorado es

“el que podamos hacer una reforma integral en el curso de los próximos meses, que le permita a la universidad actualizarse y modernizarse en los aspectos en los que se ha venido quedando rezagada. Nuestro marco jurídico tiene ya más de medio siglo. hay que actualizarlo. Nuestra estructura

¹⁴⁸ De la Fuente, Ramón, “Es momento de avanzar hacia la Reforma de la UNAM”, en Gaceta UNAM, p. 2 y 4. México 16 de mayo de 2000, UNAM.

¹⁴⁹ De la Fuente, Ramón, “El Congreso Universitario, principal objetivo de una nueva etapa de trabajo institucional”, Gaceta UNAM, , p. 4-5. México 17 de agosto de 2000, UNAM.

*administrativa ha quedado rebasada, todavía padecemos de un centralismo que hace que muchas cosas sean inoperantes. El objetivo fundamental de esto es fortalecer el sentido académico de la universidad.*¹⁵⁰

En otra entrevista, puntualizaba que

“Algunos de los aspectos de la Reforma a la institución serán, dijo, los cambios a la estructura administrativa para hacerla más ágil; revisión del marco jurídico y normativo; otorgar mayor participación a la comunidad en la toma de decisiones, para hacerlas menos discrecionales”

“Respecto al gigantismo que padece la UNAM, acotó que este problema no se solucionará cercenándola, sino logrando una adecuada descentralización, pues hasta el momento esa casa de estudios tiene instalaciones en 21 entidades del país.”

“Entonces, deslizó que el problema de la Universidad no es su funcionamiento sino su administración., y en eso precisamente es donde tiene que impactar la reforma de la máxima casa de estudios, en la cual, dijo convencido, deberán participar todos los sectores: académicos, investigadores, estudiantes y trabajadores.”¹⁵¹

La Reforma Académica es el mecanismo que le ha permitido a la Universidad reconstruir sus relaciones con la sociedad y adecuar los planes de estudio a las nuevas exigencias. Se pueden establecer tres momentos: con Sarukhán se establecieron las bases; con Barnés se logró avanzar en la formulación de análisis sobre los planes de estudio y, con De la fuente se está en un proceso de instrumentación.

¹⁵⁰ Daneli Sánchez, Juan, “Privatizar la UNAM, error muy grave: De la Fuente”. Revista Época, No. 513, México, 2 de abril de 2001, p. 16-19.

¹⁵¹ Ramos, Jorge y Cerón, Javier. “Debatir gratuidad de educación superior”. El Universal, México, 28 de septiembre de 2000, Primera plana.

3.2 El debate sobre el Financiamiento a la UNAM y la diversificación en las Fuentes de Financiamiento

La crisis presupuestal afectó las actividades de la universidad e introdujo un debate al interior de la institución que se basó en la propuesta de incrementar cuotas o no hacerlo.

Diversas voces expresaron que debía haber corresponsabilidad en el financiamiento a la universidad, por lo que plantearon la modificación del Reglamento General de Pagos.¹⁵²

Asimismo se denunciaba que la disminución en 1999 del presupuesto educativo era con la clara intención de obligar a las universidades a cobrar cuotas y de alentar al préstamo de recursos para que la UNAM entrara al mercado.¹⁵³

El fondo de esta discusión está en la responsabilidad que tiene el Estado de subsidiar a la educación superior. Es por eso que el asunto del financiamiento de la UNAM no está resuelto.

En varias entrevistas, el rector De la Fuente ha señalado que

*"es uno de los grandes problemas a nivel mundial y no hay un solo país que haya logrado resolver el asunto cabalmente"*¹⁵⁴

En este apartado se revisarán las formas en que el problema del financiamiento fue abordado por los diferentes rectores, en particular, por el Dr José Sarukhán, Dr. Francisco Barnés y del Dr. Ramón De la Fuente.

Se considera que la estrategia de buscar fuentes alternas de financiamiento no es un tema nuevo en la universidad, lo novedoso está en la evolución de los distintos mecanismos que permiten complementar el subsidio federal.

¹⁵² Mendoza, Javier. Et. al. "La UNAM. El debate pendiente", p. 21. México 2001. Plaza y Valdés-CESU-UNAM. Colección: problemas educativos de México.

¹⁵³ González Casanova, Pablo. "La universidad necesaria en el siglo XXI", p.45. México 2001, Editorial Era. 1ª edición.

¹⁵⁴ Herrera, Alejandro, "El Congreso Universitario va", en Revista Vértigo, Año 1, No 22, México 19 de agosto de 2001, p. 39

Es decir, a los tres mecanismos que plantea el Banco Mundial para hacerse de más recursos privados¹⁵⁵:

- Financiamiento proveniente de los ex –alumnos, la ayuda externa y los organismos crediticios (Fundación UNAM, Programa UNAM-BID)
- Actividades que generan ingresos como cursos, investigaciones contratadas por la industria y servicios de consultoría (el desarrollo de la Educación continua y de los vínculos con la empresa privada).
- Participación de los estudiantes en los costos (las iniciativas durante los períodos de Sarukhán y Barnés para modificar el Reglamento General de Pagos).

En los planteamientos de los rectores hay una coincidencia: ante la insuficiencia de recursos públicos, se hace indispensable la búsqueda de nuevas formas de financiamiento.

Las diferencias están en la forma de llevar adelante estos mecanismos. Por ejemplo, la huelga estudiantil de 1999 significó un retroceso en los mecanismos que planteaban incrementar la participación de los alumnos en los costos. Este mecanismo se consideraba un eje esencial en los rectorados de Sarukhán y Barnés.

En ambos casos, las propuestas para modificar las cuotas encontraron una fuerte oposición que llevó al congelamiento de las mismas.

La llegada del Dr. De la Fuente representó una nueva estrategia en la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento. Las autoridades entendieron la lección y se dieron cuenta de que el tema de las cuotas era muy sensible por lo que se plantearon otros mecanismos que han conducido a fomentar la relación con la empresa privada para procurarse recursos complementarios.

¹⁵⁵ Véase el capítulo II

Dr. José Sarukhán (1989-1996)

En su último Informe, el Dr. Sarukhán había reconocido que la decisión más difícil de toda su gestión fue la de suspender la reforma al Reglamento General de Pagos en 1992, pues ante la ponderación de las circunstancias externas que se combinaron en esa coyuntura, hicieron aconsejable tomar esa determinación.

La importancia de este período está en que se empieza a manejar la necesidad de la diversificación de las fuentes de financiamiento como un aspecto central de la Política universitaria.

Asimismo, es en estos años en que se echan a andar programas sumamente importantes como el Programa UNAM-BID y el establecimiento de la Fundación UNAM.

El Programa UNAM-BID movilizaría un monto de 230.5 millones de dólares mediante un convenio suscrito entre el BID, los gobiernos de México y España.

Con estos recursos se ha fortalecido la construcción y ampliación de espacios físicos, el equipamiento de los mismos, entre otros.

En el caso de la Fundación UNAM, se han patrocinado diversos programas dirigidos a estudiantes y académicos, se ha dotado de infraestructura y equipo a escuelas y facultades.

Durante el período de Sarukhán, estos fueron los principales programas patrocinados por la Fundación UNAM (Véase Cuadro 24).

Cuadro 24

Principales Programas de la Fundación UNAM (1993-1996)

Becas	Iniciación temprana a la Investigación y a la docencia Reconocimiento a estudiantes distinguidos de la UNAM Actualización y Superación del personal docente de la UNAM Apoyo económico a alumnos de alto desempeño académico Para tesis de licenciatura en proyectos de investigación
Actualización	Actualización y Superación del personal docente de bachillerato
Estancias	Escuelas prácticas de verano
Infraestructura	Laboratorios de cómputo Fundación UNAM-DGSCA

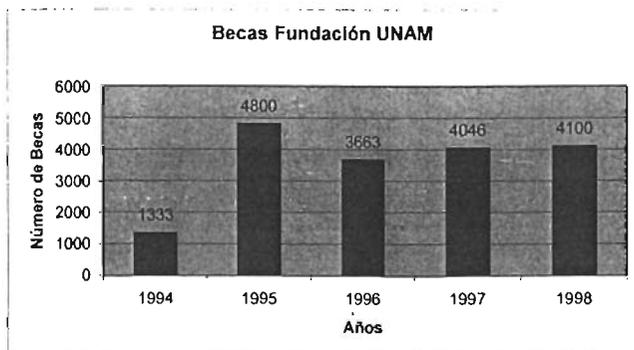
Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Informe 1996., México 1996. UNAM

En este período, de 1993 a 1996 se invirtieron más de 122, 441 millones de pesos para llevar adelante estos proyectos. Para recolectar esos recursos se requirió de una gran Campaña Financiera para afiliar miembros, establecer donaciones individuales y de empresas.

Un Programa muy importante de la Fundación UNAM son las becas, de acuerdo a cálculos de esta agrupación, se han becado a más de 40, 000 alumnos.

En el gráfico 12 vienen las becas distribuidas por esta asociación entre 1994 y 1998. Tan sólo en ese periodo, la Fundación UNAM distribuyó más de 17 mil becas.

Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística", de 1994- 1998. UNAM.)

Durante esta etapa se establecieron importantes programas que van a sentar las bases de la estrategia para diversificar las fuentes de financiamiento que tendrán impacto en los siguientes años.

En cuanto a la modificación del Reglamento General de Pagos, no se pudo avanzar por las movilizaciones que se darían.

Dr. Francisco Barnés de Castro (1997-1999)

Este período será recordado por la huelga estudiantil de 1999 que paralizó a la UNAM ante la imposición del Reglamento General de Pagos.

Sin embargo, es importante analizar las líneas de acción planteadas en el Plan de Desarrollo (1997-2000) pues en ella se establecen tareas específicas para impulsar la diversificación de las fuentes de financiamiento y se plantea el impulso de la educación continua.

El objetivo principal que se planteaba en el Plan de Desarrollo era el de hacer que todos los sectores que se benefician de la universidad, contribuyeran al desarrollo y financiamiento de la misma. Estos objetivos centran su atención en la idea de que los estudiantes deben de contribuir al financiamiento de su educación.

Entre las principales líneas de acción están

- *Fomentar una mayor conciencia del costo de los servicios universitarios*
- *Fortalecer la relación con la Fundación UNAM*
- *La generación de Ingresos propios, incluyendo los derivados de los servicios de educación, se estudiará, revisará y adecuará para que constituya una proporción mayor del presupuesto universitario*
- *Desarrollo de programas y servicios con el sector privado y público; la venta de productos y servicios institucionales*¹⁵⁶

¹⁵⁶ Véase UNAM. "Plan de Desarrollo 1997-2000", Presentado por el Dr. Barnés de Castro, México 1997, UNAM.

En este documento se menciona la necesidad de promover la venta de cursos y seminarios de actualización profesional, publicaciones y servicios, así como aumentar el número de proyectos de investigación con financiamiento externo.

En estos años la universidad y el sistema de educación superior en general, atravesaron por una crisis presupuestal muy difícil. En la opinión de diversos rectores, 1999 se presentaba como un año de sombrío panorama en el que se estimaba la posibilidad de cancelar carreras y compra de equipo, el incremento de cuotas y la reducción de las plantillas laborales.¹⁵⁷

Sin embargo, se logró un ajuste de 2,000 millones de pesos a las IES y, para la UNAM, se dieron 580 millones más.

Ante esta situación, el rector anunciaba que aumentaría las cuotas,¹⁵⁸ para fortalecer los programas académicos.

En un pronunciamiento ante el Consejo Universitario reiteraba la iniciativa para modificar el Reglamento General de Pagos y llamaba a un diálogo que permitiera llegar a un consenso.

Desde su perspectiva, plateaba que la UNAM nunca ha sido gratuita y que ningún estudiante está de acuerdo en pagar 20 centavos.¹⁵⁹

Con la imposición del nuevo Reglamento General de Pagos, vendría una movilización masiva para oponerse a esta medida y, un 20 de abril, estallaría la huelga.

Dr. Juan Ramón De la Fuente (1999-2005)

La llegada del rector De la Fuente significó la búsqueda de la estabilidad y una reflexión sobre el mecanismo de las cuotas como medio para financiar a la universidad.

Para el rector era indispensable tener una sensibilidad mayor al abordar temas que son polémicos.

¹⁵⁷ Ibarra, María Esther, "Prevén 21 rectores despido de personal por el recorte", en *La Jornada*, México 20 de noviembre de 1998.

¹⁵⁸ Ibarra, María Esther, "Aumentaría en 1999 la cuota de inscripción en la UNAM: Barnés", en *La Jornada*, México 17 de diciembre de 1998

¹⁵⁹ Barnés de Castro, "Diálogo entre universitarios: principios y consensos", en *Gaceta UNAM*, México 12 de abril de 1999, UNAM.

La vía de las cuotas resultó muy costosa para la UNAM ante la incapacidad del anterior rector para establecer acuerdos y ser sensible ante la comunidad.

De principio, el nuevo rector descartó el incremento de cuotas. Es decir, se abrió la posibilidad de explorar otros mecanismos para allegarse recursos.

La idea fundamental del Dr. De la Fuente parte de que el Estado debe asumir su responsabilidad con el financiamiento a la universidad pública. Por su parte, las IES se comprometen a rendir cuentas y buscar nuevos mecanismos para complementar sus presupuestos.

En ese sentido, cobra mucha importancia la relación con el sector productivo y en particular, el establecimiento de convenios para la venta de servicios, asesorías y el impulso de la educación continua.

En una entrevista con la Revista Vértigo, el rector planteaba

"En México, el Estado tiene una obligación ineludible, de propiciar el mejor financiamiento posible para estas instituciones.

Pensamos que este compromiso del Estado no puede eludirse, pero reconocemos que tampoco podemos darle, sobre todo viendo el proceso en el horizonte de mediano plazo, exclusivamente esa responsabilidad porque no va a ser posible que la satisfaga plenamente.

*Tiene que asumir, primero, que hay un compromiso por cumplir y procurar el mayor financiamiento para las instituciones públicas, y las instituciones públicas tienen también que hacer un esfuerzo por encontrar mecanismos complementarios. Yo creo que ese es el equilibrio al que podemos llegar."*¹⁶⁰

Se puede apreciar un cambio en el discurso: las cuotas no se tocarán, pero sí se buscarán otras opciones de financiamiento. Lo esencial de este aspecto no es tanto la forma que adopta la diversificación sino, el fondo. Las nuevas fuentes de financiamiento introducen la comercialización de los servicios educativos que presta la institución y es la base de nuevas desigualdades.

¹⁶⁰ Herrera Alejandro, op.cit., p. 38-41

3.3 El presupuesto destinado a la UNAM y los Ingresos propios

En este apartado se realizará una revisión del Presupuesto universitario partiendo de algunos conceptos básicos y del desglose del mismo de acuerdo a los Ingresos y Egresos.

A partir de estos conceptos se puede avanzar en un análisis sobre la evolución del presupuesto y sus componentes.

Antes de continuar es pertinente revisar algunos conceptos

"El Presupuesto de la UNAM es el documento formulado con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos que la Universidad debe hacer para el cumplimiento del programa de actividades, obras y servicios a su cargo, señalado en forma de previsiones de egresos.

"Para su formulación se toman en cuenta los ingresos que tendrá la universidad, fundamentalmente el subsidio federal que de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica le debe fijar anualmente el gobierno federal"¹⁶¹

De acuerdo a la legislación universitaria, el proyecto de presupuesto es formulado por el Patronato Universitario previa consulta y discusión con la Comisión de Presupuesto del Consejo Universitario y por supuesto, con el Rector.

Estos funcionarios deben de firmar dicho proyecto manifestando su conformidad con el mismo o los puntos en que exista discrepancia antes de ser discutido y, en su caso, aprobado por el Consejo Universitario.

Actualmente, parte de este proceso está sujeto a las negociaciones que cada año las autoridades universitarias hacen con el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

En suma, el Presupuesto Universitario es el documento que expresa las necesidades que anualmente tiene la institución para cumplir sus tareas y es un indicador de la prioridad que tiene el gobierno con la educación superior.

¹⁶¹ UNAM. "Aspectos del Financiamiento de la UNAM", en "Políticas de Financiamiento de la UNAM" (Documento de Trabajo), p. 9. México, Febrero de 1992, UNAM.

En el caso del Presupuesto de la UNAM, éste se compone, en cuanto a sus ingresos del Subsidio Federal y de los Ingresos Propios.

Presupuesto Total = Subsidio Federal + Ingresos Propios

Es decir, las dos fuentes fundamentales del Presupuesto son los recursos provenientes del Gobierno Federal, que es la mayor parte y los Ingresos que ella misma pueda generar, llamados Ingresos Propios.

Se entiende que

"El subsidio del Gobierno federal es la aportación que cada año se otorga para el funcionamiento de la Institución".¹⁶²

Y que los Ingresos Propios de la UNAM

"son los recursos que obtiene con independencia del Subsidio del Gobierno Federal, los cuales se agrupan en tres grandes rubros para efectos de la Formulación del Presupuesto General de la Universidad que son: Ingresos por Servicios de Educación; Ingresos Propios por Servicios y Productos y productos del Patrimonio."¹⁶³

Los Ingresos Propios han adquirido una importancia fundamental en el debate sobre las Fuentes Alternativas de Financiamiento porque su evolución y cambios reflejan los modos en que las autoridades de la UNAM han enfrentado el problema de la crisis presupuestal, razón por la cual es necesario desglosarla.

¹⁶² UNAM, Presupuesto UNAM 2003, p. 15. México 2003, UNAM.

¹⁶³ UNAM. "Aspectos del Financiamiento de la UNAM", en "Políticas de Financiamiento de la UNAM". Documento de trabajo, p. 9. México Febrero de 1992, UNAM.



Para desglosarlos se realizará un comparativo sobre los conceptos de los tres rubros de los Ingresos Propios entre un documento actual y un documento de 1992.

La idea de compararlos, aunque las diferencias sean mínimas, nos permiten ver que el concepto de los Ingresos Propios, se adecua a las condiciones de cada período.

Cuadro 25: Los Ingresos Propios de la UNAM (Conceptos)

RUBRO	Presupuesto UNAM 2003	Documento de Trabajo de 1992
Servicios de Educación	"corresponden a las cuotas que se cobran por incorporación y revalidación de programas de estudio y al pago por la participación en los concursos de selección"	"desde el punto de vista presupuestal son aquellos que obtiene la Universidad por la prestación de Servicios relacionados directamente con la función docente, que comprenden: inscripciones y colegiaturas; exámenes; incorporaciones y otros"
Servicios y Productos	"corresponden a los ingresos extraordinarios que son generados por cada dependencia universitaria, por la venta de productos y servicios elaborados u ofrecidos por ellas mismas, así como los recursos que reciben de organismos externos para la realización de proyectos específicos entre otros"	"son los obtenidos por la institución con motivo de las actividades que realiza sin fines estrictamente educativos y que para efectos presupuestales se clasifican en: Servicios, Venta de productos y otros Ingresos"
Productos del Patrimonio	"son los rendimientos que se obtienen por las inversiones, renta de inmuebles y concesiones, entre otros"	"son los ingresos obtenidos por la explotación de los bienes muebles e inmuebles de uso no académico y los rendimientos de inversión de sus recursos financieros"

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2003, UNAM y "Aspectos del Financiamiento de la UNAM", en "Políticas de Financiamiento de la UNAM" (Documento de Trabajo), Febrero de 1992

Partiendo de estos conceptos básicos, se revisará la evolución que el Presupuesto de la UNAM y sus fuentes han tenido en estos años.

Cuadro 26

PRESUPUESTO DE LA UNAM Distribución por origen 1994-2004 Millones de Pesos de 2003			
Año	Subsidio Total (a)	Ingresos Propios (b)	Presupuesto Total a + b = c
1994	10 697.3	844.2	11 541.6
1995	9 918.1	870.4	10 788.5
1996	9 959.8	868.6	10828.5
1997	10 900.4	768.4	11 668.9
1998	11 514.2	905.4	12 419.7
1999	11 401.3	1 380.9	12 782.2
2000	11 597.2	1 279.7	12 877.0
2001	13 331.9	1 269.6	14 601.5
2002	14 248.3	1 287.5	15 535.8
2003	14 154.0	1 220.0	15 374.0
2004	14 436.3	1 300.0	15 736.9

Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

De acuerdo al Cuadro 26 el Presupuesto de la UNAM se compone de dos fuentes: el Subsidio Federal y los Ingresos Propios. La principal fuente de recursos que tiene la institución son los recursos que vienen del erario público pues constituyen más del 90% de sus Ingresos Totales.

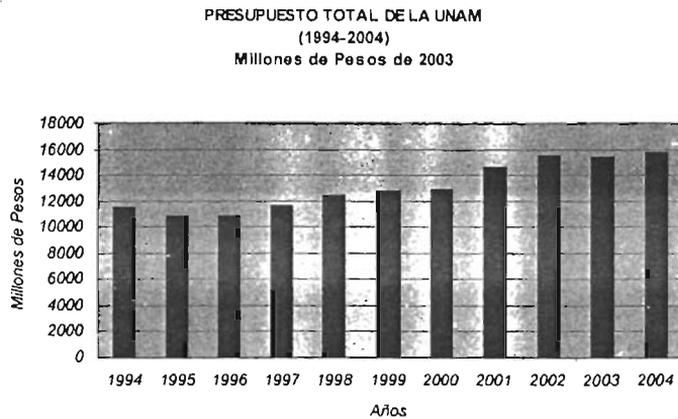
Revisando los datos que corresponden al Presupuesto Total¹⁶⁴, se tiene que de 1994 a 2004 tuvo una variación del 36.3%, al pasar de \$11 541.6 millones de pesos en 1994 a \$15 736.9 en 2004. Durante este período (1994-2004), el presupuesto ha tenido un comportamiento irregular. En 1995 descendió en -6.5% y gradualmente se empezó a recuperar hasta alcanzar un crecimiento del 7.76% en 1997. Posteriormente, se viene un período descendente que alcanza su nivel más bajo en el año 2000 cuando crece apenas en 0.74%.

¹⁶⁴ La base que se manejará para los datos de la UNAM es la de Millones de pesos de 2003.

En el 2001 crece a una tasa del 13.39% y en el 2003 vuelve a caer en -1.04% recuperándose ligeramente en el 2004 cuando alcanza una tasa del 2.3%.

Estas tendencias las podemos revisar de manera más clara en el Gráfico 13. La tendencia en general es de un crecimiento gradual, lento que se empieza a agravar en el último período, que coincide con el gobierno de Vicente Fox.

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

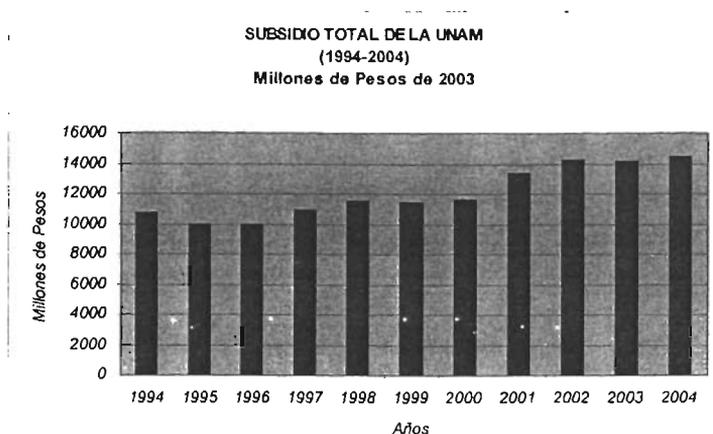
En relación al Subsidio Federal, revisando el Gráfico 14 se tiene un crecimiento del 34.9% en el período que va de 1994 a 2004.

En 1995 se registra una tasa de crecimiento negativa, de -7.28% y en 1996 alcanza apenas una tasa de 0.42%. En 1997 y 1998 se recupera alcanzando un crecimiento del 9.4% y 5.6%. En 1999 sufre una caída de -0.9, recuperándose hasta 2001, año en que crece un 14.9%.

Para 2003, la tasa de crecimiento vuelve a caer -0.66% para recuperarse en 2004 cuando alcanza 1.9%.

Como se ve, el incremento en el subsidio federal es insuficiente para las necesidades de la universidad.

Gráfico 14



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

En relación a los Ingresos propios, de 1994 a 2004 tuvieron un incremento significativo de 54%, superando la tasa de crecimiento que tuvo en el mismo período el Subsidio del Gobierno Federal.

Sin embargo, de acuerdo a los datos, han mantenido un comportamiento muy irregular que responde a los problemas que tiene la Universidad para captar recursos extraordinarios y demuestra que este tipo de recursos dependen en gran medida del entorno económico y de la situación política del momento.¹⁶⁵

Revisando el Gráfico 15, se puede ver que en 1996 y 1997 los Ingresos Propios disminuyeron en -0.2% y -11.5% respectivamente, recuperándose en 1996 cuando alcanza una tasa del 17.8%

¹⁶⁵ Véase el trabajo de Pérez Castañeda, Juan José. "El presupuesto de la UNAM", en "El debate por la UNAM. Ciclo de conferencias y mesas redondas. Memoria". México julio y septiembre de 2002. UNAM-CECU.

En 1999, se aprecia un cambio drástico en la tendencia y los Ingresos Propios se incrementan en una tasa del 52% y de ahí, parece que se estabiliza el crecimiento, pues las siguientes tasas son más reducidas.

En los siguientes años, 2002 y 2001 se resiente una caída que arroja unas tasas negativas de -7.3% y -0.7% respectivamente. La caída en la captación de los Ingresos propios es resultado del conflicto que en esos momentos tenía la Universidad.

Esta situación logra revertirse hasta 2004 en que la UNAM recibe más de \$1 300 millones de pesos y alcanza una tasa de crecimiento de 6.5%.

Gráfico 15



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM "Agenda Estadística" (varios años)

En términos generales, los Ingresos Propios no representan un gran porcentaje del Presupuesto total de la UNAM. En promedio, equivalen a un 8.3% de los recursos recibidos.

De acuerdo al Cuadro 27, durante el período de 1994 a 2004, los Ingresos propios han llegado a representar de un 6.6% como sucedió en 1997 hasta un 10.8% del presupuesto total como fue el caso de 1999.

Precisamente en 1999, los recursos propios lograron un crecimiento del 54%, logrando así la mayor captación de recursos que se lograba en ese entonces.

Cuadro 27

UNAM: INGRESOS PROPIOS Ingresos propios / Presupuesto Total (1994-2004) Millones de Pesos de 2003	
Año	%
1994	7.3
1995	8.1
1996	8
1997	6.6
1998	7.3
1999	10.8
2000	9.9
2001	8.7
2002	8.3
2003	7.9
2004	8.3

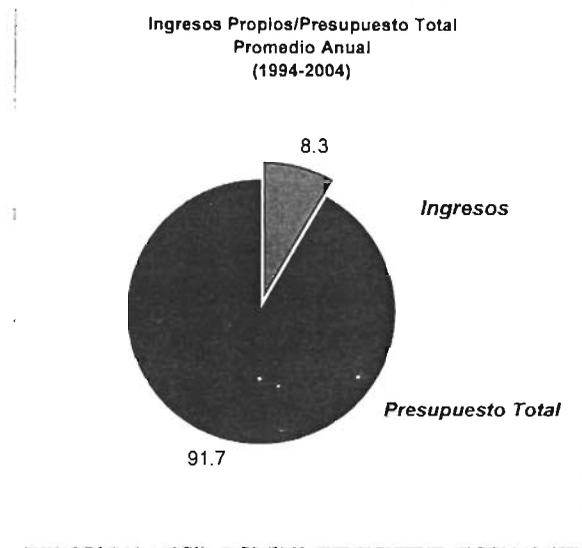
Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

En el Gráfico 16 se ilustra la participación de los Ingresos propios en el Presupuesto Total de la UNAM.

La importancia que adquieren los Ingresos propios se pueden analizar desde diversos ángulos: por su magnitud, por la importancia que adquiere en la vinculación con el entorno local y regional, por las posibilidades de desarrollo que representan para las escuelas.

En cuanto a su magnitud, de acuerdo a los datos que se han analizado, de 1994 a 2004 la Universidad ha captado más de \$11 995.2 millones de pesos, el equivalente al 83% del Subsidio Federal recibido en el 2004 y equivalente al 0.17% del PIB del mismo año. Asimismo, estos recursos representan 28.7% del Gasto Federal en Educación Superior de 2003.

Gráfico 16



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

Otro dato que nos permiten analizar la magnitud de estos recursos lo da el Patronato de la UNAM. En una ponencia presentada al Ciclo de conferencias "*El Debate por la UNAM*", se planteaba que

"Para valorar la importancia de los Ingresos propios que genera la UNAM conforme a los datos de 2000, la UNAM logró recursos propios por \$1,062,056,876 cantidad superior a la comparada con el presupuesto de 29 universidades estatales que con la aportación federal y estatal no logran superar esta cantidad de recursos".¹⁶⁶

Este dato es importante por la magnitud de la misma universidad y porque podemos ver la importancia de los recursos que se generan.

Para evaluar el impacto de estos recursos, es importante analizar el comportamiento de sus respectivos componentes.

¹⁶⁶ Pérez Castañeda, Juan José. "El presupuesto de la UNAM", en "El debate por la UNAM. Ciclo de conferencias y mesas redondas. Memoria". México julio y septiembre de 2002. UNAM-CECU.

De acuerdo al Cuadro 28, los Ingresos Propios se componen de tres rubros básicos: Servicios de Educación, Servicios y Productos y Productos del Patrimonio.

Cuadro 28

INGRESOS PROPIOS DE LA UNAM (1994-2004) Millones de Pesos de 2003											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Servicios de Educación	173.7	132.9	117.2	101.8	95.3	227.3	104.8	129.8	126.6	127	129.1
Servicios y Productos	421.7	329.8	351.3	375.7	649.9	848.1	842.1	918.9	1 098	1 020	1 099.7
Productos del Patrimonio	195.6	375.3	367.7	262.7	137	288.6	332.7	220.9	62.9	72.9	71.7
Otros	53	32.3	32.2	28	23	16.8	0	0	0	0	0
Total	844.2	870.4	868.6	768.4	905.4	1 380.9	1 279.7	1 269.6	1 287.5	1 220	1 300.5

Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

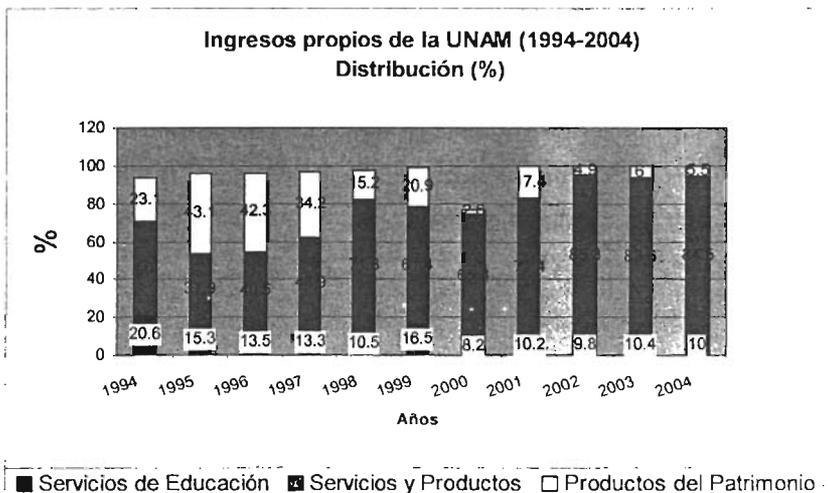
Dentro de los Ingresos Propios, el sector que aporta más es el de los Servicios y productos, que es donde se contabilizan los Ingresos extraordinarios generados en las diversas escuelas, los convenios, las donaciones, etc...

De acuerdo al Gráfico 17 tenemos que en 1994 los recursos propios provenientes del rubro de Servicios y productos representaba 50% de los recursos auto generados y en 2004 supera el 80%. Si comparamos estos recursos con el presupuesto total, actualmente equivalen al 7% del mismo mientras que en 1994 representaba un 3.65%.

En cuanto a los otros rubros tenemos que, en 1994 los servicios de educación contribuían con el 20.6% y en el 2004 su contribución disminuyó a 10%.

Los Productos del Patrimonio disminuyeron su participación al pasar de 23.1 en 1994 a 5.5% en el 2004, resultado de la caída en las tasas de interés.

Gráfico 17



Fuente: *Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)*

Revisando más detenidamente el comportamiento de los diversos rubros que componen los Ingresos Propios, tenemos el caso de los Servicios de educación cuya tendencia se ilustra en el Gráfico 18.

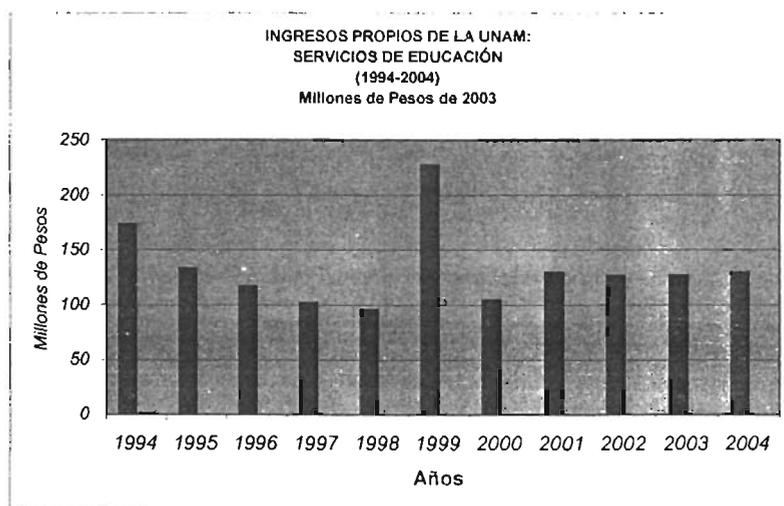
De 1994 a 2004 los recursos provenientes por esta vía, tuvieron una caída de -25.6%, al pasar de \$173.7 millones de pesos en 1994 a \$129.1 en 2004. Este tipo de recursos dependen de las cuotas. Se componen de los ingresos que se generan por los trámites de admisión a la UNAM y otros cobros.

Sin embargo, una causa muy importante que explica esa caída es el tema de las cuotas y la polémica que se desató en 1999 cuando se puso a discusión en el Consejo Universitario la modificación del Reglamento General de Pagos.

Precisamente, ese año (1999) la UNAM logró captar la mayor cantidad de recursos por este concepto, recaudando \$227.3 millones de pesos. Posteriormente, se caen los recursos provenientes de este rubro.

Esta tendencia muestra que, cuando asume la rectoría el Dr. Juan Ramón de la Fuente, se da un cambio en los mecanismos de captación de Ingresos Propios. Con esta modificación pierden importancia relativa los recursos provenientes de las cuotas y se da más importancia a los recursos que resultan de la vinculación con las empresas y el sector público, a la venta de servicios mediante cursos, diplomados, etc...

Gráfico 18



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

Los Productos del Patrimonio de acuerdo al Gráfico 19, ha sido el rubro más afectado pues depende de los vaivenes de la economía. De 1994 a 2004, estos recursos tuvieron un desplome del -63.3% al pasar de \$195.6 millones de pesos captados en 1994 a \$71.7 en el 2004.

La razón de esta caída estrepitosa se encuentra en el entorno económico y en el hecho de que las bajas tasas de interés llevaron a la baja los valores invertidos por la UNAM.

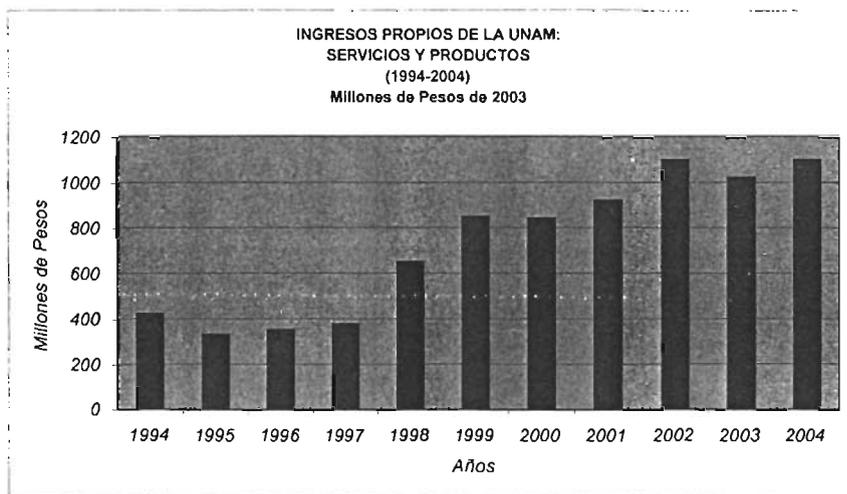
Gráfico 19



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

Por su parte, el rubro de Servicios y Productos tuvo el crecimiento más dinámico con una tasa de más del 160% en el período de 1994 a 2004.

Gráfico 20



Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

En 1994 se recaudaron por este concepto \$421.7 millones de pesos y en el 2004 se alcanzó la cifra de \$1 099.7

Es importante mencionar que en 1999 los recursos recaudados por esta vía tuvieron un gran salto al incrementarse de \$649.9 millones en 1998 a \$848.1 en 1999, es decir, crecieron a una tasa del 30%.

Estos cambios en la composición de los Ingresos propios constatan la importancia que para la Universidad han adquirido los vínculos con las empresas y el sector público a través de la firma de convenios, la generación de Ingresos Extraordinarios en cada dependencia y la venta de servicios mediante el desarrollo de la educación continua.

Hasta este momento hablar de los Ingresos propios es hablar tan sólo de una tendencia pues la discusión tiene muchas limitantes, la principal de ellas es la falta de información e indicadores.

En la mayoría de las escuelas no existe un desglose de este rubro en sus estadísticas aunque sí establecen como prioridad en sus planes de desarrollo la obtención de fuentes alternas de financiamiento y la vinculación con el entorno económico y social.

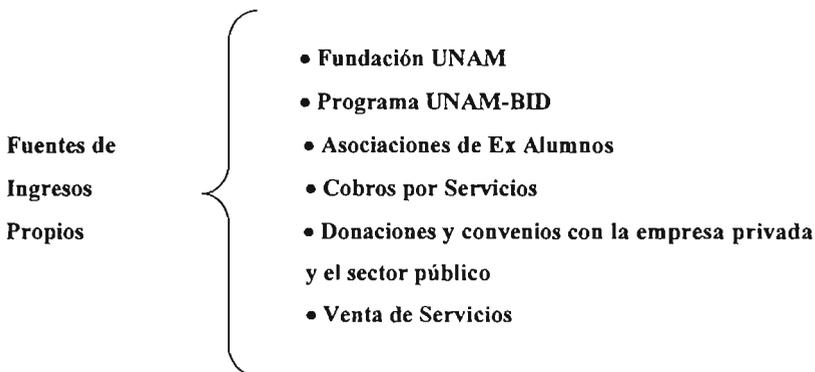
Por otro lado, la captación de estos recursos varía dependiendo de la escuela y del área de conocimiento de que se trate, por lo que no se puede hablar de una cuestión generalizada o de un solo método o esquema de captación de Ingresos extraordinarios.

Es la diversidad que representa la UNAM en cuanto a subniveles y campos de conocimiento, en cuanto a áreas aplicadas y otras de formación, lo que le da toda su importancia a este proceso pues en los hechos, los Ingresos Propios pueden servir como un indicador de la vinculación que las escuelas tienen con la economía, de las formas en que los planes de estudio responden e inciden en el entorno nacional, regional y local.

Una de las principales preocupaciones está en que este proceso de diversificación de las fuentes de financiamiento, no se convierta en fuente de nuevas desigualdades o profundice las ya existentes.

Sin embargo, se tienen una serie de mecanismos que se han retomado en la gran mayoría de las dependencias de la UNAM.

Entre las principales fuentes de Ingresos Propios están:



Es importante insistir en que a raíz del conflicto estudiantil, la forma de diversificar las fuentes del financiamiento a partir de las cuotas perdió fuerza y se tuvieron que concentrar en los mecanismos que promueven la relación con el sector público y las empresas, en las donaciones y en la venta de los servicios.

En este sentido, hay dos proyectos que han sido fundamentales para la obtención de recursos propios: Fundación UNAM y el Programa UNAM-BID.

En relación a la Fundación UNAM, fue creada en 1992 por un conjunto de egresados, entre los que figuraban personalidades del mundo empresarial, cultural y político.¹⁶⁷

Ha resultado estratégico en la captación de recursos pues ha permitido patrocinar múltiples programas de apoyo y estímulo a los estudiantes y académicos. Por ejemplo, en nueve años la Fundación UNAM ha becado a más de 40,000 alumnos, casi 5 mil becas anuales; se han apoyado 230 programas de investigación.

¹⁶⁷ Entre otras personalidades se puede mencionar a Carlos Slim, Harp Helú, Jacobo Zabludovsky.

Asimismo, se han diseñado programas para dotar de infraestructura, material y equipamiento a escuelas y facultades. En este periodo se han dado más de 4 mil 500 computadoras.¹⁶⁸

El Programa UNAM-BID, fue establecido en 1994 y representó en su momento un monto de 230.5 millones de dólares, distribuidos en cuatro años mediante un fondo constituido por recursos del BID, que aportó 122 millones; el gobierno español mediante el Fondo del V Centenario con 30 millones y el gobierno federal de México con 78.5 millones.

Asimismo, en estos años se ha constituido una amplia gama de Asociaciones de Ex - Alumnos que han desarrollado importantes campañas Financieras para recaudar fondos extraordinarios.

Sin pretender hacer una radiografía extensa sobre los Ingresos propios de la universidad, se analizarán tres ejemplos para darnos una idea de la forma concreta en que las escuelas (en este caso el Instituto de Ingeniería, la Facultad de Contaduría y Administración y la Facultad de Química) captan los recursos extraordinarios. Es necesario dejar constancia de que hay ejemplos muy concretos, como el de la Facultad de Química que es un caso atípico en la UNAM.

En el caso del *Instituto de Ingeniería* se han desarrollado esquemas que se basan en la colaboración con la empresa privada y el sector público.

En una ponencia presentada en el marco de un Congreso de Ingeniería se explica que

"El IUNAM tiene una importante vinculación con el sector productivo, se realizan entre 100 y 150 proyectos patrocinados al año. Se obtienen al año entre 80 y 150 millones de pesos por ingresos extraordinarios.

*Entre sus principales patrocinadores están PEMEX, CFE, CNA, GDF, secretarías, gobiernos estatales"*¹⁶⁹

¹⁶⁸ Chertorivsky, Isaac. "Un país sin educación, es un país sin futuro", p. 1-3, en "El Debate por la UNAM. Ciclo de conferencias y mesas redondas. Memoria". México, julio y septiembre de 2002. UNAM-CECU

¹⁶⁹ Sánchez-Sesma, Francisco. "La experiencia del Instituto de Ingeniería de la UNAM en investigación y desarrollo tecnológicos", p. 1-5. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de academia de Ingeniería. San Luis Potosí, 2003, Instituto de Ingeniería-UNAM.

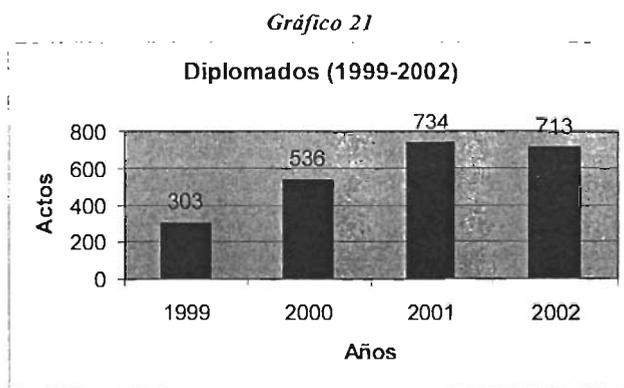
De acuerdo a esta información, una de las principales fuentes de ingresos para el Instituto de Ingeniería es el sector público y en particular, los proyectos de infraestructura urbana, asesoría, diseño. La participación del sector privado es reducida, pero se tienen proyectos con CEMEX, VW, AMIS.

En cuanto a los proyectos de investigación, más del 85% corresponden a investigación aplicada, es decir, se busca la generación de soluciones técnicas específicas y el resto se dedica a la investigación básica para generar nuevos conocimientos y recursos humanos.

En el Instituto de Ingeniería se desarrollan diferentes esquemas de vinculación con la empresa y el sector público como los Fondos de Investigación, asociación con empresas, consorcios, alianzas.

Sin embargo, el mecanismo más fuerte para la vinculación con el sector productivo se da a través de los Convenios de colaboración.

En relación a la educación continua se retoman datos de la Agenda Estadística de la UNAM.¹⁷⁰ De acuerdo al Gráfico 21 se tienen estos datos: de 1999 a 2002 se realizaron 2,286 Diplomados que beneficiaron a más de 58,000 personas.

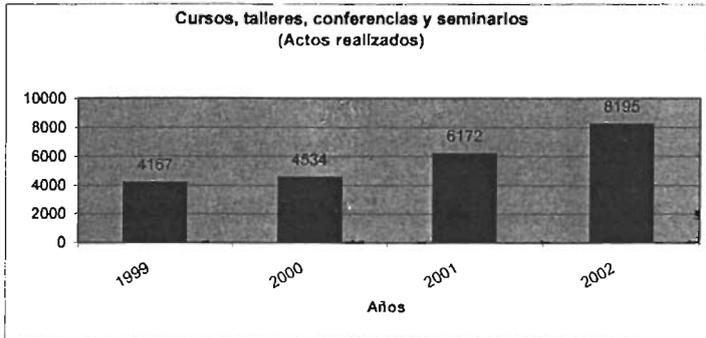


Fuente: Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)

¹⁷⁰ Es importante mencionar que la inclusión del indicador de Diplomados y de cursos, seminarios y conferencias es relativamente nuevo en la estadística de la Universidad. Aparecen los primeros indicadores en 1999 y el sólo hecho de aparecer contabilizado en la Agenda Estadística puede servir para demostrar la importancia que adquieren estas actividades en las escuelas e institutos.

Si revisamos el Gráfico 22 el número de cursos, talleres, conferencias y seminarios realizados de 1999 a 2002, superan la cifra de 23,000.

Gráfico 22



Fuente: *Elaboración propia en base a UNAM. "Agenda Estadística" (varios años)*

Es decir, en estos últimos cinco años se ha dado un impulso sin precedentes a la realización de Diplomados, cursos especiales, seminarios, conferencias. El menú de opciones se ha diversificado de tal manera que la gran mayoría de escuelas e institutos no ha escapado de esta tendencia, pues este tipo de actividades se ha convertido en una fuente muy importante de recursos extraordinarios y, en una herramienta para acercarse más al sector productivo, a los egresados y en general, a profesionales que tengan la necesidad de seguirse actualizando pues las mismas exigencias del mundo laboral han generado un mercado cautivo para estas actividades.

Un ejemplo en el desarrollo de Diplomados, cursos de actualización y en general, del desarrollo de la educación continua, es la Facultad de Contaduría y Administración

En el Cuadro 29 se aprecia que, de 1997 a 2004 se han obtenido más de \$486 millones de pesos. El año en que se han obtenido más Ingresos Extraordinarios fue en 2002 cuando se alcanzó la cifra récord de \$71.9 millones de pesos y a partir de ese año, hay una caída de estos recursos. Las causas pueden ser variadas, pero dejan entrever las dificultades que se tienen para la obtención de recursos extraordinarios y la mayor competencia que se genera, pues la

UNAM y en este caso la Facultad de Contaduría no son los únicos proveedores de estos servicios.

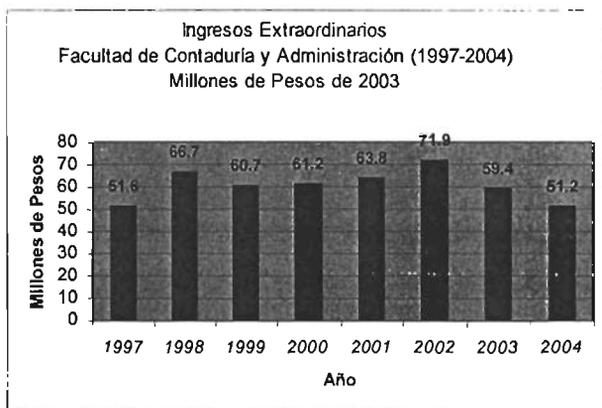
Cuadro 29

INGRESOS EXTRAORDINARIOS FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN (1997-2004) Millones de Pesos de 2003	
Año	Ingresos Extraordinarios
1997	51.6
1998	66.7
1999	60.7
2000	61.2
2001	63.8
2002	71.9
2003	59.4
2004	51.2

Fuente: Elaboración propia en base a Facultad de Contaduría y Administración. "Informe", varios años (de 1997 a 2004), FCyA..

En el Gráfico 23 se puede apreciar con mayor detalle el comportamiento de los Ingresos Extraordinarios de la Facultad de Contaduría y Administración.

Gráfico 23

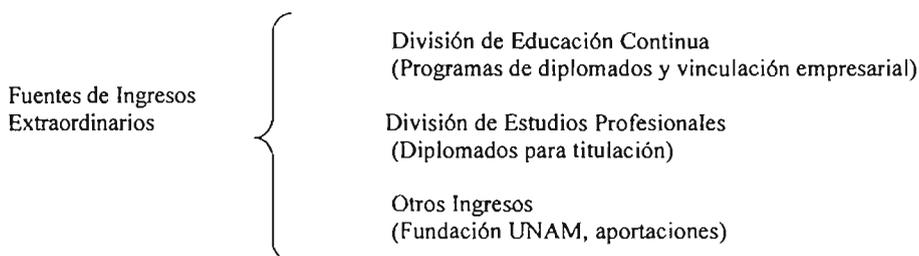


Fuente: Elaboración propia en base a Facultad de Contaduría y Administración. "Informe", varios años (de 1997 a 2004), FCyA..

Para conocer las principales fuentes de financiamiento, es pertinente revisar el siguiente dato que corresponde al Informe de Actividades de 2002-2003

“Los recursos por concepto de Ingresos Extraordinarios generados por esta Facultad, durante el periodo de noviembre de 2002 al mes de octubre de 2003, alcanzan el monto total de \$59, 378,206 pesos; estos fueron incrementados en relación con el periodo anterior en un 31%. Cabe mencionar que el 54% de estos ingresos fue generado por la División de Educación Continua, a través de sus programas de diplomados y vinculación empresarial, seguidos en un 28% por la División de Estudios Profesionales, por ingresos captados en su mayoría en los diplomados para titulación”.¹⁷¹

Es decir, los ingresos extraordinarios se generan a través de la División de Educación Continua y de la División de Estudios Profesionales.



Fuente: Facultad de Contaduría y Administración. “Segundo Informe. Periodo 2002-2003”, México, Octubre de 2003, p. 47. FCyA.

La estrategia de la Facultad de Contaduría descansa en dos mercados: el de egresados, sector público y empresas atendido por la División de Educación Continua y, el que corresponde a los estudiantes que están en posibilidades de titularse y optan por el Diplomado, combinando de esta forma, la captación de Ingresos extraordinarios y los mecanismos para abatir los bajos niveles de titulación. Este tipo de servicios son atendidos por la División de Estudios Profesionales.

De acuerdo al Informe de 2002-2003 de esta Facultad, durante este periodo, los Ingresos captados por la División de Educación Continua representaron 54% del total y, los Ingresos captados por la División de Estudios Profesionales representaron 28%. Este dato nos

¹⁷¹ Facultad de Contaduría y Administración. “Segundo Informe. Periodo 2002-2003”, México, Octubre de 2003, p. 47. FCyA.

demuestra que la principal fuente de Ingresos Propios en Contaduría son los generados por Educación Continua.

Por ejemplo, en el periodo 2002-2003¹⁷², la División de Educación Continua impartió

28 Diplomados

117 Seminarios

13 talleres

6 cursos

31 videoconferencias

15 conferencias

Estas actividades se basaron en convenios con empresas y el sector público, atendiendo en ese periodo a 6 805 participantes.

Estos ingresos han permitido financiar una serie de acciones para mejorar la infraestructura de la escuela y equipar el Campus Juriquilla, Querétaro, donde la Facultad mantiene una presencia notable.

Por ejemplo, en estos años (1997-2004), se ha remodelado la Plaza del Estudiante, se ha invertido en infraestructura (baños, aulas) y en la rehabilitación de áreas.

Los ejemplos del Instituto de Ingeniería y de Contaduría son relevantes porque expresan las tendencias que se están presentando en las distintas dependencias.

Sin embargo, este proceso no es lineal, hay varias formas de allegarse recursos, mismas que las dependencias utilizan de acuerdo a sus necesidades.

Para analizar con más detalle el tema de los Ingresos Propios y las formas en que las distintas Facultades enfrentan los problemas de escasez de recursos públicos, se abordará el caso de la Facultad de Química.

¹⁷² Véase Facultad de Contaduría y Administración. "Segundo Informe. Periodo 2002-2003", México, Octubre de 2003, p. 47 - 48. FCyA.

En esta dependencia, desde hace muchos años se han venido trabajando varios esquemas para la generación de Ingresos Extraordinarios. Se cuenta con un Patronato que organiza las campañas financieras, un grupo de egresados y una relación con los empresarios y el sector público.

Estos esquemas han repercutido en múltiples convenios de colaboración con la empresa privada y el sector público; en donativos especiales; en la construcción y remodelación de edificios, laboratorios, auditorios; en el equipamiento de laboratorios; en becas.

De esta forma se ha logrado establecer una estrecha vinculación con el medio productivo, lo cual la ha convertido a esta Facultad en una institución líder en la enseñanza de la Química.

Revisando el Presupuesto total de la institución (véase el Cuadro 30), que se compone del Subsidio federal y de los Ingresos Propios, tenemos que su comportamiento no ha sido diferente al del resto de la Universidad y, que de 1991 a 2004, ha tenido una variación del 30%, sin embargo, si comparamos estos datos en el periodo que se ha venido trabajando, de 1994 a 2004, el Presupuesto total sólo se ha incrementado en un 7.3%.

En el caso de los Ingresos Extraordinarios, de 1991 a 2004 se han incrementado en 42% y, en el periodo de 1994-2004 ha tenido una variación de tan sólo 8.2%.

En el caso de esta Facultad, los Ingresos están amarrados en las Remuneraciones, las becas y prestaciones que representan más del 85% de estos recursos por lo que no hay mucho margen que permita invertir en otras necesidades¹⁷³.

¹⁷³ Véase Facultad de Química. Informe de Actividades 2004. México 2005. Facultad de Química.

Cuadro 30

FACULTAD DE QUÍMICA PRESUPUESTO TOTAL (1991-2004) Millones de Pesos de 2003			
Año	Presupuesto Total (a)	Ingresos Extraordinarios (b)	% (b/a)
1991	325	83	25
1992	288	54	19
1993	333	71	21
1994	395	109	28
1995	356	68	19
1996	375	93	25
1997	374	66	17
1998	419	91	22
1999	437	94	21
2000	394	46	12
2001	399	39	10
2002	440	99	23
2003	416	115	28
2004	424	118	28

Fuente: Elaboración propia con base en Facultad de Química. Informe de Actividades (varios años, de 1991 a 2004)

En esta situación de restricciones financieras y de recursos amarrados, la Facultad de Química ha emprendido diversas actividades que le generan recursos extraordinarios y de esta forma, cumplir con sus tareas esenciales. Entre las actividades que se han emprendido, se pueden mencionar:

Campañas financieras

Convenios con las empresas y el sector público

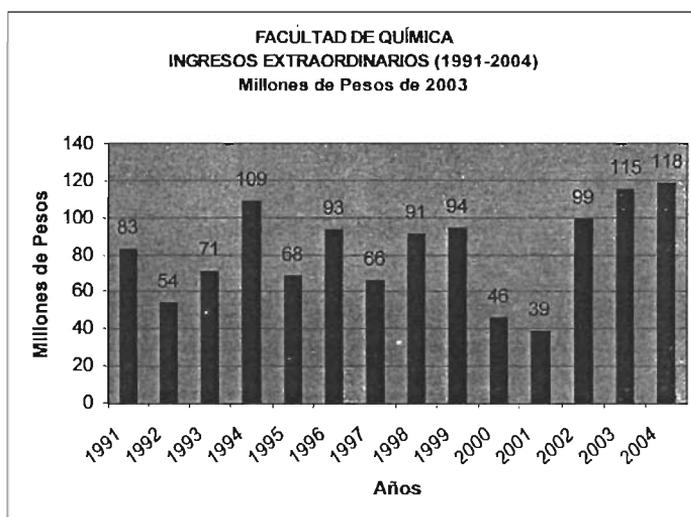
Desarrollo de la educación continua, mediante cursos, diplomados, seminarios dirigidos a los académicos, egresados y a las empresas.

Cobros por servicios.

Estas actividades le han permitido recolectar a los largo de estos años (1991-2004), más de \$1 146 millones de pesos, cantidad equivalente a lo que en 2003 captó la UNAM en su conjunto por concepto de Ingresos Propios, y equivalente al 7.9% del Presupuesto total de la Universidad de ese mismo año.

Analizando el Gráfico 24, se puede ver que la captación de Ingresos extraordinarios ha mantenido una tendencia irregular.

Gráfico 24



Fuente: Elaboración propia con base en Facultad de Química. Informe de Actividades (varios años, de 1991 a 2004)

En 1994 logra uno de sus niveles más altos al captar \$109 millones de pesos, para descender en 1995 a \$68 millones. Hay que recordar que en ese año nuestro país atravesaba por una crisis económica y la situación era de mucha inestabilidad. En 1996, 1998 y 1999 se vuelven a lograr niveles altos de captación de recursos extraordinarios que rebasan los \$90 millones de pesos, pero no logran recuperarse los niveles de 1994.

En el 2000 y 2001 los Ingresos Extraordinarios sufren una caída de grandes dimensiones, a raíz del conflicto que vive la universidad en esos años.

Sin embargo, en 2002 empieza a recuperarse hasta alcanzar una cifra histórica en 2004, cuando se captan 118 millones de pesos.

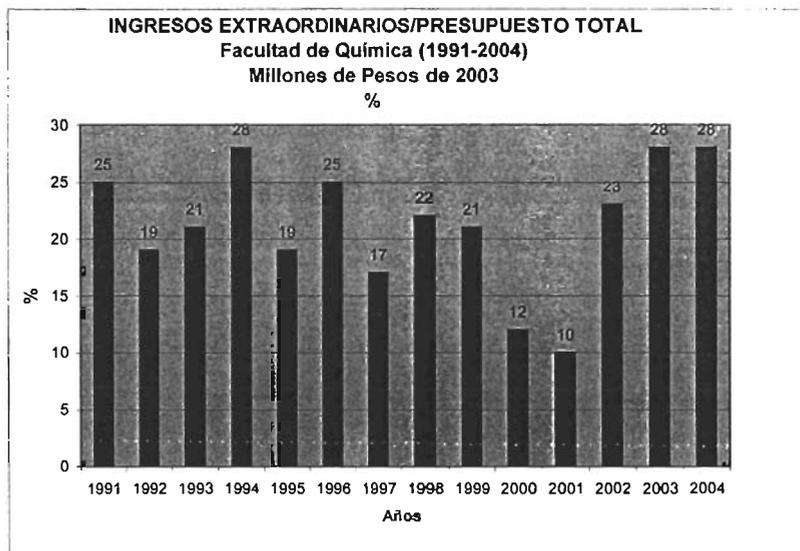
En relación con su participación respecto al Presupuesto total, a nivel de la UNAM, la relación entre Ingresos Propios/ Presupuesto Total es en promedio del 8%.

Sin embargo, esta relación es superada en la Facultad de Química donde los Ingresos Extraordinarios han llegado a representar en varios años, más del 20% del Presupuesto total.

De acuerdo al Gráfico 25, sólo en dos años los Ingresos extraordinarios han sido menores al 12% del Presupuesto total.

En el resto, han representado un porcentaje que va del 17% al 28% del total de los Ingresos de la Facultad, lo que los convierte en un elemento trascendental para la subsistencia de esta escuela.

Gráfico 25



Fuente: Elaboración propia con base en Facultad de Química. Informe de Actividades (varios años, de 1991 a 2004)

Estos datos nos permiten evaluar la importancia que tienen los Ingresos propios en esta Facultad y cómo, en algunos años, la generación de Ingresos propios le permitió contar con un presupuesto que no se vio afectado por los vaivenes de la crisis.

Para conocer con más detalle la gestión de estos recursos, es importante analizar el Origen y el Destino de los Ingresos Extraordinarios de la Facultad de Química.

Para ello se elaboró un cuadro con datos de los Informes de Labores que abarca de 1991 a 2004.

De acuerdo a los Cuadros 31a y 31b se pueden valorar las diversas fuentes de financiamiento a que ha recurrido la Facultad de Química.

Básicamente podemos agrupar estas fuentes en:

- Convenios de colaboración con empresas; convenios con el sector público; Programa UNAM-BID; campañas financieras; recursos de CONACYT, PAPIIT y PAPIIME, así como la educación continua y cuotas.

De acuerdo a los resultados de los Cuadros, se pueden establecer tres etapas básicas en la obtención de los Ingresos extraordinarios

- a) La primera, de 1991 a 1995, *una etapa de construcción y remodelación de Edificios, conjuntos, laboratorios y unidades de investigación que serán fundamentales en las campañas de vinculación con el sector productivo mediante venta de servicios y educación continua. Sobresale la construcción del Conjunto “E”, de la Unidad de Servicios de Atención a la Investigación y la Remodelación de la vieja escuela de Tacuba.*
- b) La segunda etapa, de 1996 a 1999, en la que los Proyectos de investigación son la fuente más importante, y se empieza a impulsar la educación continua. En este periodo se utilizan los recursos extraordinarios principalmente en la investigación, se concluye la construcción del USAI, se remodelan laboratorios y se compra equipo necesario para la investigación.

Cuadro 31a

ORIGEN Y DESTINO DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS FACULTAD DE QUÍMICA 1991-2004 (1ª parte)		
AÑO	ORIGEN	DESTINO
1991	Campaña Financiera 50% Proyectos de Investigación 40% Donativos y convenios con empresas	Construcción del conjunto "E" Proyectos de investigación Remodelación del edificio de Tacuba
1992	Proyectos de investigación 60% Campaña financiera Cuotas 23% Aportaciones de PEMEX	Construcción del conjunto "E" Equipamiento de laboratorios Remodelación del edificio de Tacuba
1993	Proyectos del D.D.F. Convenios con PEMEX-IMP Conacyt Campaña financiera y Fundación-UNAM Programa UNAM-BID	Construcción del conjunto "E" Remodelación del edificio de Tacuba Proyecto prioritarios Remodelación y ampliación del edificio "B" Remodelación y ampliación de laboratorios Construcción de un nuevo almacén
1994	Proyectos de investigación 38.7% Campaña financiera y Fundación UNAM Campaña amigos de la Biblioteca Programa UNAM-BID Donativos de diversas empresas (Exxon, Dupont, Bristol Myers, entre otros) Donativos especiales de PEMEX	Equipamientos de laboratorios Proyecto Tacuba (Obras complementarias) Compra de equipo de cómputo Proyectos de investigación Remodelación de la Biblioteca Conjunto "E" (Bioterio e invernadero)
1995	Proyectos de investigación 58% Campaña financiero y Patronato 5% Campaña Amigos de la Biblioteca 2% Programa UNAM-BID 17% Cuotas 18% Donativos	Programas de cómputo, Multimedia y Equipamientos de laboratorios Se terminaron las construcciones en el Conjunto "E" del invernadero y el Bioterio Se inició la construcción de la Unidad de Servicios De Apoyo a la Investigación (USAI) Construcción del almacén general y remodelación del laboratorios
1996	Proyecto UNAM 7.8% Proyectos contratados 9.1% Conacyt 2.2% Cuotas y otros 5.3% Patronato y Biblioteca 5.3 UNAM-BID 14.0%	Proyectos de investigación Equipamiento de laboratorios Culminación de la obra de la USAI Infraestructura
1997	Proyectos UNAM 8.5% Programa UNAM-BID 8.9% Conacyt 2% PEMEX-IMP 7.8% Otros Proyectos 1.2% Patronato 2.1% Educación continua y cuotas 6.6%	Programa prioritarios Proyectos de investigación Sala Multimedia de la Facultad Remodelaciones y construcción de salones Construcción de los talleres de mantenimiento
1998	Proyecto UNAM-BID 15.6%. PEMEX-IMP 18.5% Otros Ingresos 13.9% Educación continua 4.0% Cuotas 1.1% Patronato 2.9% CONACYT 2.5%	Proyectos de Investigación Culminación del Almacén General Infraestructura Remodelación y equipamiento de laboratorios

Fuente: Elaboración propia con base en Facultad de Química. Informe de Actividades. (Varios años)

Cuadro 31b

ORIGEN Y DESTINO DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS FACULTAD DE QUÍMICA 1991-2004 (2ª parte)		
AÑO	ORIGEN	DESTINO
1999-2000	PEMEX-IMP 55% UNAM-BID 1% Conacyt 8% Otro ingresos 25% Educación continúa 9% Patronato 2%	Proyectos de investigación Becas Remodelación de espacios físicos y laboratorios Adquisición de equipo de cromatografía Construcción del Centro de Cómputo
2001	PEMEX-IMP 33% Conacyt 21% Otros ingresos 34% Educación continúa 10%	Proyectos de investigación Becas
2002	PEMEX - IMP 61% Conacyt 6% Otros ingresos 4% Convenio con ALLIED-Domecq 11% Educación Continua de 5% GDF 12% Patronato 1%	Proyectos de Investigación Becas Compra de materiales
2003	PEMEX 69% IMP 3% GDF 1% Conacyt 4% Otros 1% PAPIIT-PAPIME 6% Educación Continua 3% Ingresos Propios 3% ALLIED-Domecq 9%	Desarrollo de proyectos contratados 70% Programas prioritarios de la UNAM 17% Programa Prioritarios de F.Q 13%
2004	PEMEX 64% Conacyt 10% PAPIIT 8% PAPIME 1% Educación Continua 5% Patronato 5% Otros ingresos 7%	Programas y proyectos de infraestructura general Mantenimiento y actualización de equipo e instrumentación Compra de reactivos Programa de investigación

Fuente: *Elaboración propia con base en Facultad de Química. Informe de Actividades.
(Varios años 1991-2004)*

-
- c) La tercer etapa corresponde a la situación posterior al conflicto estudiantil. En 1999-2001 caen los ingresos extraordinarios y es a partir de 2002 en que se empiezan a recuperar. Las principales fuentes de ingresos lo constituyen los convenios con PEMEX, IMP, Domecq y se da un impulso sin precedentes a la educación continua.

Es importante recalcar que entre las fuentes de ingresos extraordinarios, el sector público juega un papel muy importante. En el caso de esta facultad, resaltan los convenios de colaboración e investigación con PEMEX y los convenios PEMEX-IPM.

Por ejemplo, los convenios con PEMEX e IMP han representado en los últimos tres años más del 60% del total de Ingresos propios. En cuanto a los convenios con las empresas privadas son mas reducidos, pero destaca en el último periodo Domeq.

Los recursos se destinan prioritariamente a las actividades de docencia e investigación, a la remodelación y equipamiento de laboratorios, a las becas, entre otras necesidades.

Para ejemplificar la importancia de los Ingresos Extraordinarios, citemos el último Informe de Labores

“En 2004 la fracción del presupuesto que corresponde a salarios y prestaciones fue del 91.8 por ciento, por lo que la cantidad disponible para servicios, materiales y equipo fue de 36.5 millones de pesos, insuficiente para atender las necesidades de la Facultad. Los ingresos extraordinarios fueron superiores por un factor de más de tres veces esa cantidad. Los ingresos extraordinarios que provienen de los convenios son los que sostienen las actividades de investigación de la Facultad y proveen los recursos para mantener y actualizar nuestra rica infraestructura en equipo e instrumentación”¹⁷⁴

Las dificultades que año con año enfrentan las Universidades Públicas respecto al presupuesto limitan el desarrollo de sus funciones sustantivas. El subsidio otorgado por el gobierno es insuficiente para hacer frente a las múltiples necesidades que plantea el proceso de enseñanza-aprendizaje y la investigación.

¹⁷⁴ Facultad de Química. “Informe de Actividades 2004”, México, febrero de 2005. p. 22. Facultad de Química.

En el caso de la Facultad de Química se ha visto que un gran porcentaje del subsidio público (91.8% en 2004)¹⁷⁵, están destinados a los salarios y prestaciones, situación que hace más complicado el panorama.

La estrategia de los Ingresos propios, impulsada desde el Banco Mundial ha permitido en varios casos, hacer frente a estos requerimientos y financiar las actividades de investigación y actualización del equipo, así como la remodelación y construcción de edificios.

En el caso de la Facultad de Química, la búsqueda de Ingresos Propios alentó la creación de una infraestructura de vanguardia que le ha permitido colocarse como un referente en la transformación de las fuentes de financiamiento y en la enseñanza de la química a nivel nacional, pero al mismo tiempo, esta infraestructura es la plataforma para el desarrollo de la educación continua y de otras actividades de vinculación.

Para darse una idea más completa de la cuestión del financiamiento, no basta con analizar sólo los Ingresos pues estaríamos ante una visión fragmentada. Es por eso que es importante revisar en qué se gastan los dineros de la UNAM, para lo cual, se revisará el rubro de los Egresos.

Para analizar el rubro de los Egresos, es importante hacer algunas consideraciones. La integración del presupuesto de Egresos se lleva a cabo siguiendo cuatro grandes líneas:

- *“Con base en los incrementos salariales autorizados y derivados de las revisiones contractuales, se actualizan las remuneraciones y prestaciones del personal universitario.*
- *“Mediante la segunda línea de trabajo presupuestal se actualizan las partidas directas de operación, es decir aquéllas mediante las cuales las dependencias adquieren y contratan los servicios, materiales y equipos que requieren para sus programas de trabajo.*
- *“Por la tercera se revisan y actualizan las llamadas partidas irreductibles, que corresponden a los gastos por servicios y apoyos de carácter general tales como energía eléctrica, teléfonos, combustibles y lubricantes, así como el mantenimiento de edificios, del equipo de fotocopiado y del equipo de cómputo, y la adquisición de revistas técnicas y científicas y de libros entre otras.*

¹⁷⁵ Véase Facultad de Química. “Informe de Actividades 2004”, México, febrero de 2005. p. 22-23. Facultad de Química

• “finalmente, a través de la cuarta línea de trabajo se actualizan los programas institucionales, entre ellos los de becas, los apoyos a proyectos de investigación e innovación docente, y los apoyos a las divisiones de estudios de posgrado.”¹⁷⁶

De acuerdo a estas líneas, cada año se calcula el presupuesto necesario para cumplir con las tareas esenciales. El manejo de los egresos es complejo pues involucra varios aspectos que sufren modificaciones a los largo del año.

Para este estudio, se revisará el destino del gasto a partir de la función y del objeto del mismo para conocer en qué se gastan los recursos de la institución. Con este objetivo, se hace un comparativo entre los presupuestos de 1994 y 1995 con los de 2002 y 2003.¹⁷⁷

Revisando el Cuadro 32 que hace un resumen de los egresos de la UNAM por función, se desprende que la universidad destina la mayor parte de sus presupuesto a la Docencia y a la Investigación. Esta característica no ha variado significativamente en este periodo.

En promedio se destina más del 62% a la Docencia y más del 25% a la Investigación. Es decir, la universidad destina más del 87% a estas tareas esenciales.

Cuadro 32

RESUMEN COMPARATIVO DE LOS EGRESOS DE LA UNAM				
Millones de Pesos de 2003				
Egresos	1994	1995	2002	2003
Docencia	7 214.5	6 735.7	9 326	9 225.1
Investigación	2 811.4	2 668.5	3 970.1	3 888.1
Extensión Universitaria	6 25.6	580.3	1 181.9	1 213.9
Gestión Institucional	336	309.8	1 057.7	1 046.7
Total	10 987.6	10 294.5	15 535.8	15 374

Fuente: UNAM. “Presupuesto (1994, 1995, 2002, 2003)” UNAM

¹⁷⁶ Malo, Salvador. “Presentación del Proyecto de Presupuesto 1994”, en Gaceta UNAM (Suplemento Especial), México, 2 de junio de 1994. UNAM.

¹⁷⁷ Se debe señalar que el Documento conocido como Presupuesto de la UNAM no está disponible en las bibliotecas. Se consultaron varias y en la Biblioteca y Centro de Documentación de la Dirección General de Planeación sólo se localizaron los ejemplares de 1994, 1995, 2002 y 2003, por lo que se optó por hacer un comparativo de estos años.

Por rubros, la Docencia se ha incrementado de 1994 a 2003 en 27.8%, al pasar de \$7 2143.5 millones de pesos a \$9 225.1 en el 2003.

Los recursos destinados a la investigación crecieron en 38.3% pasando de \$2 811.4 en 1994 a \$3 888.1 en 2003.

Los sectores que se han visto más beneficiados en la reasignación de los egresos, son los rubros de Extensión universitaria y Gestión institucional, pues incrementaron su participación y su monto en el total de los Egresos.

En 1994, representaban 5.7% y 3.1% respectivamente de los Egresos totales y, en 2003 crece su participación a 7.9% para la Extensión Universitaria y 6.8% en la Gestión Institucional.

En cuanto a su monto, los recursos destinados a Extensión Universitaria se elevaron en 94% de 1994 a 2003 al pasar de \$625.6 millones de pesos en 1994 a \$1 213.9 en 2003.

En el caso de la Gestión Institucional, los recursos recibidos se incrementaron en 211% de 1994 a 2003, al pasar de \$336 millones en 1994 a \$1 046 en 2003.

Si revisamos los Egresos a partir del Objeto del Gasto, es decir, en qué se gastan los recursos, vemos que en ambos períodos, se destina más del 80% a las Remuneraciones Personales, Becas, Prestaciones y Estímulos y a las Partidas irreductibles.

De acuerdo al Cuadro 33, en 1994 y 1995 se destinaba más del 80% a estas partidas y en el período 2002 y 2003 esta cifra se eleva a más del 85%.

De estos cuadros se desprende que la mayor parte del Presupuesto universitario se encuentra *amarrado* en estas partidas que son necesarias para el funcionamiento de la institución, pues sin remuneraciones a los académicos, investigadores y administrativos, no podrían desarrollarse las actividades de la universidad.

Revisando el comportamiento de estos rubros, de acuerdo al Cuadro 31 tenemos que, los rubros castigados han sido el de servicios que de 1994 a 2003 disminuyó su monto en –

16.2%; el de artículos y material de consumo que en el mismo período, tuvo un descenso del -12.4% y, el de mobiliario y equipo que sufrió una caída de -29.8%.

Entre los rubros que se vieron beneficiados durante el período de 1994 a 2003, están el de Remuneraciones Personales cuyo monto se elevó en 46%; el de becas, prestaciones y Estímulos que se elevó en 57.6%; Inmuebles y construcciones con un crecimiento de 61.5% y, las erogaciones condicionadas cuyo aumento es de 121%.

De estos datos se desprende que, a raíz de la crisis financiera que enfrentó la UNAM, varios rubros de los Egresos se vieron afectados y que están relacionados con la compra de sustancias, libros, equipo.

Asimismo, los recursos destinados a salarios y prestaciones, becas y estímulos se vieron incrementados. En conjunto, el rubro 100 y 300 que agrupa las remuneraciones y las becas, prestaciones y estímulos, representaba en el 2003, 70% de todos los egresos.

Cuadro 33

RESUMEN COMPARATIVO DE LOS EGRESOS POR OBJETO				
Millones de Pesos de 2003				
GRUPO DE GASTO	1994	1995	2002	2003
100 Remuneraciones Personales	4 785.8	4 181.1	7 257.4	6 984.3
200 Servicios	1 200.8	1 188.4	996.1	1 005.7
300 Becas, Prestaciones y Estímulos	3 314.3	3 295	5 242.2	5 225.4
400 Artículos y material de consumo	468.9	445.5	391.9	410.9
500 Mobiliario y Equipo	607.3	614	320.5	426.3
600 Inmuebles y Construcciones	1 08.6	123.1	137.2	175.4
700 Erogaciones condicionadas	501.7	447.2	1 190.2	1 109.6
900 Programa UNAM-BID	553.9	493.8	0	0
TOTAL	11 541.6	10 788.5	15 535.8	15 374

Fuente: UNAM. "Presupuesto(1994,1995,2002,2003", UNAM.

De acuerdo a estos datos se desprende que la universidad no tiene margen de maniobra para utilizar sus recursos pues más del 85% ya está destinado a alguna actividad, es inamovible.

De acuerdo a la información que se ha revisado en este capítulo, la Universidad Nacional Autónoma de México ha emprendido una Reforma para adecuarse a los cambios que a nivel internacional ha sufrido la economía y el sector de educación superior.

Esta Reforma ha estado basada en la academización de la vida universitaria y en la implementación de programas para mejorar la calidad y fortalecer los vínculos con el sector productivo.

Asimismo, se ha visto el comportamiento del presupuesto universitario y sus principales tendencias. Una conclusión es que se tiene un subsidio que no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de la universidad, en que los egresos están etiquetados en las remuneraciones, en los estímulos y en el pago de gastos irreductibles, dejando un reducido margen de maniobra para la inversión en las tareas sustantivas. A lo largo de estos años, la universidad ha buscado los medios de resolver esta disyuntiva.

Con este panorama, la necesidad de allegarse más recursos para cubrir, además de estas necesidades, las que tienen que ver con el desarrollo de las funciones sustantivas, se vuelve una prioridad. Es a partir de estas limitaciones que año con año enfrenta nuestra institución, que la diversificación de las fuentes de financiamiento se convierte en un asunto de primer orden.

¿Qué importancia adquieren los Ingresos propios en este escenario?

Evidentemente su peso es limitado en relación al presupuesto total, pero al interior de las dependencias llegan a representar más del 25%. La importancia de los Ingresos propios, está en que permiten a la universidad financiar proyectos de investigación, apoyar con becas a los alumnos, desarrollar una infraestructura mediante la construcción y remodelación de edificios, la compra de equipo, sustancias, libros, que sin estos recursos sería prácticamente imposible. Esta situación trae consigo la necesidad de buscar nuevos recursos, de diseñar estrategias para captar ingresos extraordinarios.

Este aspecto ha reforzado la importancia que adquiere la educación continua y ha impulsado la venta de servicios, la firma de convenios con empresas para actualizar personal, para

asesoría, etc... De esta forma, se configura un mecanismo de comercialización de actividades educativas como los diplomados, los cursos, etc...

Este proceso es lo nuevo en el caso de la UNAM. En términos de ingresos propios, este proceso se refleja en el predominio que ha tenido en los últimos años el rubro de los servicios y productos que corresponden a los ingresos extraordinarios que son generados por cada dependencia universitaria por la venta de productos y servicios elaborados u ofrecidos por ellas mismas, así como los recursos que reciben de organismos externos para la realización de proyectos específicos entre otros.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que una Política de financiamiento basada en Ingresos extraordinarios tiene sus riesgos.

Por un lado, la estrategia de la diversificación del financiamiento no es lineal ni homogénea, tiene sus particularidades entre las diferentes facultades, centros de investigación, institutos. Asimismo, dentro de las áreas del conocimiento también se aprecian múltiples diferencias: entre las humanidades, las artes y el área científica.

Estas diferencias, podrían, en un momento dado, correr el riesgo de convertirse en el origen de nuevas desigualdades, entre las áreas y en aquellas investigaciones que no responden a los intereses de las grandes empresas.

Es por estas razones, que es indispensable repensar el tema del financiamiento a las IES públicas y buscar esquemas que permitan fortalecer el carácter público de nuestras universidades. Esta reflexión pasa por la idea de buscar los medios para establecer a la educación superior pública como prioritaria en el diseño de las políticas económicas.

Asimismo, es necesario reglamentar el uso de los Ingresos propios en las diferentes instituciones para evitar que sólo las escuelas o áreas que tienen posibilidades de recibir ingresos extraordinarios o de establecer vínculos con las empresas se vean beneficiadas.

Es importante redistribuir esos recursos y fortalecer las áreas que no tienen mucha relación con el sector empresarial como las humanidades, las artísticas y las investigaciones que no son redituables para las empresas.

CONCLUSIONES

El período de 1994 a 2004 es una etapa de profundos cambios en las Instituciones de Educación Superior; es una etapa en que las IES han visto modificada su vida institucional, su relación con la sociedad, y en la que se ha replanteado la formación académica de sus alumnos introduciendo esquemas más flexibles y nuevas tecnologías en la enseñanza.

Uno de los principales cambios se ha dado en el terreno del financiamiento. Si bien, el subsidio federal sigue siendo la principal fuente de ingresos en las universidades públicas, las mutaciones que ha enfrentado el Estado en su vinculación con la economía han replanteado la relación Universidad-Gobierno.

Por un lado, en esta nueva relación, a los gobiernos se les ha asignado un nuevo papel como promotores de la educación superior, es decir, el Estado ya no está obligado a otorgar este nivel educativo, sólo a promoverlo.

Por otro lado, se da una modificación en el carácter del gasto en educación superior. Si antes se justificaba este gasto en relación a la importancia que tiene para el desarrollo nacional y la generación de cultura y ciencia, en los últimos años, el Banco Mundial ha planteado que es un gasto regresivo invertir en la educación superior porque beneficia a los segmentos de más altos ingresos.

Esta visión del carácter regresivo del gasto en educación superior es muy parcial pues no se toma en cuenta la sangría que nuestros países sufren por concepto de la deuda y tampoco se reconocen los aportes que en generación de conocimientos y en diferentes ramas de la ciencia y la cultura hacen las Instituciones de Educación Superior.

Por ejemplo, se destinaron en el año 2003, sólo al pago de Intereses de la deuda y al rescate financiero, recursos comparables a lo que se invierte en el gasto en educación superior durante el período de 2000 a 2003, es decir, por cada peso que se invierte en educación superior se gastan 4 en el rescate bancario y los intereses de deuda.

En estos ejes está fundamentada la disminución del subsidio a las Universidades Públicas.

En ese sentido, los organismos financieros como el Banco Mundial y la OCDE han jugado un papel muy importante en lo que se refiere a las alternativas de financiamiento, pues han recomendado, para enfrentar las restricciones en los presupuestos el desarrollo de fuentes alternas de financiamiento, es decir, la búsqueda de un mayor volumen de recursos privados.

Bajo esta nueva función, las universidades han visto mermadas sus finanzas, pues aunque el subsidio se ha incrementado en el período de 1994 a 2004, estos recursos han sido insuficientes para cumplir con sus crecientes necesidades. De esta manera, la educación superior ha dejado de ser una prioridad en el diseño de las políticas económicas.

La consecuencia inmediata de estos cambios, ha sido la búsqueda, por parte de las IES públicas, de nuevas fuentes de financiamiento y una tendencia a comercializar un conjunto de servicios educativos (diplomados, cursos, asesorías) así como una mayor vinculación con el sector productivo, como formas de captación de ingresos extras.

En el trabajo se ha explorado la importancia que tiene la generación de Ingresos Propios para el sostenimiento de las Universidades públicas y los intentos de la ANUIES para dotarse de una Política de Estado que delimite responsabilidades claras entre los actores del proceso educativo.

Considero que la responsabilidad del Estado en el financiamiento de este sector es indispensable por varias razones.

En primer lugar, se ha constatado que el subsidio a las universidades públicas ha mantenido un crecimiento moderado en los últimos años. Sin embargo, este incremento ha sido insuficiente para atender las tareas que se desprenden de las funciones esenciales de las universidades.

Los recursos que llegan a las IES se gastan en más del 80%, en salarios, prestaciones, estímulos y queda un porcentaje muy reducido para impulsar el desarrollo de las universidades. En este escenario, los recursos que se requieren para modernizar el equipo, acondicionar edificios, para comprar libros o crear más infraestructura y dar becas no se puede cubrir con el subsidio que reciben las escuelas.

Es por eso, que el análisis de las fuentes alternas de financiamiento nos permite evaluar cómo han enfrentado las universidades este panorama de restricciones.

De acuerdo al Banco Mundial hay tres fuentes esenciales de Ingresos extraordinarios, que son las siguientes:

Las donaciones de ex -alumnos y de la industria privada.

La participación de los estudiantes en los costos.

La educación continua y el desarrollo de investigaciones contratadas.

Uno de los resultados de la investigación es que hay un cambio en la búsqueda de los ingresos complementarios. En el caso de la UNAM, ha tomado mayor énfasis el desarrollo de actividades que generen ingresos como los diplomados, cursos de actualización, conferencias, investigaciones, etc.. y la firma de convenios con sectores productivos y el dependencias estatales.

La importancia que en una etapa había adquirido el cobro de cuotas y servicios, se diluye en los últimos años al demostrarse el grado de sensibilidad que puede generar en las comunidades el incremento de las colegiaturas.

En el caso de la UNAM, los recursos provenientes de la educación continua y el establecimiento de convenios de investigación han aportado cerca del 7% de todo el presupuesto total en el 2003.

Sin embargo, los mecanismos de captación de recursos varían de acuerdo a las escuelas o áreas del conocimiento. Así como hay Facultades e Institutos que han trabajado en la generación de estos ingresos propios estableciendo convenios con el sector productivo como el Instituto de Ingeniería, o mediante la educación continua como el caso de la Facultad de Contaduría o bien, con una combinación de esquemas como lo ha hecho la Facultad de Química, también hay dependencias que no tienen registradas actividades de este tipo.

La investigación sobre los Ingresos propios se dificultó ante la falta de estadísticas confiables y la ausencia de información en las escuelas que nos permitieran evaluar la tendencia a nivel general, lo que está haciendo cada escuela, los mecanismos que usa, etc...

Sin embargo, el estudio de tres casos como son el Instituto de Ingeniería, la Facultad de Contaduría y Administración y la Facultad de Química nos permite, sin ser una generalidad en la UNAM, conocer y evaluar las posibilidades que presenta el uso de Ingresos propios en las instituciones.

Considero que el rubro de Ingresos propios puede ser un indicador de la vinculación e incidencia que tiene un escuela determinada en su entorno local, regional o nacional.

En los ejemplos que hemos trabajado salta a la vista que la principal fuente de ingresos propios ha sido el sector público, que a través de PEMEX, IPM, el GDF o la CFE han establecido convenios de colaboración con la universidad y en particular, con el Instituto de Ingeniería y la Facultad de Química. En el caso de Química, se han dado años en que los Ingresos vía PEMEX e IMP han representado más del 50% de sus recursos extraordinarios.

La vinculación con la empresa privada se ha reducido a un determinado número de compañías. Estos resultados nos permiten suponer que una buena parte de los convenios que firma la UNAM con el sector público se dedican a trabajos de infraestructura, de evaluación de proyectos, de asesoría, etc...

Otra fuente importante de recursos se ha trabajado mediante la educación continua y en el caso de la Facultad de Contaduría y Administración se han relacionado, la generación de Ingresos Propios con las opciones de titulación, permitiendo con esto, elevar sus niveles de eficiencia terminal y mantener una fuente constante de recursos.

En cuanto a los beneficios que recibe una escuela con la gestión de los Ingresos Propios, se ha podido demostrar que estos recursos han permitido, a dos de las escuelas que estamos analizando (Química y Contaduría), financiar proyectos de construcción de nuevos campus y conjuntos. El campus Juriquilla, de la Facultad de Contaduría se construyó en gran parte, con recursos propios. El conjunto "E" de Química fue resultado de este esquema de Ingresos propios. Es decir, que si estas escuelas no hubieran desarrollado mecanismos para atraer recursos extraordinarios, no habría sido posible su desarrollo.

En conclusión, los Ingresos propios son importantes porque permiten financiar estas actividades de equipamiento, remodelación y desarrollo de las instituciones que dependiendo únicamente del Subsidio público habrían sido prácticamente imposibles.

Se debe de precisar claramente que estamos ante un fenómeno nuevo en la universidad y que por lo tanto, el ejemplo de las Facultades de Contaduría, Química y del Instituto de Ingeniería, no son la regla general en la UNAM, sin embargo, establecen nuevas pautas y novedosos esquemas de carácter mixto en el financiamiento.

Se podría decir que estamos abordando el tren de la transición hacia nuevas formas híbridas de financiar la construcción y remodelación de infraestructura, de equipar nuestras instalaciones y hacia nuevas formas que apuntan a la comercialización de los servicios educativos.

Sin dejar de lado la importancia que adquiere la captación de Ingresos propios en un momento en que el subsidio público se vuelve insuficiente para atender las tareas esenciales de las universidades, considero que depender de los Ingresos propios puede llevar a una desnaturalización en el carácter de las instituciones y a subordinar la generación de la cultura y los conocimientos a la búsqueda de la rentabilidad en detrimento de la misión que tienen estas casas de estudio.

Asimismo, se puede dar un proceso desigual entre escuelas, al interior de las mismas y entre las diferentes áreas del conocimiento entre las que puedan captar ingresos y las que no. Desafortunadamente, la falta de información hace imposible evaluar cómo se desarrolla este proceso en las diferentes áreas, en las sociales, en las científicas, en las humanidades, en las ingenierías, y entre los diferentes niveles, posgrado, licenciatura, bachillerato.

El estudio de estas tres dependencias nos indican que hay diferencias considerables. En una predominan los Convenios con la empresa, en otra la Educación Continua y en Química, hay una combinación de formas.

Es decir, el proceso de la diversificación del financiamiento no es lineal, tiene diferentes modalidades dependiendo de la escuela o el área de que se trate.

Considero que el desarrollo de fuentes alternas de financiamiento, corre el riesgo de llevar a nuevas desigualdades y de subordinar las carreras, la enseñanza a la búsqueda de recursos.

En este escenario, se fragmentaría el sistema educativo entre las escuelas o áreas que sí tienen la capacidad de generar ingresos propios y, las que por su carácter no tienen una vinculación estrecha con las empresas.

Es por estas razones que es necesario establecer reglas que impidan el desarrollo de estas desigualdades y que se establezca claramente la responsabilidad que tiene el Estado en el financiamiento a las Universidades Públicas.

En primer lugar, el Estado (tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales) tiene la responsabilidad de atender el sistema de educación superior, de otorgar los recursos que hagan posible su desarrollo. Para ello, es necesario establecer en la legislación esta responsabilidad y el respeto al carácter público y gratuito de las instituciones, haciendo énfasis en que el subsidio debe permitir cubrir las necesidades de las IES.

En segundo lugar, es indispensable establecer mecanismos que salvaguarden a las áreas no vinculadas directamente con las empresas y buscar que la universidad mantenga su carácter de promotor de la cultura, de la ciencia y sobre todo, su compromiso social. Se puede establecer un fondo de recursos que permitan a estas áreas planear sus actividades, un fondo que redistribuya los recursos generados mediante la diversificación de los Ingresos propios.

En cuanto a la vinculación con el entorno, es preciso recalcar que la universidad tiene un compromiso social y que este aspecto no sólo debe visualizarse desde la perspectiva empresarial, sino que, debe de plantearse en términos de buscar la solución de los grandes problemas nacionales. La vinculación debería orientarse a combatir la pobreza, mediante propuestas, contribuir a mejorar las condiciones del campo. En general, actividades relacionadas con el desarrollo de nuestras regiones y del país en su conjunto.

En relación a los procesos de calidad, considero que si bien la UNAM no puede escapar a la evaluación y acreditación, se tiene que poner énfasis en las causas que generan los fenómenos de reprobación, deserción, abandono y establecer mecanismos como becas a quien lo necesita para contribuir a la mejora de estas condiciones. Asimismo, es indispensable revalorar el papel de nuestras profesiones conservando el carácter crítico y científico de las mismas evitando su desvalorización.

BIBLIOGRAFÍA

ANUIES. *“La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES”*. México 2000, ANUIES.

ANUIES. *“El Financiamiento de la Educación Superior. Propuestas para la Convención Nacional Hacendaria”*. México 2003, ANUIES.

ANUIES. *“Propuesta de Lineamientos para una Política de Estado en el Financiamiento de la Educación Superior”*. Documento aprobado en la XX Sesión Ordinaria del CUPIA. México 2003, ANUIES.

ANUIES. *“Proyecto de Presupuesto para educación Superior 2005”*. México 2004. ANUIES.

ANUIES. *“Informe sobre el Proyecto de Presupuesto para Educación Superior correspondiente al año fiscal 2005 y gestiones realizadas”*. México 2005, ANUIES.

Arrizabalo, Xavier. *“Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM”*. Madrid 1997. Editorial Síntesis. Serie: actualidad.

Ayala Espino, José (q.e.p.d). *“Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado”*. México 1996, Facultad de Economía-Miguel Ángel Porrúa. Colección Las ciencias sociales.

Banco Mundial. *“La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia”*. De la Serie *El desarrollo en la práctica*. Washington 1995, Banco Mundial.

Banco Mundial. *“Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial”*. De la Serie *El desarrollo en la práctica*. Washington 1996, Banco Mundial.

Banco Mundial. *“Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El papel del Estado en un mundo cambiante”*. Washington 1998, Banco Mundial.

Banco Mundial. *"Globalización. Crecimiento y Pobreza. Construyendo una economía mundial incluyente"*. Washington-Bogotá, julio de 2002. Banco Mundial-Alfa Omega.

Banco Mundial. *"Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados"*. Washington 2001, Banco Mundial.

Banco Mundial. *"El Banco Mundial prevé una perspectiva económica mundial débil"*. Comunicado de prensa, 11 de diciembre de 2002, en <http://www.worldbank.org/prospects/gep2003>. Washington 2002.

Banco Mundial. *"Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la educación Terciaria"*. Preparado por Jamil Salmi, Washington 2003, Banco Mundial.

Banco Mundial. *"Perspectivas económicas mundiales 2004"*. Washington 2003, Banco Mundial.

Banco Mundial. *"Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos"*. Washington 2004, Banco Mundial.

Banco Mundial-México. *"Revisión del Gasto Público"*. Washington, septiembre de 2004. Banco Mundial.

Barnés de Castro, Francisco. Discurso reproducido en el artículo *"Diálogo entre universitarios: principios y consensos"*, en Gaceta UNAM, México 12 de abril de 1999.

Barrow, Clyde W. *"La liberalización del comercio y la transnacionalización de la industria de la educación superior en E.E.U.U."*, en Revista de Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004. ANUIES.

Blanco, José. *"La UNAM. Su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro"*. Colección Biblioteca mexicana. Serie Historia. 1ª edición, México 2001. CNCA-CONACyT-FCE.

Blanco, José. "UNAM, el problema del financiamiento". En Revista de la Educación Superior, Número 123. México Julio-septiembre de 2002. ANUIES.

Camacho Ballesta, José Antonio y et.al. "Servicios y Globalización", en Comercio Exterior. Volumen 53, México Enero de 2003. Bancomext.

Caño Tamayo, Xavier. "El peligroso secretismo de la OMC. Análisis del Acuerdo General de Comercio de Servicios que pretende privatizar los servicios públicos en todo el mundo". Agencia de Información Solidaria. Madrid, Septiembre de 2001.

Carabias, Julia, et.al. "Reforma de la UNAM: obstáculos y necesidad", en el Suplemento Perfil de La Jornada, México 9 de octubre de 1992.

CEPAL. "Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa", 1ª edición. Bogotá, Colombia enero de 2001, Alfa Omega Grupo Editor-Naciones Unidas.

CEPAL. "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001". Santiago de Chile, Mayo de 2002. Naciones Unidas.

CEPAL. "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002". Santiago de Chile, Marzo de 2003. Naciones Unidas.

Chertorivsky, Isaac. "Un país sin educación, es un país sin futuro", en "El Debate por la UNAM. Ciclo de conferencias y mesas redondas. Memoria". México julio y septiembre de 2002. UNAM-CECU (Comisión Especial para el Congreso Universitario).

Citizen's Network an Essential Services. "Los servicios públicos en peligro: el GATS y la agenda privatizadora". Septiembre de 2003.

Daneli Sánchez, Juan. "Privatizar la UNAM, error muy grave: De la Fuente", Revista Época, N0 513, México 2 de abril de 2001.

De la Fuente, José Ramón. Discurso reproducido en el artículo "Es momento de avanzar hacia la Reforma de la UNAM", en Gaceta UNAM, México 16 de mayo de 2000.

De la Fuente, José Ramón. Discurso reproducido en el artículo "*El Congreso Universitario, principal objetivo de una nueva etapa de trabajo institucional*", en Gaceta UNAM, México 17 de agosto de 2000.

Delors, Jaques. "*La Educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*". México 1996, UNESCO.

Didou Aupetit, Sylvie. "*El comercio educativo: ¿tema de moda o asunto de agenda?*", en Revista de la Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004, ANUIES.

Didou Aupetit, Sylvie. "*Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y en el Caribe: principales problemáticas*". México, Marzo de 2005, Departamento de Investigaciones Educativas-Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-CINVESTAV), trabajo patrocinado por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO.

El-khawas, Elaine. "*El control de calidad en la educación superior*". Ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO". París, octubre de 1998.

Facultad de Contaduría y Administración. "*Informe de Actividades*", de 1998 a 2004. Facultad de Contaduría y Administración-UNAM.

Facultad de Química. "*Informe de Actividades*", de 1991 a 2004. Facultad de Química-UNAM.

FMI. "*La Globalización: ¿Amenaza u oportunidad?*". Estudios temáticos del FMI, 12 de abril de 2000. Washington 2000, FMI.

Giugale, Marcelo (Coordinador). "*México. Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era*". Washington 2001, Banco Mundial.

González Casanova, Pablo. "*La universidad necesaria en el siglo XXI*". México 2001, Editorial Era. 1ª edición.

Guillén Romo, Héctor. "*La Globalización del Consenso de Washington*", en Comercio Exterior, Volumen 50, México Febrero de 2000, Bancomext.

Gurría, José Ángel. "*México. Evolución reciente, reformas estructurales y futuras tareas*", en Revista Finanzas y Desarrollo, Washington Marzo de 2000. FMI.

Hausler, Gerd. "*La mundialización de las finanzas*", en Revista Finanzas y Desarrollo, Washington Marzo de 2002. FMI

Herrera, Alejandro. "*El Congreso Universitario va*". En Revista Vértigo, Año 1, No 22, México 19 de agosto de 2001.

Holm-Nielsen, Lauritz, et.al. "*Cómo procurar las capacidades necesarias para la economía del conocimiento. El Banco Mundial en la Educación Terciaria en América Latina y el Caribe.*" En el Boletín En breve, No 19, Washington Febrero 2003, Banco Mundial.

Ibarra, María Esther. "*Prevén 21 rectores despido de personal por el recorte*" en La Jornada, México 20 de Noviembre de 1998.

Ibarra, María Esther. "*Aumentaría en 1999 la cuota de inscripción en la UNAM: Barnés*", en La Jornada, México 17 de Diciembre de 1998.

Johnston, D. Bruce. "*Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo*". Ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO". París, octubre de 1998.

Kaplán, Marcos. "*Estado Latinoamericano: crisis y reforma*", en "Globalización y alternativas incluyentes para el Siglo XXI", Jorge Basave et.al. México 2002, IIE c-UNAM, CRIM-UNAM, Facultad de Economía-UNAM, DGAPA-UNAM, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa. Colección Jesús Silva Herzog.

Kent Serna, Rollin et. al. "*La política financiera del Gobierno Federal hacia las Universidades Públicas en México en los años 90*", en Revista Paraguaya de Sociología,

Volumen 33, Número 97, Paraguay, septiembre-diciembre de 1996, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, p.p. 47 – 69.

Knight, Jane. “¿Por qué el análisis del GATS es importante para la educación?. Temas sobre políticas y puntos de vista de los interesados”, en Revista de la Educación Superior, No 130, México Abril-junio de 2004, pp. 49-63, ANUIES.

Knight, Jane. “Comercialización de Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS”. Londres, Marzo de 2002, Observatorio para la Educación Superior Sin Fronteras.

Latrille, P. Ponencia “El AGCS y la enseñanza postsecundaria”, presentada en el *Encuentro de expertos en comercialización de los servicios educativos*, organizado por la ANUIES, Ciudad de México, 16 y 17 de febrero de 2004.

López Zárate, Romualdo. “El Financiamiento a la Educación Superior. 1982-1994”. México 1996, ANUIES. Colección Biblioteca de la Educación Superior.

M. Loser, Claudio, et. al. “El largo camino hacia la estabilidad financiera”, en Revista finanzas y Desarrollo, Washington Marzo de 2001, FMI.

Malo, Salvador. “Presentación del Proyecto de Presupuesto de 1994”, en Gaceta UNAM (Suplemento Especial), México 2 de junio de 1994. UNAM.

Martínez Rizo, Felipe. “Nueve retos para la Educación Superior. Funciones, actores y estructuras”. México 2000, ANUIES. Serie Ensayos. Colección Biblioteca de la Educación Superior.

Melgar, Ivonne. “Operará educación con déficit del 30%”, Reforma, México 1 de enero de 1999.

Mendoza Rojas, Javier, et.al. “La UNAM. El debate pendiente”. México 2001. Plaza y Valdés-CESU-UNAM. Colección: Educación superior contemporánea.

Mendoza Rojas, Javier. *“Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador”*. México 2002. CESU-UNAM. Colección: Problemas educativos de México.

OCDE. *“El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias actuales”*. México 1995. ANUIES-OCDE. Colección: Biblioteca de la educación superior.

OCDE. *“Las recomendaciones de la OCDE. Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior”*. México 1997. OCDE.

OMC. *“AGCS: realidad o ficción”*. Folleto temático. Ginebra, febrero de 2001. OMC.

Pérez Castañeda, Juan José. *“El Presupuesto de la UNAM”*, en “El Debate por la UNAM. Ciclo de conferencias y mesas redondas. Memoria”. México julio y septiembre de 2002. UNAM-CECU (Comisión Especial para el Congreso Universitario).

Pérez Pascual, Rafael. *“El diálogo: solución para los universitarios”*. México 2000. UNAM, 1ª edición.

Presidencia de la República. *“4º Informe de Gobierno 2004”*. México, Septiembre de 2004.

Raczynski, Dagmar. *“Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos”*. Santiago de Chile 1995, CIEPLAN-BID.

Ramos, Jorge, et.al. *“Debatir gratuidad de educación superior”*, El Universal, México 28 de septiembre de 2000.

Reséndiz Núñez, Daniel. *“Futuros de la Educación Superior en México”*. México 2000, Siglo XXI Editores. 1ª edición.

Rodríguez Gómez, Roberto. *“La Inversión Extranjera Directa en Educación Superior. El caso de México”*, en Revista de la Educación Superior, No 130, México abril-junio de 2004, ANUIES.

Sánchez-Sesma, Francisco J. *"La experiencia del Instituto de Ingeniería de la UNAM en investigación y desarrollo tecnológicos"*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de la Academia de Ingeniería. San Luis Potosí, 2003. Instituto de Ingeniería-UNAM.

Sarahuja, José Antonio. *"La Globalización y los flujos de capital"*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Reforma Eléctrica", México septiembre de 1994.

Saxe-Fernández, John. *"Globalización: crítica a un paradigma"*. México 1999, UNAM-IIEc-DGAPA-Plaza y Janés.

SEDESOL-PROGRESA. *"Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Progreso. Aspectos operativos del programa"*. México 2000, SEDESOL-PROGRESA.

SEP. *"Memoria del quehacer educativo (1995-2000)"*, México 2000. SEP.

SEP. *"Programa Nacional de Educación 2001-2006"*, México 2001. SEP.

SESIK-SEP. *"Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior"*. México 2004. SESIK.

SHCP. *"Informe que rinde el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP sobre la aplicación de los artículos 45 Fracción II y décimo cuarto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998"*, en Gaceta Parlamentaria, Año 1, Número 0, México Viernes 6 de Marzo de 1998. Cámara de Diputados.

Silvio, José. *"Tendencias de la educación superior virtual en América Latina y el Caribe"*, en "La educación superior virtual en América Latina y el Caribe", Silvio, José (Coordinador), Quito, Febrero de 2003, IESALC-UNESCO.

Sotelo Valencia, Adrián. *"Neoliberalismo y educación. La huelga en la UNAM a finales de siglo"*. México 2000. Ediciones El caballito. 1ª edición.

Stiglitz, Joseph E. “*El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*”, en Revista de la CEPAL No 80, Santiago de Chile Agosto de 2003. Naciones Unidas-CEPAL, pp. 7-39.

Tarassiouk Kulturina, Alexander. “*La Economía Mundial y el Estado: hacia un análisis de la relación mutua actual*”. En “Algunos aspectos económicos y financieros nacionales e internacionales”, Editora Elisa González del Valle. México 1999, UAM. Serie de investigación 20.

Tejeda, José Luis. “*México: Globalización, Estado y Nación*”, en “Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI”, Basave, Jorge et. al., p.720, México 2002, Facultad de Economía-UNAM, IIEc-UNAM, CRIM-UNAM, DGAPA-UNAM, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

UNAM. “*Presupuesto universitario*”. De 1994 a 2004. México, UNAM.

UNAM. “*Agenda Estadística*”. De 1994 a 2004. México, UNAM.

UNAM. “*Aspectos del Financiamiento de la UNAM*”, en “Políticas de Financiamiento de la UNAM”, Documento de trabajo, México Febrero de 1992.

UNAM. “*Informe 1996*”. Dr. José Sarukhán. México 1996, UNAM.

UNAM. “*Plan de Desarrollo 1997-2000*”. Presentó Dr. Francisco Barnés de Castro. México 1997, UNAM.

UNCTAD-ONU. “*Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2000*”. Ginebra 2000, Naciones Unidas.

UNCTAD-ONU. “*Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2001*”. Ginebra 2001, Naciones Unidas.

UNCTAD. *“La desindustrialización prematura afecta a las perspectivas de crecimiento de América Latina, según un estudio de la UNCTAD”*, comunicado de prensa UNCTAD/PRESS/PR/2003/98, 2 de octubre de 2003. Nueva York-Ginebra 2003.

Vellinga, Menno (coordinador). *“El cambio del papel del estado en América Latina”*. México 1997. Siglo XXI editores. Serie Sociología y Política. 1ª edición.

Williamson, John. *“No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”*. En Revista del FMI “Finanzas y Desarrollo”, Washington septiembre de 2003. FMI.

Zepeda, Eraclio. *“Entrevista con Sarukhán Kérmez en Radio UNAM”*, en Gaceta UNAM, México 17 de mayo de 1993.