

POLITICAS Y ESTRATEGIAS ANTE LOS PROBLEMAS INMEDIATOS

CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

PRESENTACION

El presente documento tiene como finalidad aportar los elementos básicos para emprender un análisis de los principales problemas que enfrentan las instituciones de educación superior en lo referente al financiamiento de sus actividades.

El documento consta de dos partes. La primera tiene como objetivo proporcionar un marco de referencia que oriente la reflexión a partir de los diversos señalamientos de la ANUIES sobre este tema y de las disposiciones jurídicas más importantes que norman al respecto.

La segunda parte ofrece un esquema que permite una presentación sistemática de los principales problemas y necesidades en torno al financiamiento de la educación superior, con el objeto de propiciar su análisis y la formulación de acuerdos y recomendaciones en el seno de esta Asamblea.

I. ANTECEDENTES

A. Aspectos generales en los acuerdos de la ANUIES

El tema del financiamiento vuelve a ser objeto de debate en el seno de la Asamblea General de la ANUIES. Ello se debe a que subsisten diversos problemas relacionados con la estimación, gestión, asignación, control y evaluación de los recursos públicos, y a que las demandas que debe atender la educación superior continúan incrementándose, incluyendo la de mejorar la calidad de sus servicios, en tanto que los recursos que el Estado puede destinar al tercer nivel de la educación se han visto erosionados por la inflación y sujetos a restricciones presupuestarias.

La crítica situación actual del país y las previsiones para el corto, mediano y largo plazos, incluso las más optimistas, hacen imposible que el incremento de los servicios de la educación superior, como el de cualquier otro servicio público, se vea apoyado con incrementos presupuestales en las mismas proporciones que se dieron en el pasado, aun cuando se les consideró siempre insuficientes.

La vista tiene que volverse, ahora de manera ineludible y permanente, a viejas aspiraciones y propuestas de optimizar el uso de los recursos. Es decir, a utilizarlos cada vez mejor, cada vez más racionalmente, de manera que mediante un sistemático análisis se fundamenten las necesidades que deberán atenderse la definición de las prioridades, objetivos y medios, la conducción de la acción conforme a lo planeado y la evaluación de los resultados.

La necesidad de racionalizar el financiamiento de la educación superior, en todas sus etapas y aspectos, ha sido ya señalada en documentos examinados y aprobados por la Asamblea General de la ANUIES. Es importante recordar cómo fue definido el problema del financiamiento en la ponencia presentada en la XVIII Reunión Ordinaria, celebrada en Puebla:

“... el financiamiento de la educación superior es uno de los problemas más importantes a resolver, y que requiere de un análisis riguroso para establecer las vías más adecuadas para la consolidación económica de un sistema en expansión. Deben considerarse no sólo los aspectos relativos a los recursos económicos y su incremento, sino también los referentes a la racionalización del gasto y a los criterios y procedimientos para la asignación de fondos, y su relación con los programas de planeación de la educación superior. En este sentido vale la pena insistir en lo necesario que es poner en marcha procedimientos que aseguren la oportuna disponibilidad de los recursos asignados a las instituciones...”

En la misma ponencia se hizo la propuesta de un conjunto de políticas generales de la educación superior, entre las que se incluyeron dos relativas al financiamiento:

“Promover el incremento del financiamiento público y la asignación racional de recursos de acuerdo con los requerimientos del sistema de educación superior y los que surjan durante su expansión y desarrollo.”

“Preservar la atribución de cada institución para elaborar su presupuesto a partir de los recursos que genere y los que se le asignen, autoevaluando sistemáticamente su funcionamiento y ejercicio, y publicando los estados financieros que prueben el uso adecuado de los mismos.”

También se propusieron los siguientes criterios y procedimientos transitorios para la estimación y asignación de recursos:

“Consolidación de los recursos económicos actuales: La mayor parte de las instituciones educativas han venido operando con presupuestos muy ajustados e incluso deficitarios, de manera tal que difícilmente pueden atender a todos los aspectos necesarios. Si no se desea mermar su capacidad de respuesta, es necesario que el presupuesto consolidado de las instituciones sea tomado como base para el cálculo de los recursos que se aportarán”.

Equidad y proporción: Pese a los avances logrados, no puede decirse que en la actualidad la asignación de subsidios a las instituciones del Distrito Federal y a las de los estados sea equitativa y proporcional a la magnitud de los servicios que prestan; más aún, este mismo criterio debe aplicarse a las diferentes instituciones independientemente de su ubicación geográfica . . . si no se desea acentuar los contrastes ya existentes se debe procurar que, sin decremento para ninguna institución, se reduzca paulatinamente la desproporción existente. Para aplicar este criterio con mayor precisión será conveniente analizar y ponderar por separado las funciones de la docencia, la investigación, la difusión cultural y la extensión de servicios.

“Tasa de crecimiento anual: Es conveniente que, junto con el presupuesto consolidado, se tome en cuenta el índice de crecimiento de cada institución, con el fin de establecer una tasa diferencial basada en el aumento anual de la demanda local y regional, la capacidad de expansión de cada institución y las políticas de desconcentración y de apoyo a áreas prioritarias expresadas en este documento.

“Superación académica: Por regla general, los recursos hasta ahora asignados cubren primordialmente los renglones correspondientes a la atención de la demanda de educación en su aspecto cuantitativo. Sin embargo, nuestro país también necesita que sus profesionales sean mejores. Para hacer frente a esta exigencia, es necesario que al calcular la asignación de recursos económicos para las instituciones de educación superior se sigan incrementando, en cada caso, las aportaciones para la superación académica. Dichas aportaciones deberían favorecer el desarrollo equilibrado de las instituciones del sistema en lo que hace al mejoramiento del personal docente y de investigación, a la actualización curricular y a la dotación más adecuada de laboratorios, equipos y bibliotecas, entre otras cosas”.

“Ajuste de recursos a la tendencia inflacionaria nacional: Indudablemente nuestro país no puede escapar de las actuales tendencias económicas mundiales. Por ser la inflación una de éstas, es pertinente que la tasa correspondiente sea prevista y se asigne oportunamente, con la finalidad de que las instituciones educativas estén en condiciones de cumplir sus funciones sin el detrimento por ella ocasionado”.

Complementariedad de los recursos económicos: Las aportaciones estatales a la educación superior son muy dispares, entre instituciones. Por esta razón, para la asignación de recursos federales deben tomarse en cuenta los insumos que vía gobierno estatal posean las instituciones correspondientes”.

“Estos seis criterios presuponen procedimientos de evaluación, sobre los cuales se sustentarán las decisiones acerca del monto de las aportaciones. Tal evaluación se deberá hacer en función del desarrollo institucional y el de la educación superior a nivel regional y nacional.”

En relación a las aportaciones de las entidades federativas a la educación superior, en el documento aprobado en la XX Reunión de Morelia (1981), se planteó:

“Un aspecto importante que merece especial estudio, es el que se refiere a la porción correspondiente al financiamiento que proviene de los gobiernos estatales. Debería diseñarse e instrumentarse el mecanismo que permita la regulación de este financiamiento”.

“En este sentido, y con el fin de establecer una adecuada relación entre el monto de recursos destinados a la educación superior y las condiciones socioeconómicas de las entidades federativas, deberán fijarse los indicadores y criterios que permitan alcanzar esta relación, tomando en cuenta los porcentajes de aportación a la educación en todos los niveles, incluyendo el superior, el gasto estatal per cápita en la entidad y los índices socioeconómicos locales.”

Asimismo, en este último documento se enfatizó que era impostergable formular programas institucionales para generar recursos propios, en proporciones significativas para la atención de las necesidades presupuestales. Este planteamiento, de notoria actualidad, tienen un importante antecedente en la Declaración de Veracruz (1974):

“Por el carácter público de la educación superior y el interés nacional que representa, corresponde al Estado apoyarla y estimular su expansión. Pero además, es indispensable que las instituciones diversifiquen sus fuentes de ingresos y se alleguen recursos complementarios. Por ello se recomienda que las instituciones realicen actividades específicas orientadas a lograr el incremento de sus patrimonios y a completar sus propios presupuestos, mediante acciones diversas, tales como la venta de servicios, la obtención de productos, proponer la creación de impuestos, sistemas de crédito, colaboración de egresados y otras”.

Por otra parte, el documento La educación superior en México. Recomendaciones normativas, elaborado por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), contiene algunas recomendaciones que es relevante destacar:

“Que las instituciones de educación superior cuenten con los manuales de sistemas y procedimientos que se requieren para el adecuado funcionamiento de su administración. Considerando las condiciones propias de cada institución, dichos manuales deberán precisar, como mínimo, los sistemas y procedimientos adoptados en relación a”...

Elaboración del presupuesto.

“Que la administración de las instituciones de educación superior sea una función integral e integrada, a fin de que sus aspectos financieros, de planta física, recursos humanos, servicios de apoyo, planeación y de organización y métodos, se articulen coherentemente conforme al plan institucional de desarrollo”.

“Que, en lo particular, la planeación y la administración financiera se vinculen como acciones mutuamente condicionantes, de manera que se asignen los recursos suficientes a las acciones planeadas y se elaboren los planes institucionales de acuerdo con los recursos disponibles”.

De los procedimientos relacionados con la gestión de los recursos, en el documento aprobado en Puebla se propuso la revisión de los mismos para con ello lograr los siguientes propósitos:

“Que las instituciones hagan sus gestiones ante una sola dependencia oficial, federal o estatal, según el subsidio de que se trate; que se tienda a hacer la gestión una sola vez al año, sin perjuicio de poder hacerla en caso de situaciones verdaderamente urgentes o imprevistas, que sin menoscabar la precisión y racionalidad en la asignación de recursos, se busquen fórmulas simplificadas; que la gestión concluya oportunamente, es decir, que la decisión se conozca antes del año natural en que el presupuesto deberá ser ejercido, una vez que se hayan presentado, a la consideración y aprobación tanto del Poder Legislativo Federal como de los Poderes Legislativos Locales, los presupuestos de egresos.”

B. Aspectos normativos

La creación y sostenimiento de instituciones de educación superior por parte del Estado, son acciones normadas por un conjunto de ordenamientos jurídicos, entre los que cabe destacar la Ley para la Coordinación de la Educación Superior por ser de observancia general en toda la República. En ella se señala que su propósito es establecer las bases “para la distribución educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes” (artículo 1º), con lo cual se hace explícito que también en el caso de la educación superior dichas instancias tienen facultades concurrentes; éstas, implícitas en el Artículo 3º constitucional y en la Ley Federal de Educación, han sido de hecho parte de la base jurídica en la creación y sostenimiento de instituciones de educación superior por parte de las entidades federativas, así como de las aportaciones municipales que reciben algunas de las instituciones.

Diversas disposiciones de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior precisan algunas características que ha de tener la concurrencia de los tres niveles del Estado. Así, el artículo 8º señala:

“La Federación, los Estados y los Municipios prestarán, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades. . .”

El artículo 11 de la misma Ley amplía el contenido del artículo 8º y define la asignación de recursos como un medio, en los siguientes términos:

“A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, el Estado proveerá a la coordinación de este tipo de educación en toda la República, mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley.”

Para el logro del desarrollo planteado, el Estado proveerá a la coordinación fomentando la interacción armónica entre las instituciones y asignándoles recursos públicos conforme a prioridades, objetivos y lineamientos. Al respecto, el artículo 5º señala:

“El establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realizarán atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura.”

El artículo 12 precisa aún más cuando establece que el Gobierno Federal, sin perjuicio de la concurrencia de los estados y los municipios, proveerá a la coordinación de la educación superior realizando, entre otras, la siguiente función:

“Promover, fomentar y coordinar acciones programáticas que vinculen la planeación institucional e interinstitucional con los objetivos, lineamientos y prioridades que demande el desarrollo integral del país.”

Por otra parte, diversos ordenamientos que se refieren a los recursos financieros que emplea el Estado, señalan también que éstos han de canalizarse para el desarrollo del país.

Por lo que toca a los recursos federales, la Constitución General de la República establece que es facultad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en la correspondiente iniciativa de ley que presenta el Ejecutivo Federal junto con la de ingresos. Es también facultad de la Cámara la revisión de la Cuenta Pública, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” (artículo 74, fracción IV).

Con mayor detalle, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone que “La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social. . .” (artículo 4º). Dicha programación es la base para la elaboración de los presupuestos, como lo establece el artículo 17 de la misma ley:

“Para la formulación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos. . .”

La vinculación entre programas y presupuestos es tan estrecha que en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establece en su artículo 8º:

“La programación-presupuestación del gasto público federal comprende:”

- I. “Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social” . . .
- II. “Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior.”

Tanto la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público como su Reglamento, contienen disposiciones que establecen el control y evaluación del gasto público con base en la programación-presupuestación efectuada. Se señala en la Ley, por ejemplo, que las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán utilizar sistemas de contabilidad “que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de los programas y . . . permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal” (artículos 39 y 40).

Las disposiciones de la Ley y el Reglamento norman la asignación de recursos federales a las instituciones de educación superior, así como su utilización, control y evaluación. En efecto, en los anteproyectos de presupuesto que elaboran diversas secretarías de Estado, como la de Educación Pública, se incluyen las previsiones de gasto de las instituciones educativas que de ellas dependen administrativamente, así como las transferencias y subsidios destinados a las instituciones estatales y a los organismos descentralizados que se agrupan en el sector que coordina la respectiva Secretaría de Estado. Sobre dichas transferencias y subsidios, el Reglamento antes citado dispone en su artículo 24:

“Las entidades, en las previsiones de gastos por concepto de transferencias, deberán observar los siguientes criterios:”

- I. “La finalidad de la transferencia deberá ser congruente con las políticas que al efecto dicte el Ejecutivo Federal y contribuir al logro de los objetivos y metas de los programas correspondientes”;

- II. “Se precisará el beneficio y el destino, así como la justificación correspondiente” . . .
- III. “Quedarán sujetas a un periodo determinado, el cual será fijado por la entidad coordinadora previo acuerdo con la Secretaría (de Programación y Presupuesto). La temporalidad y condiciones se determinarán, en su caso, en función del cumplimiento de los objetivos y metas de ejercicios anteriores”;
- IV. “Tratándose de los subsidios y aportaciones a las entidades coordinadas, se deberán considerar”:
 - a) “Los programas institucionales que se formulen y aprueben de conformidad con lo dispuesto en este reglamento”;
 - b) “La situación financiera que refleje y permita identificar las necesidades de transferencia, y
 - c) Los proyectos en proceso y los nuevos proyectos de inversión” . . .

Las transferencias que realicen las secretarías de Estado en beneficio de instituciones estatales, han de efectuarse en el marco de los convenios de coordinación que celebren el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales. A este respecto el artículo 26 del Reglamento dispone:

“Las entidades coordinadoras de sector, una vez que reciban los anteproyectos de presupuesto de sus entidades coordinadas, procederán a realizar el análisis correspondiente; los integrarán con su propio anteproyecto, considerando las propuestas de asignación de recursos federales derivadas de los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y los enviarán a la Secretaría (de Programación y Presupuesto) a más tardar el veinte de julio de cada año”.

En los primeros meses del año en curso, los ejecutivos federales y estatales han transformado los convenios únicos de coordinación, que habían suscrito el 5 de febrero de 1980, en convenios únicos de desarrollo, cuyas estipulaciones hacen factible la coordinación financiera de la Federación, los estados y los municipios. Así, una de las cláusulas de dichos convenios señala como compromiso del Ejecutivo Federal: ^{Establecer}, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las normas y lineamientos que permitan integrar en el COPLADE por lo que se refiere a la Entidad Federativa, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los programas y proyectos que se ejecuten en el Estado, a efecto de impulsar una mayor participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de que las mismas consideren, al definir sus programas y presupuestos anuales, los planteamientos de las comunidades locales. . . ^{En} la misma cláusula también se define como compromiso de los ejecutivos estatales: “Establecer los procedimientos y coordinar las actividades para que en el COPLADE se elaboren los programas y proyectos de alcance estatal, considerando su repercusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), en cada entidad federativa, es la instancia oficial de comunicación y vinculación entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática (del cual forman parte las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, según lo dispone la Ley de Planeación) y el Sistema Estatal de Planeación Democrática, a cuya creación se han comprometido los ejecutivos estatales al suscribir los convenios únicos de desarrollo. Es en el seno de los COPLADE donde pueden ser fijados los montos de las transferencias de recursos federales a las instituciones estatales, tanto en función de las necesidades institucionales y su vinculación a los planes y programas de desarrollo estatal, regional y nacional, como en congruencia con las posibilidades de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y las normas jurídicas locales e institucionales relativas al financiamiento de la educación superior.

En la asignación, control y evaluación de los recursos que el Estado aporta a las instituciones de educación superior autónomas, son aplicables diversas disposiciones que preservan la facultad de administrar su patrimonio, sin cancelar las responsabilidades inherentes en relación a dichos recursos.

De las instituciones autónomas el artículo 3º constitucional señala, entre otras, las siguientes facultades y responsabilidades:

- a) Gobernarse a sí mismas.
- b) Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura.
- c) Determinar sus planes y programas.
- d) Administrar su patrimonio.

El ejercicio de estas atribuciones de rango constitucional no puede ser obstaculizado por ordenamientos que tienen su fundamento de validez precisamente en la Constitución.

De lo anterior se sigue que las universidades autónomas creadas por el Congreso de la Unión (UNAM, UAM y UA Chapingo), pueden participar en la planeación nacional del desarrollo con programas institucionales, sin tener por ello necesariamente el carácter de entidades coordinadas (artículo 17, fracción II y 29, cuarto párrafo de la Ley de Planeación). Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal prevé que entidades no coordinadas presenten anteproyectos de presupuesto, para su aprobación, directamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 26).

Cabe mencionar que el agrupamiento de entidades paraestatales en sectores definidos, coordinados por una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, es una facultad del Presidente de la República, establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 50, ejercida mediante decretos presidenciales con los que se ha agrupado a un importante número de entidades paraestatales, entre las cuales no se ha incluido a las universidades antes mencionadas, precisamente respetando su régimen autónomo.

Considerando lo expuesto, puede concluirse que las responsabilidades y obligaciones que tienen las universidades autónomas federales y, como ellas, el resto de las instituciones que gozan de autonomía, deben ser asumidas y exigidas de manera congruente con las facultades que la ley les concede.

Por consiguiente, las demandas de recursos públicos que anualmente presentan las instituciones autónomas, han de sustentarse en los resultados de su autoevaluación y en proyectos de presupuestos elaborados con base en programas, formulados en atención a las prioridades y objetivos de la planeación participativa del desarrollo, y con apego a las particulares condiciones institucionales, la naturaleza y complejidad de sus funciones y la necesaria pluralidad de puntos de vista que ellas implican y que la Constitución garantiza.

Mediante proyectos de presupuesto fundamentados en programas y autoevaluaciones institucionales, tienen plena aplicabilidad los criterios genéricos para la asignación de recursos federales que consigna la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en su artículo 23:

“Los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior, se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos”.

“Para decidir la asignación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.”

II. PROBLEMAS EN TORNO AL FINANCIAMIENTO

En el proceso de financiamiento de la educación superior desarrollado hasta 1982, pueden distinguirse diversos problemas específicos. Estos problemas son descritos sintéticamente en este apartado a fin de contar con una concepción global de los mismos. Cabe apuntar que será necesario emprender estudios que los precisen tal y como se manifiestan en las condiciones actuales, para señalar las vías y medios concretos de solución.

Los problemas específicos han sido agrupados, para fines de análisis, en las cuatro categorías que señalan los siguientes incisos.

1. Problemas y necesidades en relación a la disponibilidad de los recursos

Del Presupuesto de Egresos de la Federación provienen la mayor parte de los recursos con los que se sostienen las instituciones de educación superior: han sido, entre 1973 y 1981, la casi totalidad del presupuesto de las instituciones dependientes de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal, alrededor del 90% del de las universidades autónomas federales, y, en el mismo periodo, ha crecido del 43 al 61% la participación del subsidio federal en la composición del presupuesto total de las universidades estatales.

Por lo anterior, tiene fuertes repercusiones en el financiamiento a las instituciones públicas de educación superior la aplicación, por parte de la Administración Pública Federal, de la política económica que se formula en el Plan Nacional de Desarrollo. Un aspecto particularmente trascendente de dicha política es el que se refiere al déficit del sector público; en 1982 fue de alrededor de 17% del producto interno bruto, frente a lo cual se plantea: "En 1983 el déficit público como proporción del producto se reducirá de manera drástica y en los años siguientes se logrará una reducción gradual para situarlo en torno al cuatro por ciento". Cabe agregar que con las políticas de ingreso y la racionalización del gasto público, podrán contrarrestarse en parte las medidas tendientes a reducir el déficit; sin embargo, en el corto plazo dichas medidas se han traducido en austeridad en el gasto público, que se prevé mantenerla en los próximos años en lo que se refiere al gasto corriente.

El objetivo de reducir el déficit del sector público ha repercutido, junto con otros factores como el peso desmedido del servicio de la deuda, en austeridad en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta medida y los efectos del crecimiento económico previsto para los próximos años, incidirán también en los presupuestos estatales, de manera que las instituciones de las entidades federativas difícilmente podrán obtener por esa vía incrementos que compensen las limitaciones en los recursos federales.

La situación arriba descrita es preocupante para la educación superior, si se toma en cuenta el impacto que en la demanda de este tipo de estudios tendrán las altas tasas de crecimiento demográfico experimentadas en las dos últimas décadas, y los efectos de la política de educación aplicada en los últimos años. Según estimaciones presentadas en el documento que trata la atención a la demanda de estudios, es probable que en los próximos siete años ésta se incremente en un 100

Ante este panorama, las instituciones educativas habrán de racionalizar al máximo el uso de los recursos financieros. Pero ello no será suficiente. El Estado habrá de realizar un esfuerzo adicional para la atención de dicha demanda, si se quiere evitar que disminuyan los niveles de calidad de la educación superior.

Por otra parte, es necesario que las instituciones revisen sus políticas, mecanismos y procedimientos para la generación de recursos propios, con el fin de identificar los incrementos que puedan lograrse en ese rubro.

2. Problemas y necesidades relacionados con la coordinación entre las instancias financiadoras

Puede afirmarse que uno de los problemas de mayor importancia en este rubro es el de la insuficiente articulación en la estimación y asignación de los recursos federales y los estatales a las instituciones de las entidades federativas. Dichas instituciones tienen que gestionar recursos, para un mismo presupuesto, ante diferentes instancias, conforme a criterios, procedimientos, mecanismos y tiempos también diferentes. El resultado usual es dilación, incertidumbre y presupuestos difícilmente integrados. Por lo que se refiere a los recursos federales, éstos igualmente se otorgan a través de diversas instancias y procesos de gestión, con los mismos resultados antes señalados.

Otro problema que debe ser tomado en cuenta es que la asignación directa de los recursos federales a las instituciones del interior de la República se ha convertido en factor que propicia el centralismo, fenómeno que afecta el desarrollo equilibrado del sistema de educación.

Por otra parte, en la administración de los recursos federales a las instituciones de los estados, por conducto de los correspondientes gobiernos, la insuficiente coordinación, por ejemplo en los procedimientos de comunicación y transferencia, en no pocas ocasiones es causa de retrasos.

3. Problemas y necesidades relacionados con los mecanismos, procedimientos y criterios para el financiamiento

Los mecanismos y procedimientos que hasta el momento se han utilizado en la gestión de recursos federales y estatales, no están definidos con la precisión necesaria y no son suficientemente operativos. Su efecto más importante es que frecuentemente los presupuestos autorizados se dan a conocer cuando ya se ha iniciado el año fiscal en el que se ejercen. En buena medida, la insuficiente operatividad antes mencionada se debe a que los mecanismos y procedimientos son establecidos sin que medie un intercambio suficiente de puntos de vista entre las instancias financiadoras y las casas de estudio, que permita su adecuación y pertinencia a las condiciones específicas de las instituciones.

En lo referente a los criterios para la asignación, control y evaluación de los recursos, se ha detectado que frecuentemente no son explícitos ni estables ni objetivamente aplicables y evaluables, de lo que resulta una atención que favorece inequitativamente a las instituciones. Ello plantea la necesidad de precisar los criterios cualitativos y cuantitativos para la asignación de recursos, tomando en cuenta las diferencias en el tipo y grado de desarrollo de las instituciones, sus requerimientos financieros, la necesidad de descentralizar las actividades de la vida nacional y los fines específicos de cada institución.

4. Problemas y necesidades en relación al vínculo entre la planeación, la programación y la presupuestación

La asignación de recursos a las instituciones se realiza a partir de "techos financieros" incrementos porcentuales, establecidos al margen de los programas de las instituciones. Los montos que finalmente se aprueban, no traducen la pertinencia o irrelevancia de las necesidades y medios que se señalan en los programas, sino un porcentaje definido mediante criterios que son hasta el momento poco claros.

Lo que antecede constituye una de las causas de la desvinculación institucional que todavía se observa entre la presupuestación y el resto de las actividades administrativas y académicas. Si el monto aprobado no se establece en función de ajustes explícitos a los programas, la aplicación de recursos tiende a desarticularse de éstos.

La asignación de recursos hecha con base en incrementos porcentuales tiene otro costo: dificulta la vinculación entre la planeación de la educación institucional e interinstitucional, y la planeación del desarrollo económico y social. A nivel del sistema de educación superior, no se cuenta con un programa nacional que sirva de base para establecer el monto total de los recursos que el Estado aporta para la educación superior, de acuerdo a los objetivos y prioridades nacionales, regionales, estatales e institucionales que se atienden en ese nivel educativo. A nivel institucional, ha existido poca relación entre la asignación de recursos y los programas institucionales de desarrollo y los planes y programas gubernamentales.

Por último, puesto que la asignación de recursos no se hace con base en presupuestos fundamentados en programas, el control y evaluación del uso de los recursos tiende a ser más de naturaleza formal que real, enfatizándose la vigilancia como propósito, en detrimento de la función retroalimentadora de las decisiones que tienen el control y la evaluación.