



EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA



CONSEJO NACIONAL PARA
LA COORDINACIÓN DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR

**MODELO Y POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO QUE GARANTICE
LA OBLIGATORIEDAD Y GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

(Documento de Trabajo)

31 de mayo de 2022

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE TRABAJO PARA LA ELABORACIÓN DEL "MODELO Y POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO PARA GARANTIZAR LA OBLIGATORIEDAD Y GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR"

COORDINADOR DE LA COMISIÓN DE FINANCIAMIENTO.

No.	NOMBRE	INSTITUCIÓN
1	JAVIER MENDOZA ROJAS	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

AUTORIDADES EDUCATIVAS ESTATALES

No.	NOMBRE	INSTITUCIÓN
1	CARLOS ARTURO FIGUEROA BALAM	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE
2	ERNESTO M. RIVAS RIVAS	DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR
3	MARCIAL E. OCAMPO OJEDA	COORDINACIÓN GENERAL DE EDUCACION MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA
4	OMAR ARRAZOLA VEGA	DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN NORMAL
5	PINO BALMORI MONTIEL	SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR TECNOLÓGICA DEL ESTADO DE VERACRUZ

INTEGRANTES DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

No.	NOMBRE	INSTITUCIÓN
1	ADRIANO MEX PUC	UNIVERSIDAD INTERCULTURAL MAYA DE QUINTANA ROO
2	ANÍBAL FRANCISCO ARMENTA GONZÁLEZ	UNIVERSIDAD DE LA SIERRA
3	ANIBAL GUTIÉRREZ LARA	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
4	BEATRIZ GARCÍA CASTRO	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, UNIDAD AZCAPOTZALCO
5	BENJAMÍN DÍAZ SALAZAR	UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
6	BENJAMÍN VALDEZ SALAS	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
7	CARLOS IVÁN MORENO	UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
8	CRISTINA YOLANDA FLORES MALDONADO	BENEMÉRITA ESCUELA NORMAL FEDERALIZADA DE TAMAULIPAS
9	DIEGO CEDILLO MORALES	UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
10	ERIC JESÚS GALINDO MEJÍA	UNIVERSIDAD VERACRUZANA
11	EUGENIA ALEJANDRA ESPAÑA BORGES	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE YUCATÁN
12	FRANCISCO MOISÉS MENDOZA ESCOBAR	UNIVERSIDAD DE CELAYA
13	GLORIA GRACIDA MARTÍNEZ	UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DE BAJA CALIFORNIA
14	JOSÉ MATEO BASTIDAS MORALES	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
15	MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ MARTÍNEZ	INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
16	MARÍA DE LOS ÁNGELES MONZALVO PÉREZ	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA METROPOLITANA DE HIDALGO



No.	NOMBRE	INSTITUCIÓN
17	MARÍA DEL SOCORRO GARCÍA CASTILLO	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
18	MERCEDES LÓPEZ PÉREZ	DEL CINVESTAV UNIDAD GUANAJUATO
19	ORLANDO GUTIÉRREZ POLANCO	UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL UNIDAD 041 CAMPECHE
20	RAÚL HERNÁNDEZ RAMOS	COORDINACIÓN DE UNIDADES REGIONALES DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
21	SANDRA KARINA RAMIREZ VASQUEZ	UNIVERSIDAD DE LA SIERRA SUR
22	VIRGINIA GUADALUPE REYES DE LA CRUZ	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA "BENITO JUÁREZ" DE OAXACA
23	WILLIAMS HERNANDEZ GOMEZ	INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE SAN MIGUEL EL GRANDE

SUBSISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

No.	NOMBRE	INSTITUCIÓN
1	JUAN MARTÍN ALBARRÁN JIMÉNEZ	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
2	JOCELYN OLIMPIA HERRERA PARRAL	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
3	EDUARDO GERARDO ROSAS GONZÁLEZ	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
4	ALFONSO HERNÁNDEZ TÉLLEZ	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
5	ISIS CITLALLI GÓMEZ LÓPEZ	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

SECRETARIADO TÉCNICO DEL CONACES

No.	NOMBRE	INSTITUCIÓN
1	BETZABE PRIETO ESCUTIA	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
2	CARLOS FUENTES V.	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
3	EFRAÍN JUÁREZ GONZÁLEZ	ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
4	ERNESTO SCHEINVAR	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
5	FRANCISCO PLATA	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
6	HÉCTOR RAMÍREZ DEL RAZO	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
7	HOLIVER ROMERO FLORES	ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
8	JOSÉ AGUIRRE VÁZQUEZ	ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
9	PATRICIA MONTERO ROA	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
10	RAMÓN CÁRDENAS VILLARREAL	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR



Contenido

Introducción	1
1. Diagnóstico.....	6
1.1. Financiamiento de la educación superior en el contexto internacional.....	6
1.1.1. Principales modelos de financiamiento (financiamiento de la oferta vs financiamiento de la demanda). Países seleccionados	9
1.1.2. La inversión en la educación superior: Una visión comparada	10
1.1.3. Consideraciones sobre el futuro	13
1.2. Tendencias del financiamiento de la educación superior, 2012-2021.....	14
1.2.1. Gasto nacional (público y privado).....	14
1.2.2. Financiamiento público (federal y estatal)	17
1.2.3. Financiamiento Federal	23
1.2.3.1 Instituciones Federales de Educación Superior	26
1.2.3.2 Instituciones Estatales de Educación Superior	30
A. UR 511 – Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural	31
B. UR 514 – Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas	33
C. UR M00 – Tecnológico Nacional de México: Institutos Tecnológicos Descentralizados	36
D. Escuelas Normales Públicas y Unidades de la UPN	37
1.2.3.3 Presupuesto extraordinario	39
1.2.4. Presupuesto estatal y cumplimiento de los convenios de apoyo financiero	43
1.2.5. Presupuesto público por alumno	46
1.2.6. Presupuesto para inversión en infraestructura	55
1.2.7. Presupuesto federal destinado a becas	59
1.2.8. Gasto público en Instituciones Públicas de Educación Superior como porcentaje del PIB63	
1.2.9. Transparencia y rendición de cuentas	51
1.2.10. Problemas del modelo de financiamiento	52
2. Escenario deseable	57
2.1. La educación superior como factor estratégico para el desarrollo nacional.....	57
2.2. Certeza jurídica y presupuestaria para planear en el mediano y largo plazos	58
2.3. Corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno y suficiencia de recursos para garantizar el derecho humano a la educación superior, en condiciones de gratuidad y excelencia académica	59
2.4. Responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas.....	60
2.5. Metas de financiamiento público a 2030.....	61
3. Mandatos legales y programáticos para el desarrollo de la educación superior	63
3.1. Obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior	63
3.2. Cobertura universal de la educación superior	64
3.3. Revalorización del personal académico.....	64
3.4. Transformación de los modelos y contenidos educativos	65
3.5. Mejoramiento de la infraestructura y equipamiento para una educación de excelencia	66
4. Estrategias y Líneas de Acción	67
5. Plan de acción	74
Epílogo	78
Referencias	80



Introducción

En las últimas dos décadas, el financiamiento de la educación superior ha sido uno de los tópicos más debatidos en el mundo. Ha sido analizado por especialistas, organizaciones y organismos multilaterales, asociaciones de universidades, ministerios de educación y congresos, así como por los titulares y los encargados de la gestión administrativa y financiera de las instituciones de educación superior.

Los fenómenos de expansión, diversificación y universalización de los sistemas educativos de tercer nivel que atienden a un creciente número de estudiante en universidades, instituciones tecnológicas, centros de investigación, instituciones de formación de docente y diversas escuelas de formación profesional en todas las áreas del conocimiento, hoy requiere, en un mundo en constante mutación, de mayores recursos económicos para su adecuada operación.

Los acelerados cambios en el mundo del trabajo y el desarrollo de las ciencias, las humanidades y las tecnologías, exigen a los países aumentar su inversión en la formación de su gente y en la generación, difusión y aplicación del conocimiento. Por más que contablemente los recursos públicos que se asignan a la educación sean considerados como gasto al formar parte del gasto público del Estado, en su acepción más amplia representan una inversión crucial para el desarrollo del país, el crecimiento económico incluyente y el bienestar de las personas. Como ha señalado la UNESCO en las declaraciones de las dos conferencias mundiales de educación superior, este nivel educativo constituye un factor estratégico para la transformación social de los países (UNESCO, 1998, 2009).

Los distintos países se han enfrentado a demandas crecientes de los diversos sectores, como educación en todos los niveles, salud, seguridad, desarrollo económico, empleo, e infraestructura para el desarrollo, por mencionar algunos, que supera la disponibilidad de las finanzas públicas. La crisis económica derivada de la emergencia sanitaria del Covid-19, extendida a nivel mundial en 2020 y 2021, ha sido un factor adicional a la crisis por la que atraviesan las finanzas públicas, así como los modelos de financiamiento de la educación superior a nivel global. México no ha sido la excepción.

La reforma al artículo 3º Constitucional y la nueva Ley General de Educación Superior (LGES) se inscriben en el gran propósito nacional de impulsar una transformación estructural de la educación superior para garantizar el derecho humano a la educación de tipo superior en todo el territorio nacional para el bienestar y desarrollo integral de las personas.

De acuerdo con el nuevo marco normativo, las instituciones de educación superior deberán realizar sus funciones, entre otros, con los siguientes criterios: interés superior del estudiante; respeto a la dignidad de las personas, a la libertad académica, de cátedra e investigación y a la libertad de examen y libre discusión de las ideas; reconocimiento de la diversidad; excelencia educativa; mejora continua de la educación; cultura de paz; valores de igualdad, justicia y solidaridad; cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos; transparencia y rendición de cuentas; transversalidad de la perspectiva de género; igualdad sustantiva y no discriminación; combate a todos los tipos de violencia; interculturalidad y respeto a la pluralidad lingüística; educación inclusiva; acceso universal al conocimiento; territorialización; formación integral; responsabilidad social; cuidado del medio ambiente e internacionalización solidaria. Estos criterios deberán orientar la formulación de las políticas de financiamiento en los próximos años.

La Ley establece las bases para la integración y fortalecimiento de un Sistema Nacional y de 32 Sistemas Locales de Educación Superior, en los cuales participan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las instituciones educativas para dar cumplimiento al derecho a la



educación superior, así como para la ampliación de la oferta educativa con excelencia y pertinencia social y para la adecuada concurrencia financiera entre los diferentes órdenes de gobierno y la asignación de recursos públicos a las instituciones públicas de educación superior (IPES) de los subsistemas universitario, tecnológico y de educación normal e instituciones de formación docente.

Para el cumplimiento de la norma se requiere establecer nuevas políticas e instrumentos de financiamiento público. Entendemos al financiamiento como un medio para la consecución de los fines sustantivos de las IPES: docencia, investigación, difusión de la cultura y extensión de los servicios a la sociedad. Este medio deberá corresponder a los requerimientos diversos y heterogéneos de las instituciones educativas, y dar pleno cumplimiento a las disposiciones de la LGES y de los distintos instrumentos de planeación, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PSE).

Para la óptima realización de las estrategias y acciones planteadas en la LGES y en los instrumentos de planeación nacional, se requiere de un esquema de financiamiento renovado bajo los principios y criterios ampliamente consensados entre los diversos actores, pero ausentes en el actual esquema de asignación presupuestal: certeza, suficiencia, alineamiento con la planeación nacional, corresponsabilidad, oportunidad, equidad, plurianualidad, objetividad, reconocimiento al desempeño institucional con responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas.

La definición de una nueva política de financiamiento debe de ir acompañada de una nueva política de gasto de las IPES. Es necesario conocer a profundidad los procesos de planeación, los criterios para comprometer los recursos públicos asignados, así como practicar ejercicios de evaluación del gasto y promover una vigilancia interna y externa adecuada. En conjunto, el seguimiento oportuno de estos componentes debe integrar un esquema de rendición de cuentas pertinente, cuya articulación requiere de una labor constante, por lo que será necesario adoptar este objetivo en el CONACES y generar un consenso de largo plazo entre los diversos actores de la educación superior en el país.

Tal como se señala en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024, el gobierno de la República está comprometido con el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de las obligaciones jurídicas establecidas en los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el marco legal que aplica al sector educativo. En tal virtud, el modelo de financiamiento deberá estar alineado a dichas disposiciones.

...

Desde antes de la reforma constitucional en materia educativa y la expedición de la LGES, diversos análisis señalaron que el modelo de financiamiento vigente está agotado (ANUIES, 2011; ANUIES, 2018; Mendoza, 2019) y requiere sustituirse por otro que atienda las necesidades de las IPES bajo los principios de certeza, suficiencia, corresponsabilidad, oportunidad, equidad, plurianualidad, objetividad, reconocimiento al desempeño institucional con responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas.

El financiamiento público de la educación superior en México ha pasado por distintas etapas a lo largo de la historia, conformando diversos esquemas o modelos para la asignación del presupuesto a las instituciones públicas de educación superior (IPES). La vigencia del primero de ellos estuvo vigente hasta mediados de los años ochenta del siglo pasado, con el cual la asignación del presupuesto consideraba como criterios la matrícula atendida por las IPES y los montos asignados con anterioridad, si bien la determinación para cada una de ellas estaba asociada a la capacidad de



gestión de cada institución por la vía de la negociación política, modelo predominante en ese entonces en América Latina (Brunner, 1993: 21).

En el período de expansión acelerada y de desconcentración geográfica del sistema de educación superior, la totalidad del presupuesto asignado a las universidades autónomas era de libre disposición según sus planes y proyectos institucionales, es decir, no existía ningún tipo de condicionamiento externo para su ejercicio. Para el caso de las universidades públicas estatales (UPE), la participación financiera de los estados, que inicialmente era su principal fuente de financiamiento, fue reduciéndose ante la expansión del presupuesto de la federación, generando distorsiones en la concurrencia financiera de ambos órdenes de gobierno y grandes desigualdades entre las IPES.

Con la irrupción de la crisis de la década de los ochenta del siglo pasado, se fue conformando un nuevo modelo de asignación del presupuesto bajo los criterios de desempeño institucional, mejoramiento y aseguramiento de la calidad y evaluación y rendición de cuentas. Para ello, junto al subsidio ordinario para la operación regular de las IPES, se establecieron programa de subsidio extraordinario no regularizables. El criterio formal para la asignación del presupuesto ordinario fue el costo el de la plantilla de trabajadores con la homologación de tabuladores y de prestaciones. Además, las IPES podrían acceder a los recursos de los programas extraordinarios por la vía concursable de acuerdo con las reglas o lineamientos de operación fijados por la autoridad educativa federal.

A tres décadas de vigencia de la implantación gradual de este modelo, y con la práctica extinción de los fondos de financiamiento extraordinario y la insuficiencia de recursos del subsidio ordinario, las IPES enfrentan diversos problemas, entre ellos: la carencia de certeza jurídica y presupuestaria con visión de largo plazo; el rezago del presupuesto frente a la expansión del sistema de educación superior; la inequidad entre IPES y subsistemas educativos; la desigualdad en la concurrencia financiera entre la federación y las entidades federativas; la rigidez de los lineamientos hacendarios para el ejercicio presupuestal; la excesiva burocratización de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación; las inconsistencias entre la asignación de recursos no regularizables para la mejora de la calidad y la expansión de la oferta educativa, y el rezago del presupuesto ordinario.

Los criterios que dieron sustento a los fondos extraordinarios no incidieron en la modificación de los criterios de asignación del subsidio ordinario de carácter regularizable. Estas limitaciones e inconsistencias del modelo de asignación han llevado a que un creciente número de IPES enfrenten situaciones de déficit financiero recurrente.

Por el lado del ejercicio presupuestal también se enfrentan problemas que se tienen que enfrentar con una visión renovada y con el compromiso de todos los actores. Es insoslayable buscar nuevas rutas de negociación entre las instituciones y los sindicatos para hacer frente a los problemas que hoy aquejan a un buen número de instituciones (plantilla de personal, tabuladores y prestaciones que exceden los reconocidas por la autoridad hacendaria; pasivos de los sistemas de pensiones y jubilaciones, y adeudos fiscales y a instituciones de seguridad social).

Desde hace por lo menos dos décadas, en el seno de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) se ha sostenido que el modelo de financiamiento no satisface las necesidades que presenta el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES). A lo largo del período se establecieron nuevos instrumentos presupuestarios, como fue el *Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las universidades públicas estatales* (ANUIES, 2003), conocido como *Fórmula CUIPIA*, que posteriormente cambió su denominación a *Fondo para elevar la calidad de la educación superior (FECES)*, y que operó de 2006 a 2015. Además, se



formularon propuestas de reformas legales para el establecimiento de presupuestos plurianuales en educación superior presentadas a la Cámara de Diputados con base en el documento *Reformas jurídicas y premisas para una política de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior con visión de Estado* (ANUIES, 2011).

Con la reciente reforma al artículo 3º Constitucional y con la Ley General de Educación Superior (LGES) que establecen la obligatoriedad, universalización y gratuidad de este tipo educativo, se sientan las bases jurídicas para un nuevo modelo de financiamiento público. Su construcción y operación requiere del concurso de las IPES –de sus autoridades, de sus comunidades y de sus sindicatos– y de las autoridades hacendarias y educativas federales y locales, así como de los congresos.

Para que esta Ley no quede en letra muerta se requiere reflejar sus disposiciones en los próximos presupuestos de egresos de la Federación y de los estados, a partir de 2023, de manera sobresaliente la consideración de los recursos necesarios para hacer efectiva la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior con excelencia y equidad. Para ello será necesario acordar una renovada política de financiamiento orientada hacia el cumplimiento de la norma, así como al logro de los objetivos y metas del Programa Sectorial de Educación 2020-2024 a través de la realización de las estrategias y líneas de acción planteadas en este instrumento de planeación.

La asignación de recursos públicos a las IPES en los siguientes años deberá responder, además, a las nuevas condiciones de las IPES surgidas con la emergencia sanitaria, derivada del Covid-19, iniciada en 2020 a nivel mundial. Las instituciones educativas sufrieron un cambio disruptivo no previsto, que en muy corto tiempo modificó radicalmente sus formas de operar y de realizar sus funciones académicas. Es por lo que, el modelo de financiamiento deberá corresponder a las nuevas realidades que se vayan conformando en el campo de la educación superior en los ámbitos nacional y local. El reto es pensar en nuevos medios e instrumentos de política pública, entre ellos la asignación de los presupuestos públicos, en un entorno de acelerada transformación del país y de la educación.

El propósito de este documento es contribuir a la conformación de este nuevo modelo de financiamiento, cuyas bases están dadas en el Título Sexto de la LGES. Su elaboración estuvo a cargo del grupo de trabajo conformado por la Subsecretaría de Educación Superior y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y se presenta al Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) para su deliberación y eventual aprobación, con la anotación de que se trata de un primer avance para construir un nuevo modelo de financiamiento de la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación, con visión de Estado ampliado, es decir, sustentado en la participación corresponsable de todos los actores involucrados en el desarrollo de la educación superior.

Para la elaboración del documento, el grupo acordó orientarlo por tres preguntas: 1. Diagnóstico: ¿En dónde estamos en 2021?; 2. Escenario deseado: ¿Cómo queremos estar en el año 2030?; y 3. Estrategias y líneas de acción: ¿Qué tenemos que hacer para lograrlo?

En el primer apartado se hace un diagnóstico del financiamiento de la educación superior en el contexto internacional y las tendencias del presupuesto público observadas en nuestro país en la última década (2012-2021). Para ello se revisa la evolución del gasto nacional, con énfasis en el financiamiento federal y estatal para los diversos subsistemas de educación superior y tipos: instituciones federales, universidades públicas estatales, universidades públicas estatales con apoyo solidario, universidades interculturales, universidades tecnológicas, universidades politécnicas, y escuelas normales e instituciones de formación docente. En este mismo apartado se analiza el cumplimiento por parte de los gobiernos estatales de los términos de los convenios de apoyo financiero, así como el indicador presupuesto por alumno y los aspectos de transparencia y



rendición de cuentas. El apartado cierra con la identificación de los problemas del modelo de financiamiento vigente.

El segundo apartado presenta los elementos de un escenario deseable con horizonte al año 2030, en materia de certeza y suficiencia presupuestal para la planeación con visión de largo plazo, corresponsabilidad de la federación y los gobiernos estatales para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del obligatoriedad, gratuidad y excelencia de la educación superior, y responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas. En este apartado se proponen algunas metas estratégicas a alcanzar en 2030 referentes a la suficiencia presupuestal (1 % del PIB), paridad presupuestaria entre la federación y los gobiernos estatales, equidad entre IES y subsistemas, así como la realización de reformas para la atención a los problemas estructurales que enfrentan.

En el tercer apartado se indican cinco mandatos legales y programáticos para el desarrollo de la educación superior, derivados de nuevo marco normativo y del Programa Sectorial de Educación 2020-2024, que deberán ser atendidos por la nueva política y modelo de financiamiento: obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior; cobertura universal; revalorización del personal académico; transformación de los modelos y contenidos educativos; y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento para una educación de excelencia.

En el cuarto apartado se proponen siete estrategias con sus correspondientes líneas de acción, las cuales, de iniciarse a partir de 2022, marcan el camino a recorrer en la próxima década para alcanzar el escenario deseable y las metas a 2030, al mismo tiempo que constituyen el referente para la construcción gradual del nuevo modelo de financiamiento público de la educación superior, en atención a las disposiciones de la Ley General de Educación Superior.

En el quinto apartado se propone un plan de acción para lograr incidencia, de manera prioritaria, en el ejercicio del gasto de 2022 y en la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de los correspondientes proyectos presupuestarios locales, correspondientes al ejercicio fiscal de 2023.

El documento cierra con un epílogo en el que se destaca que los recursos públicos destinados a la educación superior no son un gasto, sino la mejor inversión del país para la formación de las nuevas generaciones de humanistas, científicos, profesionistas y tecnólogos, con impactos estratégicos en todos los órdenes de la vida de la nación.

Cabe señalar que para la elaboración del documento, las diversas unidades responsables de la Subsecretaría de Educación Superior y las instituciones de educación superior bajo su coordinación elaboraron un diagnóstico particular sobre la situación que guarda el financiamiento en los subsistemas correspondientes: Dirección General de Educación Superior Universitaria – DEGESUI (Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario y Universidades Interculturales); Dirección General de Universidades Politécnicas y Politécnicas – DGUTyP; Dirección General de Educación Superior para el Magisterio – DEGESuM (escuelas normales); Universidad Pedagógica Nacional (UPN y Unidades Descentralizadas); Tecnológico Nacional de México – TecNM (planteles federales y descentralizados); y Universidad Abierta y a Distancia de México – UnADM, cuya información está disponible para la continuación de los trabajos que se acuerde por el CONACES.

Asimismo, se contó con las valiosas observaciones a la primera versión, del documento, presentadas al Secretariado Técnico Conjunto por parte de los integrantes del CONACES, a quienes se agradece su colaboración.



1. Diagnóstico

1.1. Financiamiento de la educación superior en el contexto internacional

La preeminencia social y económica de la educación superior es acorde con las enormes expectativas de su potencial para contribuir al desarrollo social y al progreso de las personas. Mayores niveles de escolaridad están asociados con mejores niveles de salud, cohesión social y participación ciudadana. Asimismo, la inversión en este nivel educativo genera efectos multiplicadores al impactar positivamente los niveles de ingreso de los individuos, lo que generalmente se traduce en mayor recaudación fiscal y un aumento en las contribuciones a la seguridad social (OCDE, 2010). Brunner (2007), con base en el trabajo de Bloom, Hartley y Rosovsky (2006), sintetiza los principales beneficios públicos y privados de la educación superior (Tabla 1).

Tabla 1.
Beneficios de la educación superior

	Público	Privado
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores ingresos tributarios • Más alta productividad • Mayor consumo • Fuerza laboral más flexible • Menor dependencia de apoyo financiero del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores salarios y beneficios • Mayores oportunidades de empleo • Niveles más altos de ahorro • Mejores condiciones personales de trabajo • Movilidad personal/profesional
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Menores tasas de criminalidad • Aumento de conductas filantrópicas y de servicios a la comunidad • Mejor calidad de la vida cívica • Cohesión social y mayor aprecio por la diversidad • Incremento de la capacidad y uso de tecnologías 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores condiciones de salud y expectativas de vida • Mayor calidad de vida para hijos • Mejores decisiones de consumo • Estatus personal más alto • Mayor cantidad de hobbies y actividades de tiempo libre

Fuente: Brunner (2007).

No obstante, y el consenso creciente sobre la importancia estratégica de la educación superior como palanca de desarrollo, en el ámbito internacional existen debates sobre los modelos a seguir para su organización y sostenimiento. La discusión gira en torno al papel que el Estado, el mercado y las propias instituciones educativas deben tener en el financiamiento y regulación de los sistemas. Por un lado, hay países que han apostado por esquemas de financiamiento primordialmente privados y “de mercado”. Por otro lado, están los países que han consolidado los recursos públicos como la fuente principal de sostenimiento de las instituciones educativas. De modo que, más que una convergencia hacia modelos homogéneos, las naciones generan respuestas diversas ante retos y contextos específicos, con base en ideologías y tradiciones políticas propias.

Además, hoy día es posible identificar al menos tres eventos que presionan los esquemas de financiamiento, organización y gobernanza de los sistemas de educación superior en todo el mundo: a) la expansión de la demanda, b) la escasez de recursos públicos y c) la crisis sanitaria derivada por la pandemia del Covid-19.



La expansión de la demanda. El aumento de la demanda para acceder a la educación superior es sin duda una de las fuerzas más importantes en la evolución y transformación de los sistemas educativos. En poco tiempo se ha transitado de sistemas para las “elites” a procesos de creciente “masificación,” enfrentando actualmente el desafío de la “universalización” del acceso.¹ Las necesidades de la economía del conocimiento, las crecientes tasas de retorno de la educación superior –en comparación con quienes solo acceden a la educación básica o secundaria–, y la presión social para obtener un grado universitario, son algunos de los factores que explican el aumento de la demanda en este nivel educativo desde principios del Siglo XXI (Salmi & Hauptman, 2006).

En los últimos 50 años la matrícula de nivel superior ha tenido un crecimiento mayor que en los últimos nueve siglos (Perkin, 2007). De acuerdo datos de la UNESCO, **en las últimas tres décadas la cobertura mundial de educación superior se triplicó, pasando de 13.6% en 1990 a 38.4% en 2019.** En este período millones de jóvenes accedieron a la educación superior, para alcanzar alrededor de 230 millones de estudiantes universitarios matriculados en el mundo (gráfico 1). Por otro lado, diversas estimaciones apuntan a que en los próximos 20 años la matrícula podría rebasar los 600 millones de estudiantes, lo que pone de manifiesto el tremendo reto financiero, organizacional y de política educativa que los gobiernos deberán enfrentar, en un contexto de creciente escasez fiscal y crisis económica familiar.

En México, la matrícula de educación superior en 2021 alcanzó casi cinco millones de estudiantes; 2.8 millones más que en el año 2000. La tasa bruta de escolarización alcanzó 42%, un avance de 21 puntos porcentuales en los últimos 20 años (SEP, 2020).

Este crecimiento y democratización de las oportunidades de acceso, si bien es muy positivo, implica grandes retos para los esquemas de financiamiento y gobernanza de los sistemas educativos alrededor del mundo.²

La escasez de recursos públicos. La escasez de recursos fiscales es uno de los problemas crónicos de los sistemas educativos superiores en el mundo, producto de las presiones por el acceso y de diversas barreras estructurales. En muchos países el crecimiento de la demanda de educación superior supera la capacidad de los gobiernos para garantizar su adecuado financiamiento, lo que produce una inversión sub-óptima. Además, de acuerdo con Barr (2003), la escasez de recursos públicos para la educación superior resulta de la competencia político-presupuestal entre múltiples necesidades sociales, tales como la salud, la infraestructura, la seguridad pública, el combate a la pobreza, entre otras. Para Salmi y Hauptman (2006), en esta competencia por recursos fiscales “la educación superior está lejos de ser la más alta prioridad para los gobiernos tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo” (p.3). Los retos que enfrenta la educación superior se ven acentuados ante la incapacidad de los gobiernos para generar reformas fiscales de fondo y aumentar así los ingresos tributarios (Johnstone, 2005; 1998).

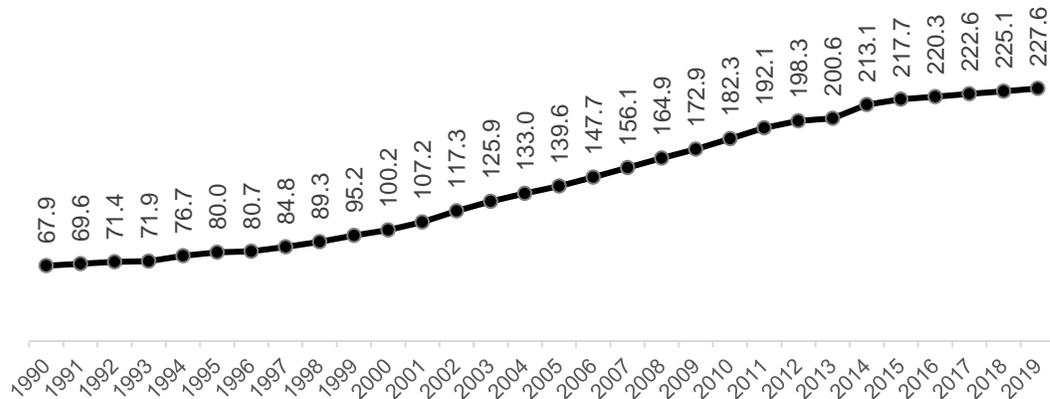
Gráfico 1.

¹ Trow (1973) denominó un sistema de elite a aquel que provee acceso a la educación superior a menos del 15% de la cohorte generacional relevante, de masificación a los sistemas que cuentan con entre 15% y 50% de acceso, y de universalización a los que superan el 50% en tasas de acceso.

² El actual proceso de masificación es cuantitativa y cualitativamente distinto al que experimentaron los países centrales en los años 60 y 70. La masificación en los países más adelantados avanzó a un ritmo considerablemente más lento, permitiendo a las instituciones educativas que se acomodaran a las nuevas condiciones impuestas por la expansión educativa.



Matrícula de educación superior en el mundo, 1990-2019 (millones de estudiantes)



Fuente. UNESCO (2021).

México es el país con la menor recaudación fiscal como porcentaje de su PIB entre los países miembros de la OCDE, con apenas una recaudación del 16.5% (aun cuando el 70% de la educación superior es financiada con recursos públicos). En contraste, el promedio de la OCDE es de 33.8% y países latinoamericanos como Chile y Colombia recaudan el 20.7% y 19.7% respectivamente (gráfico 2).

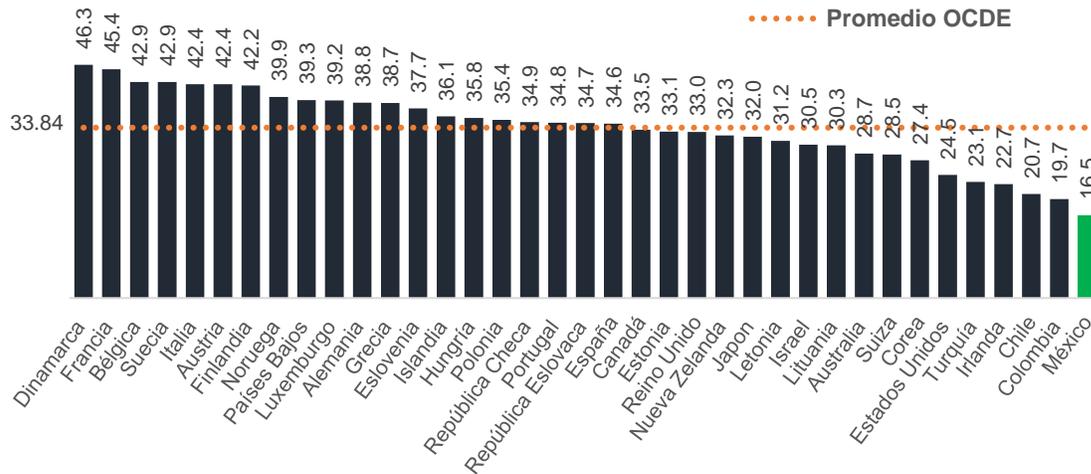
La pandemia y sus principales impactos en la educación superior. La pandemia del Covid-19 ha impactado en la mayor crisis educativa de que se tenga memoria en tiempos recientes; 1,600 millones de estudiantes afectados en 190 países. De acuerdo con la UNESCO (2021a), a un año de la pandemia cerca de la mitad de los estudiantes del mundo todavía se veían afectados por el cierre parcial o total de las escuelas. Sin duda, la educación ha sido una de las principales víctimas en esta emergencia sanitaria. En su punto más álgido, el cierre de escuelas y universidades afectó al 94% de los estudiantes de todos los niveles educativos en el mundo (UNESCO, 2021a).

La combinación de la crisis sanitaria con la crisis económica augura un panorama sombrío para el futuro de la educación superior (Acosta, 2020). Se avecinan crisis universitarias sin precedentes a nivel global, particularmente en los países que tienen un modelo de financiamiento primordialmente privado, debido a que son quienes resentirán más la caída del poder adquisitivo de los hogares. Por ejemplo, U-Multirank (2020) estimó que, como resultado de la disminución de estudiantes internacionales derivado de la pandemia, las universidades australianas perderán, en promedio, el 21% de sus ingresos; las universidades de Reino Unido el 14% y en Estados Unidos el 7 por ciento.

Gráfico 2.



Recaudación fiscal como porcentaje del PIB, 2019



Fuente: OCDE (2020). Disponible en: <https://cutt.ly/ImTtT8W>

En suma, el financiamiento se ha consolidado como un elemento protagónico en la política pública para asegurar el desarrollo de los sistemas educativos. Generalmente, los sistemas fuertemente apoyados en el mercado han continuado evolucionando en esta dirección, mientras que los modelos basados en el Estado han introducido reformas e innovaciones sin menoscabo del sostenimiento predominantemente público de sus sistemas (tabla 2).

Tabla 2.
Tipos de reformas en el financiamiento de la educación superior

<p>Reformas a los mecanismos de financiamiento gubernamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondos vinculados al desempeño. • Contratos-programa con metas específicas de mediano y largo plazo. • Descentralización hacia los gobiernos locales. • Financiamiento a la demanda (<i>vouchers</i> educativos). 	<p>Diversificación de las fuentes de financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaboración estratégica con el sector privado para la prestación de servicios e investigación conjunta. • Cuotas y préstamos estudiantiles. • Fondos de fundaciones filantrópicas. • Fondos de organismos internacionales.
<p>Impulso a la mejora en la gestión de las instituciones educativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulso a la transparencia y rendición de cuentas administrativa y académica. • Reformas laborales y a los sistemas de pensiones. • Reforma académica y a los sistemas de gobernanza. • Ajustes en las misiones institucionales. 	

Fuente: Johnstone (2005)

1.1.1. Principales modelos de financiamiento (financiamiento de la oferta vs financiamiento de la demanda). Países seleccionados

El Estado y el mercado, en constante interacción, se han consolidado como las fuerzas dominantes que determinan los esquemas de financiamiento de los sistemas de educación superior alrededor



del mundo. Dado que el Estado no puede con todo el peso que implica el sostenimiento de la educación superior –por más fuerte que sea la economía y la recaudación fiscal de un país–, el mercado ha tomado mayor relevancia, con su propia misión y lógica. Es en esta interacción y tensión constante, Estado-mercado, que los sistemas educativos del mundo han evolucionado.

El “mercado” ha estado presente desde los orígenes de la universidad, por ahí del siglo XII, pero el “Estado” históricamente ha sido el factor dominante en el financiamiento de los sistemas educativos (salvo excepciones, como en Estados Unidos, en cuyo caso el mercado ha tenido un papel dominante). Sin embargo, la influencia del mercado ha aumentado en casi todos los países. De acuerdo con Brunner (2007), una de las principales tendencias internacionales en la educación superior ha sido la mercantilización y el cambio del rol del gobierno.

Ante este escenario, existen al menos dos posturas ideológicas imperantes. Por un lado, organismos internacionales como la UNESCO pugnan por la conveniencia de que “los Estados y los gobiernos mantengan su cometido en la determinación de las políticas de enseñanza de la educación superior, garanticen su calidad y velen por el desempeño de todas sus misiones y funciones en la sociedad, no solo en lo que respecta al desarrollo económico” (UNESCO, 2004:10). Por otro lado, diversas instancias y analistas argumentan que una educación superior más orientada hacia el mercado tiene importantes ventajas sobre un modelo primordialmente público, entre las que destacan el fomento de innovaciones de política educativa y una mayor diversidad en la oferta, y otorgar a las universidades mayor control sobre su propio destino al depender de diversos y fragmentados actores.

Orientar los sistemas de financiamiento hacia el polo del “mercado” implica: (1) la supresión de las subvenciones gubernamentales, con incentivos para movilizar los recursos económicos de fuentes privadas (ej. aumento significativo en las colegiaturas y cuotas escolares); (2) el establecimiento de instituciones privadas con apoyo gubernamental; (3) el aumento en el número de instituciones privadas autofinanciadas, sin ánimo de lucro; y (4) la aparición y crecimiento de instituciones privadas con fines de lucro (Sanyal y Martin, 2006). Además, se caracterizan por distribuir recursos a la demanda (ej. financiamiento directo a los alumnos, generalmente a través de *vouchers* o bien por medio de créditos y/o préstamos). En contraste, los sistemas más cercanos al polo del Estado se inclinan por el financiamiento a la oferta (distribución de recursos públicos a las instituciones educativas, por medio de diversos mecanismos e incentivos).

Los países y las instituciones educativas intentan satisfacer la demanda de acceso a este nivel educativo mediante distintos sistemas de financiamiento y organización, a partir de sus propios contextos, limitaciones y con una visión pragmática y de viabilidad política.

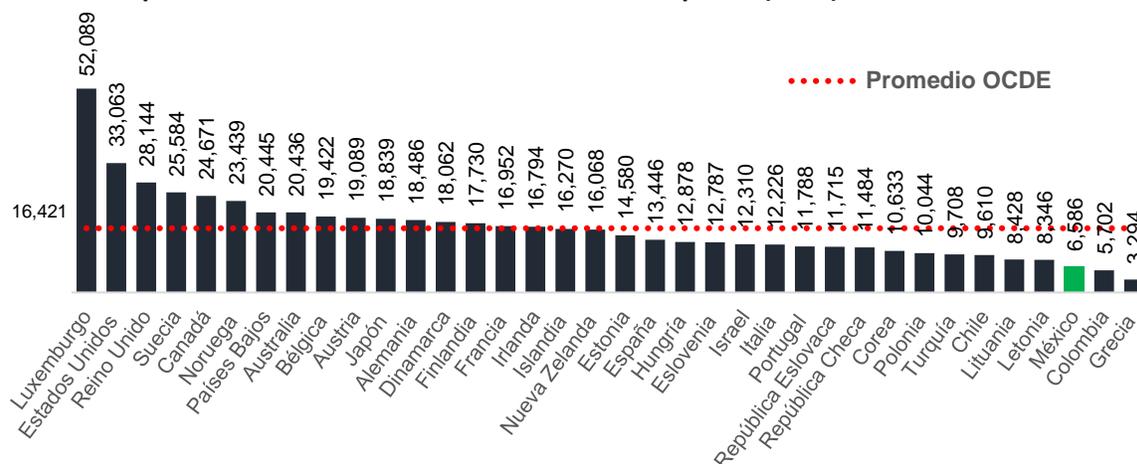
1.1.2. La inversión en la educación superior: Una visión comparada

El *gasto por alumno* es un buen indicador para medir el grado de inversión en educación, tanto de fuentes públicas como privadas, ya que incorpora simultáneamente el aumento del presupuesto y el crecimiento de la matrícula en los sistemas educativos. En ese sentido, México se encuentra muy por debajo del gasto promedio de países de la OCDE, gastando 5 veces menos que Estados Unidos y 3.7 veces menos que Canadá (gráfico 3). Los niveles de inversión reflejan, en buena medida, las decisiones y opciones económicas y políticas tomadas a través del tiempo. En el caso de México, existen rezagos históricos en materia de inversión para la educación superior que han sido difíciles de superar.

Gráfico 3.



Gasto total por alumno en instituciones de educación superior (2017)



Fuente: OCDE (2020). Disponible en: <https://cutt.ly/EmTtIEs>

En la mayor parte de los países del mundo el financiamiento a la educación superior se da en diversas combinaciones de recursos públicos y privados, con esfuerzos asimétricos en estos factores. En muchas naciones los procesos de masificación y universalización de la educación superior han ejercido una enorme presión sobre el gasto de los hogares, no solo de los gobiernos. No así en México, donde el mayor peso de la matrícula recae en el Estado y los recursos fiscales (gráfico 4).

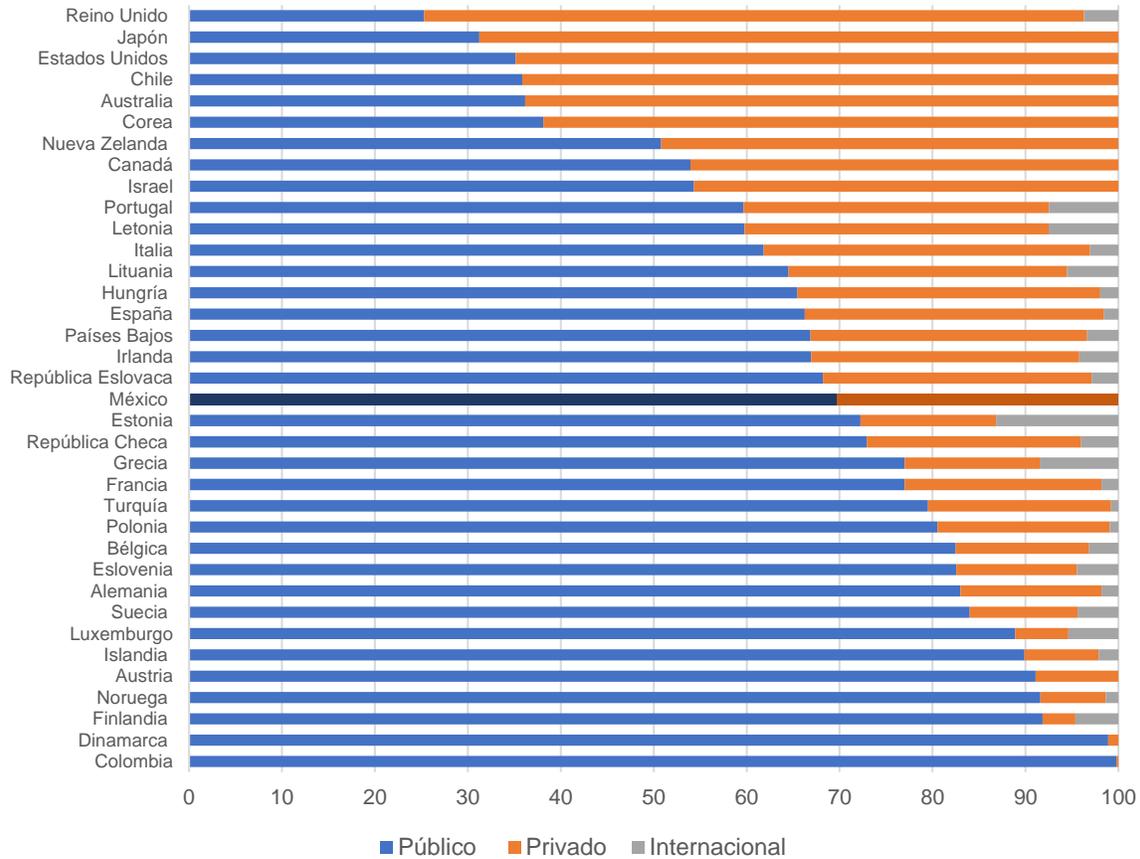
Cuba, Argentina, Uruguay, Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá y México son los países de América Latina con sistemas de educación superior preponderantemente públicos. A diferencia de Estados Unidos y Chile que han apostado al mercado para enfrentar los desafíos que padecen sus sistemas. Destaca que, de acuerdo con la información publicada por la OCDE, en solo seis de los 36 países considerados (Corea, Australia, Chile, Estados Unidos, Japón y Reino Unido) el porcentaje de financiamiento privado es mayor al público.

Ninguna estrategia (la del Estado o mercado) son óptimas por definición, ambas tienen ventajas y limitaciones. En efecto, los países que le han apostado al mercado han logrado un financiamiento creciente para sus sistemas, pero a costa del sobre endeudamiento de los estudiantes y sus familias, así como del efecto perverso de la “inflación académica”, y los consecuentes aumentos en los costos de las colegiaturas tanto en universidades públicas como privadas. Por ejemplo, en Estados Unidos, un universitario egresa con una deuda promedio de alrededor de 34,000 dólares (700 mil pesos mexicanos). La deuda estudiantil representa el 7.5% del PIB (1.6 billones de dólares) y es la segunda deuda más grande del país, solo detrás de las hipotecas (Gil, 22 de junio de 2020).

Gráfico 4.

Participación en el financiamiento de la educación superior, 2018 (porcentaje)





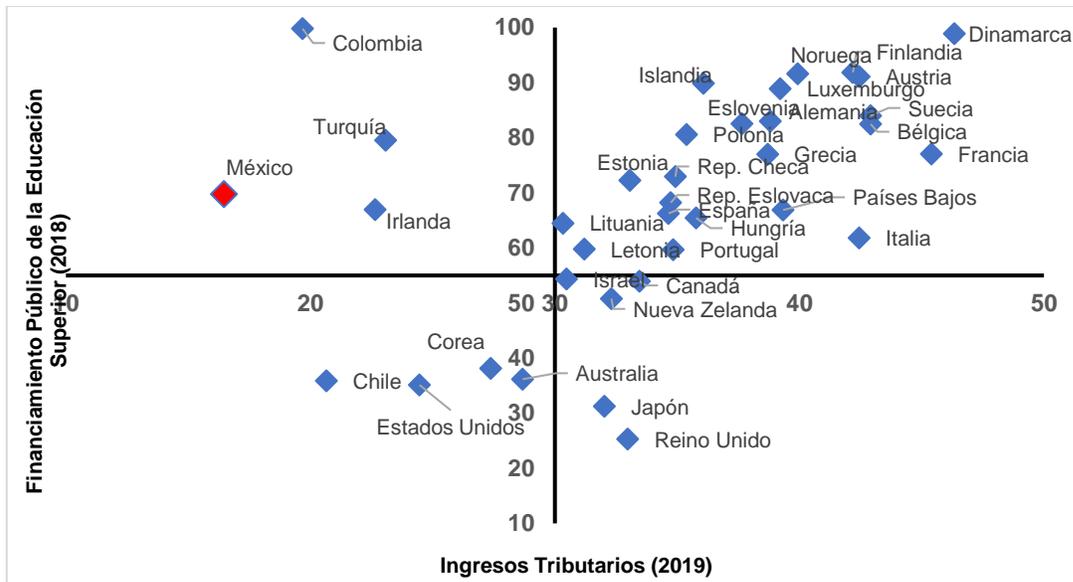
Fuente: OCDE (2020). Disponible en: <https://cutt.ly/8mTtAtn>

Por otro lado, los países que le apostaron al Estado como eje del financiamiento se han visto ante el desafío de la escasez de recursos fiscales y la relativa subinversión en sus instituciones educativas, como es el caso de México. Estos países requieren de sólidas bases de recursos fiscales, con las que no cuentan, que les permitan ser competitivos con los niveles de inversión de otras naciones. El nivel del esfuerzo público en la educación superior de México (de alrededor del 70%) se corresponde con el de países que tienen niveles de recaudación fiscal mucho mayores. Es el caso, por ejemplo, de los Países Bajos (39.3%), Grecia (38.7%), República Checa (34.9%), España (34.6%), o Estonia (33.1%).

Otros países con una recaudación relativamente baja son Chile (20.7%), Estados Unidos (24.5%) y Corea (27.4%), sin embargo, estos no tienen una presión fiscal tan alta para financiar sus sistemas educativos superiores, pues su modelo de sostenimiento se apoya fuertemente en los recursos privados (gráfico 5).

Gráfico 5.
Financiamiento público de la educación superior como porcentaje del financiamiento total e ingresos tributarios como porcentaje del PIB





Fuente: OCDE (2020). Disponible en: <https://cutt.ly/xmTtGII>

El financiamiento de la educación superior en México se ha desarrollado en un contexto de inercias y ajustes incrementales, producto del debate nacional pero influido también por algunas tendencias internacionales. A diferencia de otros países en América Latina (ej. Chile y Brasil), en México desde los años noventa las reformas al modelo de financiamiento estuvieron orientadas a mejorar y racionalizar los mecanismos para la distribución de recursos públicos. El país consolidó un modelo de financiamiento *público-competitivo* por medio de diversos fondos y programas extraordinarios de concurso. Estos fondos estaban vinculados a metas de política pública que contribuían al aumento de la calidad, la cobertura, etc. Llegaron a operar hasta 14 fondos extraordinarios para educación superior, sin embargo, para los ejercicios fiscales de 2021 y 2022 sólo se asignaron recursos para dos de ellos.

A partir del 2015, paulatina pero sistemáticamente el mecanismo de financiamiento competitivo ha ido desapareciendo. Lo anterior, no obstante que hoy en día son pocos los países que aún distribuyen los recursos públicos exclusivamente a través de mecanismos inerciales, histórico-negociados.

1.1.3. Consideraciones sobre el futuro

En los próximos años, las fuerzas que impactan a la educación superior seguirán impulsando cambios, tanto incrementales como radicales, en los sistemas educativos en el mundo. Sin menoscabo de la crisis generada por la pandemia, **se estima que la presión de la demanda por espacios educativos en educación superior seguirá creciendo a nivel global, quizás rebasando los 600 millones de estudiantes al 2040 (400 millones de estudiantes adicionales)**. México no será excepción en esta tendencia de acuerdo con las proyecciones de egreso del nivel medio superior.

Para las naciones que como México le han apostado al Estado como principal fuente de recursos para sostener y ampliar sus sistemas educativos superiores, el reto ineludible será, por un lado, lograr las reformas necesarias para aumentar las bases de recursos fiscales. Por otro lado, también



será ineludible el fortalecimiento de las fuentes privadas de financiamiento, a través de una mejor coordinación y colaboración estratégica con el sector privado y social.

Como lo afirma Mariana Mazzucato (2021), los países mejor preparados para enfrentar cualquier crisis son aquellos cuyos Estados tienen la capacidad de emprender, invertir y liderar procesos de innovación, con una base creciente de recursos públicos y mediante procesos democráticos. Gobiernos con la capacidad de convocar a los sectores privado y social para que, en una genuina gobernanza colaborativa, coadyuven en la solución de los problemas públicos. Lo anterior implica una reconstrucción del Estado mexicano (conceptual, institucional y financieramente), avanzando hacia un genuino “Estado social emprendedor”, en el cual la educación superior sea pilar fundamental para el desarrollo social y económico.

Con este marco de referencia internacional, en el siguiente apartado se revisa la evolución del financiamiento de educación superior en México.

1.2. Tendencias del financiamiento de la educación superior, 2012-2021

1.2.1. Gasto nacional (público y privado)³

En el gasto nacional en educación superior concurren el Estado -Federación, estados y municipios– y los particulares que imparten programas del tipo educativo superior, en los términos establecidos en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y la Ley General de Educación Superior.

Las estadísticas del gasto en educación superior ejercido por la Federación se reportan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en tanto el gasto correspondiente a los estados y municipios se reporta en el instrumento denominado “Cuestionario sobre Gasto Educativo Estatal” que cada año aplica la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la SEP (DGPPyEE). Por el método empleado, las cifras del gasto estatal que se reportan en este cuestionario no cuentan con la evidencia de las cuentas públicas de las haciendas locales, por lo que carecen de la confiabilidad que tienen los datos del gasto federal. Sin embargo, es la fuente de información utilizada en la contabilidad del gasto nacional en educación.⁴

³ Para referirse al tema de la asignación y ejercicio de los recursos económicos destinados a la educación se suelen utilizar diversas denominaciones: financiamiento, gasto, inversión o presupuesto en alguna de sus fases. Si bien los términos de gasto o inversión tienen connotaciones en materia de política pública (por ejemplo, se dice que los recursos que se destinen a educación no son un mero gasto contable, sino la mejor inversión de una nación para el desarrollo de las personas y de la comunidad), aquí emplearemos principalmente el término “presupuesto” por tratarse de recursos públicos que están considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los presupuestos de egresos de los estados. El término gasto es utilizado con el sentido contable de la normativa presupuestal: el gasto educativo es parte del gasto programable de la hacienda pública, asumiendo la posición de que los esfuerzos del Estado y de la sociedad para la formación de las personas y la generación y difusión del conocimiento, representan, en sentido amplio, una inversión para el desarrollo del país.

⁴ De acuerdo con los datos de la Encuesta y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2018, se estima que éstos gastan 27 mil pesos anualmente en el nivel de licenciatura, sin diferenciar entre IES públicas y particulares. El Quintil III de ingresos, que puede suponerse es más cercano a la situación de hogares con estudiantes en IES públicas,

Por lo que corresponde al gasto privado en educación superior, tampoco se cuenta con información corroborada. El único dato que se publica sobre esta fuente de financiamiento para el conjunto de todos los niveles educativos es el presentado en el anexo sobre Gasto Educativo de los informes de Gobierno.⁵ Ante esta carencia, el gasto privado en educación superior se puede estimar a partir de la matrícula atendida, aplicando el mismo costo por alumno de la educación superior pública, criterio que ha sido utilizado para la presentación de informes a diversos organismos internacionales sobre el gasto nacional en educación superior de nuestro país. No obstante, esta estimación puede estar subestimada ante el diferencial de costos que existe entre ambos segmentos del sistema de educación superior. Además, habría que considerar los costos privados de las personas que asisten a las IES públicas (gastos de bolsillo). En la tabla 3 se presenta la evolución del gasto nacional en educación superior.

Como fue señalado, México se ubica entre los países con una participación del gasto privado en educación superior por debajo de la media de los países de la OCDE. Con relación a América Latina y el Caribe, la proporción del gasto privado se encuentra por debajo de países con predominio de matrícula privada, como son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, pero por encima de países como Argentina, Uruguay, Honduras, Bolivia y Cuba, con predominio del segmento público. A lo largo del período analizado, el gasto privado promedio en educación superior, estimado con la matrícula escolarizada, fue del 30%, siendo en los primeros años cuando tuvo la más alta participación, de alrededor del 32%.

En nuestro país, en el marco de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado y al igual que otros países de América Latina, se expandió aceleradamente la educación privada, que llevó a un creciente gasto de las familias y de empresas ante el estancamiento del financiamiento público. De representar en ese entonces alrededor de la décima parte de la matrícula nacional, para el año 2000 alcanzó el 32%.

Tabla 3.
Gasto nacional en educación superior, 2012-2021
(Millones de pesos corrientes)

gastan en educación superior alrededor de 21 mil pesos anuales, costo adicional al gasto público por alumno que se reporta en las estadísticas oficiales.

⁵ El gasto privado que se reporta en los informes de gobierno considera las erogaciones para la compra de útiles escolares, uniformes, pago de transporte y aportaciones voluntarias a las escuelas de las familias, además del pago de inscripciones y colegiaturas cuando se trata de educación privada. La información se refiere a estimaciones con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI, que se levanta cada dos años.



Año	Gasto Nacional en Educación Superior					Participación relativa		
	Total	Público			Privado ^{3/}	Federal	Estatal	Privado
		Total	Federal ^{1/}	Estatal ^{2/}				
2012	193,145.1	131,873.5	102,500.7	29,372.8	61,271.5	53.1%	15.2%	31.7%
2013	198,763.1	136,970.1	105,715.9	31,254.2	61,793.0	53.2%	15.7%	31.1%
2014	229,159.6	159,008.6	118,389.6	40,619.0	70,151.0	51.7%	17.7%	30.6%
2015	234,377.4	164,981.4	121,811.5	43,169.9	69,395.9	52.0%	18.4%	29.6%
2016	237,060.7	167,568.4	127,951.2	39,617.3	69,492.2	54.0%	16.7%	29.3%
2017	227,547.4	160,603.7	125,195.5	35,408.2	66,943.7	55.0%	15.6%	29.4%
2018	245,405.1	172,096.7	132,505.7	39,590.9	73,308.5	54.0%	16.1%	29.9%
2019	260,602.6	182,957.1	141,533.0	41,424.1	77,645.6	54.3%	15.9%	29.8%
2020	272,435.3	190,118.1	147,721.8	42,396.2	82,317.3	54.2%	15.6%	30.2%
2021	276,906.7	199,812.8	155,858.6	43,954.2	77,093.9	56.3%	15.9%	27.8%
2022 e	291,842.5	206,842.5	161,342.5	45,500.0	85,000.0	55.3%	15.6%	29.1%
Suma 2012-2022	2,667,245.5	1,872,832.9	1,440,526.0	432,306.9	794,412.6	54.0%	16.2%	29.8%

e - estimado. Al monto aprobado (154,394.8 mdp) se aplica el promedio de las diferencias entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.5%).

^{1/} Comprende las subfunciones 03 Educación Superior y 04 Posgrado. De 2012 a 2020 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal; la cifra de 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

^{2/} Las cifras de 2012 a 2017 corresponden al gasto estatal ejercido en educación superior; la cifra de 2018 corresponde al presupuesto aprobado. Las cifras de 2019 a 2022 son una estimación propia, con base en el gasto estatal en educación reportado en el Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2021.

^{3/} El gasto privado es estimado con base en el porcentaje de matrícula de educación superior escolarizada atendida.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, DGPPyEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal y Tercer Informe de Gobierno.

Fue a partir de la recuperación económica en los años noventa cuando se dio el mayor crecimiento de matrícula y de establecimientos privados. En esta década la participación del financiamiento privado fue creciente en los diversos segmentos de instituciones, incluyendo a las de prestigio y de élite; sin embargo, la expansión se dio principalmente en instituciones conocidas como de “absorción de demanda”, que encontraron una oportunidad de mercado en la atención a los aspirantes no aceptados en instituciones públicas de educación superior. De este modo, a partir de la expansión de este sector se fue conformando un conjunto muy complejo, heterogéneo y poco regulado, con la coexistencia de instituciones con fines y sin fines de lucro, redes universitarias con presencia en las diversas regiones del país, escuelas de educación básica y media superior que ampliaron sus servicios en los niveles de licenciatura y posgrado, universidades empresariales y corporativas, universidades confesionales y consorcios transnacionales.

A partir de 2003 se estabilizó la expansión de la matrícula privada, con lo que el financiamiento público-privado se mantuvo en alrededor de dos tercios público y un tercio privado. Sin embargo, la crisis derivada de la pandemia del Covid-19 impactó desfavorablemente en la capacidad de gasto de las familias, lo que se reflejó en una disminución del número de estudiantes en IES particulares en la modalidad escolarizada en el ciclo 2020-2021, con la consecuente disminución del gasto. Es



por lo que se estima que la expansión de matrícula de 2021 a 2030 seguirá recayendo fundamentalmente en el sistema público.

1.2.2. Financiamiento público (federal y estatal)

El financiamiento público constituye uno de los temas cruciales para los diversos actores que participan en el desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior (SNES). Los fenómenos de expansión y diversificación del sistema han estado asociados a la provisión de recursos públicos provenientes de la federación, principal fuente de financiamiento, y de los estados, así como en menor medida de los municipios. Sin embargo, el crecimiento del SNES –resultado de las políticas educativas y las medidas aplicadas en materia de gasto público– se ha realizado a partir de procesos que han ampliado las brechas de desigualdad tanto a nivel institucional, como entre regiones geográficas. En todos los subsistemas y tipos de educación superior se han generado problemas financieros de complejidad creciente, que exige modificar los procesos anuales de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación y fiscalización de los recursos públicos, en los términos que establece su fracción X:

Con la reforma al artículo 3º constitucional, promulgada en mayo de 2019, el Estado adquiere nuevas responsabilidades para hacer efectiva la obligatoriedad, universalización y gratuidad de la educación superior pública en los términos de la fracción X del artículo tercero de la CPEUM:

La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las Autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

El artículo 119 de la Ley General de Educación establece los términos de la concurrencia en el financiamiento de la educación pública, junto con el monto de recursos que deberá proveer el Estado:

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país. De este monto, se destinará al menos el 1% del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior.

De este modo, corresponde al Ejecutivo federal y a los gobiernos de las entidades federativas cumplir con las disposiciones de la reforma constitucional y de las leyes secundarias, en los términos establecidos en éstas.

El financiamiento ha pasado por distintos períodos: en la primera mitad del siglo pasado, el sostenimiento de las instituciones federales de educación superior emblemáticas, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), recayó en el gobierno federal, mientras que las instituciones estatales fueron sostenidas por los gobiernos locales respectivo; las entonces universidades e institutos públicos existentes en las entidades federativas eran financiados por el orden de gobierno que las había creado. En 1950, año de constitución de la ANUIES, aún no existían varias de las actuales universidades públicas estatales



(UPE). Las que operaban se habían constituido a partir de instituciones preexistentes de enseñanza superior (institutos científicos y literarios o de ciencias y artes), creados bajo los principios de la reforma liberal del siglo XIX. En esa fase – independientemente de la suficiencia de los recursos asignados por los gobiernos locales– los institutos que posteriormente devinieron en universidades estatales con autonomía guardaron plenamente un carácter local.

Fue a partir de las reuniones de rectores de los años cuarenta previas a la constitución de la ANUIES, cuando comenzó a solicitarse que el gobierno federal contribuyera al sostenimiento de las universidades estatales, o bien que incrementara el apoyo marginal que venía otorgando en algunos casos. Resultado de las gestiones realizadas, a partir de esos años aumentó gradualmente la participación de la federación en el financiamiento de las universidades estatales, si bien hasta 1970 el financiamiento estatal continuó siendo mayoritario.

La concurrencia en el financiamiento público se modificó al inicio de la década de los años setenta como consecuencia del giro de política del gobierno federal hacia las universidades después de la represión al movimiento estudiantil y la masacre de Tlatelolco de 1968. La que se conoce como primera fase de expansión de la educación superior, tuvo como sustento el incremento de los recursos federales tanto para la creación de nuevas universidades federales (caso de la UAM), como la expansión de las UPE. A partir de entonces se modificó la participación relativa de los dos órdenes de gobierno en el financiamiento, pasando a ser mayoritario el presupuesto federal.

Lo anterior se acompañó con el rezago de los gobiernos estatales en el financiamiento a sus instituciones locales, el cual se ha agudizado en los años recientes. De este modo, la tendencia del financiamiento público a la educación superior tendió a la federalización del gasto, entendida ésta como participación mayoritaria del gobierno federal que impulsó la desconcentración geográfica de las instituciones educativas, situación que fue generando condiciones de insostenibilidad del modelo de financiamiento del Estado mexicano.

Por otra parte, si bien los municipios no están obligados por ley a aportar recursos a la educación superior, algunos de ellos aportan recursos sobre todo en especie, como infraestructura urbana, servicios municipales, aportaciones para construcción de instalaciones u otro tipo de apoyos.

Como se presenta en la tabla , el financiamiento público de la educación superior se integra con los recursos provistos por el gobierno federal y por los gobiernos estatales. En conjunto, éste representa el 70% del financiamiento nacional. Sin embargo, si bien constituye la principal fuente de recursos para la operación del SNES, la participación de los órdenes de gobierno en el financiamiento público es muy distinta: el gobierno federal aporta algo más de las tres cuartas partes y los gobiernos estatales poco menos de la cuarta parte restante.

Este cálculo se hace sobre la base de considerar, en el financiamiento federal, el gasto en las subfunciones presupuestarias de educación superior y de posgrado de la Función Educación, en todos los ramos (Ramo 11-SEP, Ramo 07, SEDENA, Ramo 08, SADER y Ramos Generales 25 y 33), así como el gasto estatal reportado en educación superior en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. La baja participación de los gobiernos estatales se reduce aún más si se consideran como parte del financiamiento federal en educación superior los recursos asignados en la función Ciencia, Tecnología e Innovación, gasto que se añade al de educación superior en los reportes oficiales.

Con los datos disponibles de 2012 a 2018 –último año con reporte del financiamiento estatal–, éste creció en 2.4%, por encima del gasto federal (0.8%). Sin embargo, de acuerdo con las cifras de gasto estatal en educación de 2019 a 2021 reportadas en el Tercer Informe de Gobierno, se puede estimar que durante la última década el presupuesto estatal destinado a educación superior se mantuvo



prácticamente estancado (-0.1% de variación), mientras el presupuesto federal observó una variación positiva mínima (1.5%).

En el Esquema 1 se modeliza el esquema de financiamiento público vigente a fin de identificar las características y los problemas particulares de los tres subsistemas de educación superior establecidos en la Ley General de Educación Superior: Universitario, Tecnológico y de Escuelas Normales e Instituciones de Formación Docente, así como de los diferentes tipo institucionales: Universidades Federales (UF); Universidades Públicas Estatales (UPE); Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS); Universidades Interculturales (UI); Universidades Tecnológicas (UT); Universidades Politécnicas (UP); Institutos Tecnológicos Federales (IT), e Institutos Tecnológicos Descentralizados (ITD), ambos pertenecientes al Tecnológico Nacional de México (TecNM).

Tabla 4.
Presupuesto público en educación superior ^{1/}
(Millones de pesos corrientes)

Año	Federal ^{1/}	Estatal ^{2/}	Total	Participación porcentual	
				Federal	Estatal
2012	102,500.7	29,372.8	131,873.5	77.7%	22.3%
2013	105,715.9	31,254.2	136,970.1	77.2%	22.8%
2014	118,389.6	40,619.0	159,008.6	74.5%	25.5%
2015	121,811.5	43,169.9	164,981.4	73.8%	26.2%
2016	127,951.2	39,617.3	167,568.4	76.4%	23.6%
2017	125,195.5	35,408.2	160,603.7	78.0%	22.0%
2018	132,505.7	39,590.9	172,096.7	77.0%	23.0%
2019	141,533.0	41,424.1	182,957.1	77.4%	22.6%
2020	147,721.8	42,396.2	190,118.1	77.7%	22.3%
2021	155,858.6	43,954.2	199,812.8	78.0%	22.0%
2022 e	161,342.0	45,500.0	206,842.0	78.0%	22.0%
Suma 2012-2022	1,440,525.5	432,306.9	1,872,832.4	76.9%	23.1%

e - estimada con el siguiente criterio: al monto aprobado (154,394.8 mdp) se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.5%).

^{1/} Comprende las subfunciones 03 Educación Superior y 04 Posgrado. De 2012 a 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal; la cifra de 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

^{2/} Las cifras de 2012 a 2017 corresponden al gasto estatal ejercido en educación superior; la cifra de 2018 corresponde al presupuesto aprobado. Las cifras de 2019 a 2022 son una estimación propia con base en las cifras de Gasto Educativo Nacional publicadas en el Tercer Informe de Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2021, DGPPyE-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2021.

Gráfico 6

Evolución del financiamiento federal y estatal en educación superior, 2012-2022

(Millones de pesos de 2022)



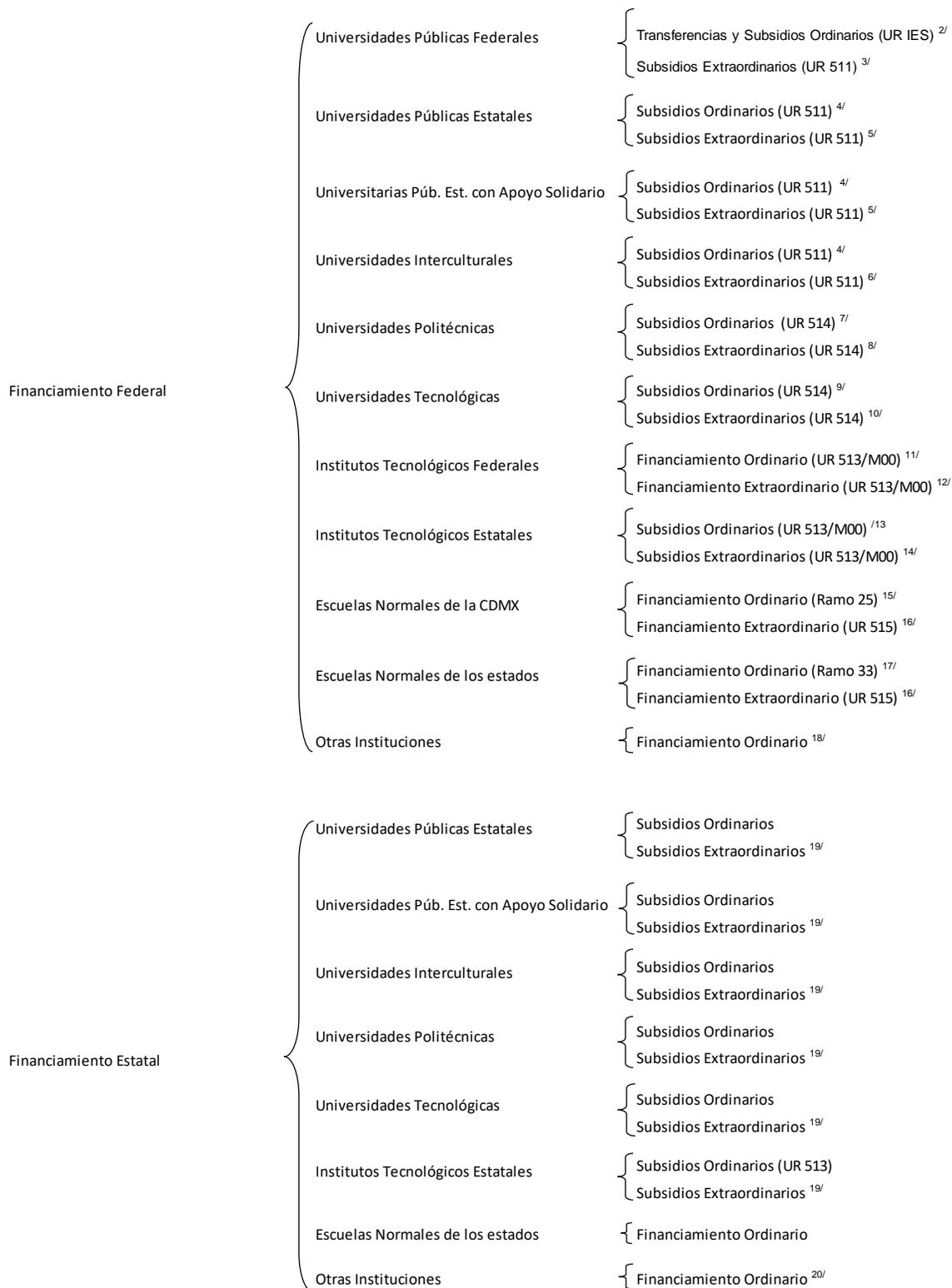


^{1/} El gasto federal corresponde a las subfunciones de educación superior y de posgrado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, DGPPyEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e INEGI, Banco de información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.



Esquema 1

Financiamiento Federal y Estatal a las Instituciones Públicas de Educación Superior ^{1/}

NOTAS AL ESQUEMA

1. El Esquema considera el tipo de financiamiento que reciben las IPES del país a través de las dos principales fuentes de financiamiento: federal y estatal; los municipios no hacen aportaciones regulares ni tienen obligación de hacerlo. El esquema enlista las instituciones cuyos recursos se clasifican en las subfunciones de educación superior y posgrado, así como el de las escuelas normales federalizadas que operan los estados, cuyos recursos se asignan en la subfunción de educación básica. No se consideran otras instituciones públicas federales de educación superior como la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) o las escuelas adscritas al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y a la SEMAR, cuyo presupuesto no se asigna para educación superior.
2. Cada una de las instituciones federales constituye una Unidad Responsable (UR), definida como el área administrativa que tiene a su cargo el ejercicio presupuestal y la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra, para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad (LFPRH, 2006).
3. En algunos años la SEP, a través de la DGESU/DEGESUI (UR 511), asignó recursos extraordinarios a las UF, con excepción de la UNAM, como fue el caso del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep).
4. El subsidio federal ordinario de las UPE, UPEAS y UI se canaliza a través de la DGESUI (UR 511). El Programa Presupuestario (Pp) correspondiente es el U006 "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
5. Hasta 2010, las UPE y UPEAS pudieron concursar en diez fondos de financiamiento extraordinario del Ramo 11 (SEP); en 2019, solo concursaron en tres fondos.
6. Hasta 2010 las UI pudieron concursar en cinco fondos de financiamiento extraordinario; en 2019 solamente participaron en dos fondos.
7. Hasta 2009, el subsidio federal ordinario de las UP se asignó a través de la DGESU/DGESUI, y a partir de 2010 de la CGUTyP/DGUTyP (UR 514). El Pp correspondiente es el U006 "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
8. Hasta 2010, las UP pudieron concursar en seis fondos de financiamiento extraordinario; en 2019 se redujeron a dos.
9. Las UT reciben el subsidio ordinario a través de la CGUTyP/DGUTyP. El Pp correspondiente es el U006 "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
10. En 2019 las UT pudieron concursar en dos fondos de financiamiento extraordinario para el apoyo a la calidad.
11. Los ITF, desde 2014, forman parte del TecNM, (UR M00). El Pp correspondiente es el E010 "Servicios de Educación Superior y Posgrado"
12. Hasta 2013 hubo dos fondos dirigidos a los institutos tecnológicos: Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos y Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos.
13. Los ITD reciben subsidios federales a través del TecNM. El Pp correspondiente es el U006 "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
14. Hasta 2013 hubo dos fondos dirigidos a los institutos tecnológicos: Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos y Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos.
15. Las escuelas normales de la CDMX reciben recursos federales a través del Ramo 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos".
16. Las escuelas normales participaron en programas de financiamiento extraordinario con diversas denominaciones: Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas; Fortalecimiento de la Calidad de las Escuelas Normales; Fortalecimiento de la Calidad Educativa y Fortalecimiento a la Excelencia Educativa. La asignación de recursos fue a través de la UR 515 / DGESuM.
17. Las escuelas normales de los estados reciben recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios).
18. Otros organismos e instituciones recibieron recursos federales por parte de la UR 511 a través del Pp U080 "Apoyo a organismos de Educación".
19. Los gobiernos estatales, en algunos años, otorgaron recursos extraordinarios a las instituciones estatales, como contraparte de los que asignó la Federación a través los fondos relacionados con el incremento de matrícula y la ampliación de la oferta.
20. Los gobiernos de los estados otorgaron financiamiento a otras instituciones públicas estatales (escuelas de trabajo social, de música, de enfermería y otras).

Fuente: Tomado y actualizado de Mendoza R., Javier. "Financiamiento Público de la Educación superior en México", Cuaderno 6 de la GDEI-UNAM, 2011.



Además del presupuesto público, las IPES tienen Ingresos propios derivados de cuotas por el servicio educativo, cursos de educación continua, donativos, prestación de servicios científicos y tecnológicos a los sectores público y privado, y productos financieros entre otros. De acuerdo con los convenios específicos, los ingresos propios no se deben considerar a cuenta de aportaciones federales o estatales, ya que se integran como parte del patrimonio de las instituciones.

1.2.3. Financiamiento Federal

El financiamiento federal, como el principal componente del financiamiento público, ha pasado por fases de expansión y por fases de contracción: la expansión del SNES iniciada en 1971 estuvo acompañada del incremento de recursos federales; durante la crisis iniciada en 1982 (conocida como la década perdida) se contrajo severamente el presupuesto; a partir de 1990, con la recuperación de las finanzas públicas resultado de la renegociación de la deuda externa y la recuperación del crecimiento económico del país, inició una nueva etapa de expansión con la introducción de nuevas políticas públicas hacia la educación superior y la incorporación gradual de programas y fondos de financiamiento extraordinario, ligados a los procesos y resultados de la evaluación practicada por los organismos y programas establecidos en esos años, entre ellos la Comisión Nacional de Evaluación, los CIEES, el CENEVAL, el COPAES y los organismos acreditadores constituidos como asociaciones civiles.

A lo largo de tres décadas se fue conformando un “modelo de financiamiento” que diferenció el presupuesto de carácter ordinario, que continuó con su carácter inercial a partir de un presupuesto “irreductible” para el pago de servicios personales y gasto de operación, del subsidio extraordinario que se asignó bajo reglas de operación y lineamientos específicos según el objeto de cada uno de los programas presupuestarios.

El subsidio ordinario de carácter regularizable para el caso de las UPE y las UT, desde entonces está sustentado en el costo de la plantilla de trabajadores académicos y administrativos registrada y autorizada por la SEP y por la SHCP. Anteriormente, el subsidio ordinario se determinaba por alguna suerte de combinación del tamaño de la institución (número de estudiantes atendidos) y la capacidad de negociación política de las autoridades universitarias. De acuerdo con lo estipulado por la SES-SEP en el documento de 2006 titulado “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior”, el presupuesto ordinario se asigna a partir del cálculo del costo de cada uno de los rubros que componen su presupuesto: servicios personales y gastos de operación, al señalar que la estimación resulta de “la suma de la asignación consignada en el presupuesto del año anterior, más las modificaciones presupuestarias requeridas para mantener el mismo nivel de actividades alcanzado por la institución.” Por su parte, los incrementos salariales de los trabajadores son autorizados por la SHCP, con base en la política salarial que fija el gobierno federal. Ha sido usual durante muchos años que los montos del incremento salarial y de las prestaciones ligadas a salario para las IES públicas, particularmente para las universidades autónomas, (aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, seguridad social, vivienda, etc.), se sustenten en los montos acordados en la negociación salarial entre la UNAM y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) en el mes de noviembre de cada año. Sin embargo, como veremos más adelante, la asignación de recursos para la política salarial representa para las universidades un esfuerzo de negociación desgastante ante la SEP y la SHCP.

A lo largo de la década, los procesos de negociación salarial (anuales) y contractual (bianuales), no han logrado darse sin conflictos, los que en varias ocasiones han llevado al estallamiento de huelgas. En las situaciones en que las autoridades universitarias se han visto presionadas a pactar incrementos en salario y en prestaciones que exceden los “topes” fijados por la SHCP, la diferencia



ha sido cubierta con recursos del gobierno estatal o bien con recursos propios, pero lo más generalizado ha sido en el impacto negativo de las finanzas institucionales, acentuándose el déficit histórico.

En cuanto al subsidio extraordinario, los primeros programas con este carácter fueron el de *Carrera Docente* dirigido al otorgamiento de estímulos al personal académico, el *Fondo para la Modernización de la Educación Superior*, dirigido al mejoramiento y renovación del equipamiento, y el *Programa para el Mejoramiento del Profesorado*, orientado a la formación del personal académico en el posgrado, la adquisición del reconocimiento del perfil deseable y la consolidación de los cuerpos académicos.

La nueva política sujetó el financiamiento adicional al desempeño institucional. Ello buscó romper la lógica de financiamiento inercial y políticamente negociado entre el gobierno y las universidades.

Bajo esta política general, sin embargo, su aplicación no fue igual para los distintos subsistemas. En su inicio la política se dirigió a las UPE –todas ellas autónomas con excepción de la del estado de Quintana Roo– para las cuales los nuevos instrumentos de financiamiento representaron una oportunidad para su expansión, desarrollo y consolidación académica. Para la autoridad educativa federal ellos constituyeron los instrumentos estratégicos para la gestión del cambio de las universidades bajo las orientaciones determinadas por ésta y acordada con las universidades. Paulatinamente, los programas sometidos a concurso fueron ampliando su población objeto a otros subsistemas de educación superior.

Sin embargo, a lo largo de tres décadas no logró establecerse una política de financiamiento coherente y articulada para el conjunto del SNES que diera certeza y suficiencia a todas las IES públicas del país y permitiera su sostenibilidad con visión de largo plazo. En la actualidad, tras la práctica desaparición de los fondos sometidos a concurso y la insuficiencia de recursos del subsidio ordinario, el modelo de financiamiento público enfrenta diversos problemas como será expuesto más adelante.

La diversidad jurídica y heterogeneidad de las IES públicas se refleja en la diversidad de los procesos de asignación presupuestal, no obstante que en todos los casos el presupuesto federal se asigne con sustento en las leyes y normas en materia presupuestaria. De acuerdo con la naturaleza jurídica de las instituciones, se aplican disposiciones específicas para el proceso presupuestal: las universidades autónomas tienen la facultad de administrar su patrimonio conforme la normatividad y la legislación establecidas a nivel federal y estatal, en tanto las instituciones de control federal y estatal se rigen por sus correspondientes ordenamientos jurídicos, sea como organismos públicos desconcentrados o bien como organismos descentralizados de los gobiernos de los estados. Las distintas unidades administrativas de la SEP son las responsables de coordinar, asignar o transferir los recursos federales a las instituciones, de acuerdo con las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PSE), y en ejercicio de las atribuciones que les confiere su reglamento interior.

La normativa que rige el proceso presupuestario en educación superior la integran, principalmente, los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Ley General de Educación.
- Ley General de Educación Superior.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Planeación.



- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Federal de Austeridad Republicana.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Decreto de creación de las IPES.
- Normativa de las IPES.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal correspondiente.
- Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos en materia de Austeridad Republicana de la Administración Pública Federal.
- Convenios de Coordinación para la creación, operación y apoyo financiero a los organismos descentralizados estatales.
- Lineamientos Internos y Criterios Generales para la distribución de los programas presupuestarios a cargo de las unidades responsables.
- Manuales de organización de la Direcciones Generales de la SES.
- Criterios Generales para la distribución de los programas presupuestarios.
- Estructuras y analítico de plazas autorizadas por la SHCP.
- Acuerdos secretariales (SEP).

En cuanto a los actores que intervienen en la determinación del presupuesto público a las IES, los más relevantes son los siguientes:

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretaría de Educación Superior de la SEP
- Direcciones Generales de las Unidades Responsables de la SES-SEP
- Unidad de Administración y Finanzas de la SEP.
- Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros de la Unidad de Administración y Finanzas de la SEP.
- Dirección General de Recursos Humanos y Organización de la Unidad de Administración y Finanzas de la SEP.



En el ámbito estatal, los principales actores que participan son las siguientes:

- Congresos de los estados
- Gobernador Constitucional
- Secretaría General de Gobierno, en su caso.
- Secretaría de Finanzas o equivalente.
- Secretaría de Educación o equivalente.
- Rectorías de las IES.

1.2.3.1 Instituciones Federales de Educación Superior

Las instituciones federales son organismos públicos desconcentrados como el IPN, la UPN, el TecNM, la UnADM y las UBBJG, o bien organismos descentralizados con autonomía como la UNAM, la UAM, la UAAAN y la UACH. Estas instituciones, junto con otras que tienen diversas personalidades jurídicas (COLMEX, CINVESTAV, CETI, Patronato y COFAA del IPN y U. del Ejército), solamente reciben transferencias federales de carácter ordinario a través del PEF, con excepción el TecNM (en algunos años, algunas de ellas, como la UAM y la UPN pudieron participar en algunos fondos de financiamiento extraordinario). Por su parte, los Centros Públicos de Investigación CONACyT, situados en el Ramo 38, para su financiamiento se rigen por la normativa del sector Ciencia, Tecnología e Innovación, particularmente por la Ley en la materia.⁶

El caso del TecNM, creado en 2014, es singular al habersele adscritos los anteriores institutos tecnológicos, tanto federales como estatales, si bien estos últimos conservaron su personalidad jurídica como organismos descentralizados estatales. Esta situación ha impedido conformar una estrategia sólida para la concurrencia en el financiamiento por los dos órdenes de gobierno, así como para su desarrollo y consolidación académica.

Cada una de las IES federales negocia con la SHCP su presupuesto anual; para ello se siguen los procedimientos establecidos en la normativa presupuestaria, además de los criterios y lineamientos que dicha secretaría establece cada año para elaboración del Proyecto de PEF. La intervención de las IES federales se limita a presentar a las autoridades hacendarias (normalmente a la Subsecretaría de Egresos de la SHCP), sus necesidades de gasto para el siguiente ejercicio fiscal, así como los nuevos proyectos a desarrollar que, en caso de requerir de gasto de inversión, se registran en la cartera correspondiente de la SHCP. La SHCP es la que establece los “pretechos” y los “techos” presupuestales para cada una de las instituciones, y es la encargada de la integración del Proyecto de PEF.

El presupuesto para las universidades federales se asigna en distintas funciones y subfunciones como se señala en la Tabla 5. La asignación de recursos por funciones y subfunciones es diversa, y no corresponde en todos los casos al desempeño real de las funciones académicas de las universidades. Es el caso de los recursos asignados para cultura, que solamente se etiquetan en dicha función para la UNAM y la UAM, cuando el conjunto de ellas desarrolla actividades de difusión cultural y extensión de los servicios. Lo mismo se observa para la función de investigación, en la que no aparece la UPN, entre otras, siendo que realiza importantes actividades de investigación en el

⁶ En este diagnóstico no se incluye el análisis presupuestal de los Centros Públicos Conacyt por estar sectorizados en el Ramo 38 y regirse por otra normativa, principalmente la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación.



campo de las ciencias de la educación; a esta universidad tampoco se le destinan recursos para el posgrado, nivel que es atendido con diversos programas académicos. Del mismo modo, se observan inconsistencias en la asignación en recursos entre las tres subfunciones de la función CTI⁷: al IPN, como institución pública líder en desarrollo tecnológico, los recursos para investigación se asignan en su totalidad en la subfunción de investigación científica; el COLMEX, institución que destaca en la investigación en ciencias sociales y humanidades del país, tiene recursos asignados solamente en la subfunción de servicios científicos y tecnológicos.

También es cuestionable la asignación de presupuesto para nueve instituciones federales en la subfunción “Otros servicios educativos”, no obstante que la modalidad sea para el apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional. Sería más adecuado clasificar los recursos en educación superior, al igual que se hace para otras unidades responsables.

Tabla 5.
Distribución porcentual del presupuesto a las instituciones federales de educación superior en funciones y subfunciones presupuestarias

Grupo Funcional	Función	Subfunción	RAMO 11 - SEP		RAMO 08 - SADER		RAMO 7 - SEDENA	
			IES	%	IES	%	IES	%
Gobierno	Coordinación de la Política del Gobierno	Función Pública	UPN, UAM, UnADM, IPN, CINVESTAV, CETI, COLMEX	0.1%	UACH, COLPOS,	0.002%		0.0%
Desarrollo Social	Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	Cultura	UNAM, UAM	3.9%		0.0%		0.0%
		Media Superior	UNAM, IPN, CETI	10.3%	UACH, COSAEGRO	21.5%	U. Ejército y F.A.	51.9%
	Educación	Superior	UPN, UNAM, UAM, UnADM, IPN, COFAA-IPN, CETI, COLMEX, UAAAN, TecNM, UBBJG	62.6%	UACH, COSAEGRO	32.2%	U. Ejército y F.A.	48.1%
		Posgrado	UNAM, UAM, IPN, COFAA-IPN, CINVESTAV, COLMEX, TecNM, UAAAN	4.6%	UACH, COLPOS	46.2%		0.0%
		Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	UPN, IPN, UnADM, CETI, CINVESTAV, COFAA-IPN, COLMEX, UAAAN, UBBJG	1.5%		0.0%		0.0%
Desarrollo Económico	Ciencia, Tecnología e Innovación	Investigación Científica	UPN, UAM, UNAM, IPN, CETI, CINVESTAV, COFAA-IPN, COLMEX, TecNM, UAAAN	16.9%	UACH	0.0%		0.0%
		Desarrollo Tecnológico		0.1%		0.0%		0.0%
		Servicios Científicos y Tecnológicos	COLMEX			0.0%		0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

⁷ CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación



Una de las oportunidades que abre la revisión del modelo de financiamiento para las universidades federales, al igual que para otros subsistemas, es revisar la distribución del presupuesto federal entre las distintas funciones y subfunciones, con el propósito de que ésta corresponda a su distribución real, teniendo como base el plan de desarrollo institucional. Ello requerirá que cada una de ellas presente a la SHCP su anteproyecto de presupuesto con las modificaciones necesarias a la asignación histórica de carácter inercial, tal como se ha hecho en años anteriores.

El presupuesto federal a las universidades federales del Ramo 11–SEP se asigna en los siguientes programas presupuestarios:

1. Modalidad E Prestación de Servicios Públicos:
 - E007 Servicios de Educación Media Superior.
 - E010 Servicios de Educación Superior y de Posgrado
 - E011 Desarrollo Cultural.
 - E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
 - E047 Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa.
2. Modalidad K Proyectos de inversión:
 - K009 Proyectos de infraestructura social del sector educativo.
 - K027 Mantenimiento de infraestructura.
3. Modalidad M Apoyo a procesos presupuestarios y para mejorar la eficiencia institucional:
 - M001 Actividades de apoyo administrativo.
4. Modalidad O Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión:
 - O001 Actividades de apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión.
5. Modalidad S Sujetos a Reglas de Operación:
 - S243 Programa de Becas Elisa Acuña.
 - S247 Programa para el Desarrollo Profesión al Docente (TecNM).
6. Modalidad U Otros subsidios:
 - U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales (ITE-TecNM).
 - U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

En materia de infraestructura, la inversión ha sido muy escasa; en los dos últimos años (2021 y 2022), solamente se aprobaron recursos a la UNAM y a la UAM por un monto inferior a los 400 millones de pesos. El mantenimiento de las instalaciones y la renovación del equipo en las IES federales es una necesidad imperiosa, dado su deterioro acumulado a lo largo de los años. Particular atención necesita el subsistema tecnológico para la renovación del equipamiento de los institutos tecnológicos del TecNM y de las escuelas del IPN, cuyas instalaciones han sufrido un fuerte rezago.

En la tabla 6 se presenta la evolución del presupuesto de las IES federales de 2012 a 2022.



Tabla 6.

Presupuesto federal de las instituciones federales de educación superior, 2012-2022 ^{1/}

(Millones de pesos corrientes)

Ramos	Clave	Unidad Responsable	2012	2018	2019	2020	2021	2022 a	Variación % Real ^{2/}		
									2012-2018	2018-2021	2012-2021
1.1 SEP	A00	Universidad Pedagógica Nacional	736.3	947.7	896.8	918.8	971.9	957.1	-0.2%	-11.6%	-11.7%
	B00	Instituto Politécnico Nacional	12,823.0	15,874.3	16,096.4	16,702.0	18,107.0	19,083.5	-4.0%	-1.7%	-5.6%
	K00	Universidad Abierta y a Distancia de México		193.1	217.9	312.8	302.0	297.1	n.a.	34.9%	n.a.
	M00	Tecnológico Nacional de México	14,490.0	18,694.1	19,031.3	19,679.7	20,797.9	18,641.6	0.1%	-4.1%	-4.0%
	A2M	Universidad Autónoma Metropolitana	5,414.1	7,087.6	7,326.3	8,031.7	8,192.2	8,138.5	1.5%	-0.4%	1.2%
	A3Q	Universidad Nacional Autónoma de México	29,104.8	38,510.1	39,786.2	41,319.5	43,684.7	44,823.8	2.6%	-2.2%	0.4%
	L3P	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	288.4	314.9	322.4	308.5	324.4	343.4	-15.3%	-11.2%	-24.8%
	L4J	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	2,153.0	3,018.8	2,878.0	2,616.9	2,853.5	2,616.9	8.7%	-18.5%	-11.4%
	L6H	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN	247.4	260.1	264.3	261.7	262.6	260.8	-18.5%	-13.0%	-29.0%
	L8K	El Colegio de México, A.C.	544.0	796.0	722.6	729.2	825.6	674.4	13.5%	-10.6%	1.5%
	MGC	Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	348.9	152.3	271.8	65.5	43.2	44.6	-66.1%	-75.5%	-91.7%
	MGH	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	903.6	1,107.2	1,219.5	1,267.0	1,299.9	1,124.7	-5.0%	1.2%	-3.8%
	MEY	Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García			957.6	997.0	1,000.1	1,037.7	n.a.	n.a.	n.a.
07 SEDENA	115	Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	1,415.8	1,794.7	2,206.0	1,993.5	2,183.5	2,270.5	-1.7%	4.9%	3.1%
08 SADER	A1I	Universidad Autónoma Chapingo	2,096.0	2,768.2	2,869.9	3,018.0	3,129.7	3,160.2	2.4%	-2.5%	-0.2%
	IZC	Colegio de Posgraduados	922.5	1,374.6	1,352.9	1,354.9	1,401.1	1,523.8	15.6%	-12.1%	1.5%
	D00	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	63.6	104.0	96.0	81.0	95.0	115.0	26.8%	-21.3%	-0.2%
TOTAL			71,551.3	92,997.7	96,515.9	99,657.8	105,474.4	105,113.9	0.8%	-2.2%	-1.4%

a - aprobado.

^{1/} De 2012 a 2020 las cifras corresponden al gasto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal. Las cifras de 2021 se toman de la SHCP, Transparencia Presupuestaria.^{2/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal años 2012, 2018, 2019 y 2020, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, y SHCP, Transparencia Presupuestaria.

El presupuesto de las IES federales se ha visto afectado en la última década: de 2012 a 2021, el gasto ejercido, en términos reales, disminuyó en 1.4%, y si el presupuesto aprobado en 2022 no se modifica al cierre del ejercicio, la variación negativa alcanzará el 5.3%. Sin embargo, la evolución presupuestal ha sido distinta en cada una de las instituciones, en la mayoría de ellas negativa: CETI (-25%); UPN (-12%); CINVESTAV (-11%); IPN (-6%); TecNM (-4%) y UAAAN (-4%); Los organismos del IPN (POI y COFAA) tuvieron mayores afectaciones: -92% y -29% respectivamente. Solamente cuatro instituciones observaron crecimiento: Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (3%); Colegio de Posgraduados y COLMEX (1.5%) y UAM (1.2%). Las IPES restantes prácticamente no variaron: UNAM (0.4%); UACH (-0.2%) y COSAEGRO (-0.2%). Por su parte las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García mantuvieron su presupuesto en alrededor de mil millones de pesos anuales, con lo que su variación real fue del -6%.

En los tres primeros años de la actual administración (2019 a 2021) el presupuesto de estas instituciones, en conjunto, disminuyó en -2.2, lo que ha afectado su operación sobre todo en el contexto de la pandemia sanitaria. Cabe señalar que algunas instituciones de este tipo, particularmente el TecNM, la UPN y la UAAAN, año con año presentan déficit en su operación, por lo que se requiere darles atención al igual que a las UPE en situación de crisis financiera. Tan solo al TecNM se le aprobaron ampliaciones en 2021 por casi 3 mil millones de pesos, lo que representó el 14% del gasto ejercido.

1.2.3.2 Instituciones Estatales de Educación Superior

Las instituciones públicas estatales se agrupan en siete conjuntos o subsistemas de segundo nivel:

- 35 Universidades Públicas Estatales (UPE);
- 23 Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS);
- 10 Universidades Interculturales (UI);
- 121 Universidades Tecnológicas (UT);
- 60 Universidades Politécnicas (UP);
- 122 Institutos Tecnológicos Estatales (ITE)
- 265 Escuelas Normales

En el presupuesto de todas ellas concurren la federación y los gobiernos de los estados en distintas proporciones. Para el caso del presupuesto federal ordinario, exceptuando a las escuelas normales, éste se asigna por dos unidades responsables de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) y por el TecNM, a través del programa presupuestario *U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales*:

- UR 511 Dirección General de Educación Superior Universitaria (DEGESUI): UPE, UPEAS y UI.
- UR514 Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas: UT y UP.
- M00 Tecnológico Nacional de México: ITD.

El Pp U006 tiene como objetivo principal asignar y ministrar los recursos indispensables en gasto corriente (servicios personales y gastos de operación) que los Organismos Descentralizados Estatales requieren para atender la cobertura educativa con los requisitos de calidad, oportunidad, eficiencia, austeridad y equidad determinados en el Programa Sectorial de Educación, y así contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población. El programa cuenta con tres vertientes de apoyo: 1. Crecimiento Natural de la Educación Superior; 2. Gastos de Operación; 3. Gastos de Servicios Personales.



Además del subsidio federal ordinario, a estas IES se les han asignado recursos a través de los programas y fondos extraordinarios que se fueron conformando a partir de los años noventa del siglo pasado y que adquirieron preponderancia en las políticas de la SEP a partir del año 2000, mismos que para 2022 prácticamente desaparecieron. Entre los programas extraordinarios de mayor impacto se pueden citar al *Programa de mejoramiento del profesorado / Programa para el desarrollo profesional docente (Promep / Prodep)*; *Programa integral de fortalecimiento institucional (Pifi)*; *Programa de mejoramiento institucional de las escuelas normales públicas (Promin / Pefen)*; *Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas (Profocie)*; *Programa de carrera docente*; *Programa de expansión en la oferta educativa en educación media superior y superior (Proexoees)*; y *Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES*.

Los programas presupuestarios que tuvieron recursos en 2021 y en 2022 para las IES estatales fueron los siguientes:

Modalidad E Prestación de Servicios Públicos:

E010 Servicios de educación superior y posgrado (UR 514-DGUTyP).

Modalidad U Otros Subsidios:

U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales (URs 511-DGESUI, 514-DGUTyP y M00-TecNM).

Modalidad S Sujetos a Reglas de Operación:

S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente (URs 511-DGESUI, 514-DGUTyP y M00-TecNM).

Modalidad G Regulación y Supervisión:

001 Normar servicios educativos (URs 511-DGESUI y 514-DGUTyP).

En la tabla 7 se muestra la evolución del Pp U006 *Subsidio para organismos descentralizados estatales* a lo largo del período para cada una de las tres unidades responsables.

A. UR 511 – Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural

Los recursos de la UR 511 en el Pp U006 se destinan a tres subfunciones: 02 Educación Media Superior; 03 Educación Superior, y 04 Posgrado. En el presupuesto analítico de dicho programa se hace la distribución de recursos por entidad federativa, no para cada una de las IES beneficiadas: UPES, UPEAS y UI. De ellas, solamente 24 UPES ofrecen programas de educación media superior.

No obstante que en el PEF se haga esta distribución por subfunciones, en los convenios de apoyo financiero no se especifican montos para cada una de ellas, ya que los recursos que constituyen el subsidio ordinario tanto federal como estatal constituyen una bolsa general que se distribuye entre las funciones y niveles educativos de acuerdo con los criterios de la propia institución. No obstante, existen incoherencias en la clasificación funcional del presupuesto entre las subfunciones señaladas. El caso más notorio es el de media superior, cuyos recursos se distribuyen entre las 31 entidades federativas, independientemente de que las UPES beneficiadas impartan o no este nivel educativo. Ello ha ocasionado, además de distorsiones en la asignación, falta de certeza sobre el presupuesto que realmente se ejerce en cada nivel educativo.



Con la estimación del cierre del ejercicio fiscal de 2022, la variación del presupuesto ejercido en el Pp U006 para la UR 511, será del 9.0% en la última década, con fuertes variaciones: de 2012 a 2018 se tuvo un crecimiento de 16.3%, en tanto de 2018 a 2022 se estima una caída de 6.3%. Como se observa en la Tala 7, solo en los primeros tres años del anterior gobierno, los recursos de este programa se crecieron, para después decaer.

Tabla 7.

Pp U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales asignados a la UR 511 - Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural, 2012-2022

(Millones de pesos corrientes)

Año	DGESUI: UPES-UPEAS-UI				
	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real ^{1/}	
				Aprobado	Ejercido
2012	40,034.8	41,720.0	1,685.3		
2013	41,237.5	43,463.9	2,226.4	1.5%	2.6%
2014	47,062.8	48,570.7	1,507.9	9.3%	7.0%
2015	52,315.6	53,744.4	1,428.7	8.1%	7.6%
2016	53,961.5	56,392.2	2,430.7	-2.3%	-0.6%
2017	55,767.2	58,209.7	2,442.5	-3.2%	-3.3%
2018	58,437.8	62,572.8	4,135.0	-0.1%	2.4%
2019	61,019.2	63,395.8	2,376.6	0.3%	-2.7%
2020	63,215.8	65,630.0	2,414.2	-0.3%	-0.4%
2021 ^{2/}	65,157.7	68,601.2	3,443.5	-3.8%	-2.5%
2022 ^{3/}	67,603.1	70,510.0	2,906.9	0.1%	-0.9%

Variación % Real

Período	Aprobado	Ejercido
2012-2018	13.2%	16.3%
2018-2022	-3.8%	-6.3%
2012-2022	8.9%	9.0%

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} La cifra del presupuesto ejercido está tomada del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

^{3/} La cifra del presupuesto que se estima ejercer en 2022 resulta del siguiente criterio: al monto presupuesto aprobado se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.3%).

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de información Económica.

Cabe señalar que, para la determinación del monto del presupuesto ordinario de las IPES en los cuatro años de la actual administración, la Cámara de Diputados aplicó la variación del deflactor del PIB estimada en los Criterios Generales de Política Económica, con el criterio de mantener el presupuesto estable, es decir, sin crecimiento, pero también sin pérdida, a efecto de que ninguna



universidad enfrentara afectaciones en su operación regular. Sin embargo, la subestimación de la variación del deflactor del PIB estimada respecto de la observada ha llevado a una pérdida acumulada del subsidio ordinario: de 2018 a 2021 la pérdida fue por 14 mil millones de pesos, y con la estimación al cierre de 2022, en los primeros cuatro años de la actual administración, alcanzará los 20 mil millones de pesos, con el correspondiente rezago salarial de los trabajadores universitarios de las UPES y la pérdida de recursos para gastos de operación de UPES, UPEAS y UI. Esta pérdida ha incidido en la agudización de la problemática financiera de las universidades.

Destaca, además, la diferencia que existe en cada ejercicio fiscal entre el presupuesto aprobado y el ejercido. En promedio, a lo largo del período, la SHCP ha autorizado anualmente ampliaciones líquidas del orden de 2,400 millones de pesos, recursos que se destinaron a la política salarial y al apoyo extraordinario a universidades que enfrentaron un déficit financiero para el cierre del año y el cumplimiento de las obligaciones contractuales con los organismos de trabajadores. En 2018 fue el año en que se autorizó el mayor monto, que ascendió a poco más de 4 mil millones de pesos. En promedio, la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido fue del 4.4%. En la primera mitad de la actual administración, las ampliaciones han sido cercanos a los tres mil millones de pesos.

Esta situación, que se ha venido repitiendo año con año, indica las inconsistencias existentes en el modelo de asignación presupuestal. Especial relevancia adquiere el hecho de que los recursos para el incremento salarial no estén considerados en el presupuesto de inicio, sino que se asignan generalmente en los últimos meses del año, cuando han transcurrido varios meses de las revisiones salariales, y son resultado de una serie de negociaciones de los rectores de las universidades, la ANUIES y la DGESUI frente a las autoridades hacendarias.

Cabe señalar que, en el caso de las UPEAS y UI, el subsidio otorgado a través del Pp U006 solamente considera los capítulos del gasto de operación (2000 materiales y suministros, y 3000, servicios); el pago de la nómina de los trabajadores es cubierto por el subsidio estatal, complementado en su caso con recursos propios de las universidades.

El trato diferenciado a estas universidades ha generado diversos problemas. Ellas han tenido que utilizar los recursos federales etiquetados para gasto de operación como complemento del pago de la nómina de trabajadores. Situación semejante enfrentan las UPE, ante la incoherencia que existe entre la distribución de los recursos por capítulo de gasto, establecida en los anexos de ejecución, y las necesidades reales que enfrentan las universidades en cada uno de ellos.

B. UR 514 – Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas

El sistema de UT se estableció a principios de los años noventa del siglo pasado y el de UP a inicios del nuevo siglo. Desde su inicio, las UT fueron coordinadas por la entonces Coordinación General de Universidades Tecnológicas, y el subsidio federal se destinó tanto para servicios personales como para gasto de operación. Por su parte, el sistema de UP inició con una coordinación propia en el ámbito de la actual DGESUI; el acuerdo que se tuvo con los gobiernos de los estados fue que los recursos provistos por la federación entrarían en el régimen de universidades con apoyo solidario, por lo que el subsidio que se otorga a través del Pp U006 es solamente para gastos de operación.



Para ambos tipos de universidades la concurrencia en el financiamiento entre la federación y los gobiernos de los estados es 50-50 por ciento.

Respecto a la metodología de asignación del recurso del Pp U006 a las UT y UP, la Subsecretaría de Educación Superior (SES) emitió los “Criterios Generales para la Distribución del Programa U006”, en los que se determina el marco normativo de referencia, definiciones, objetivos del programa presupuestario, proyectos o vertientes de aplicación que contribuyen al cumplimiento del objetivo, cobertura y beneficiarios del programa, así como disposiciones de carácter general que son aplicables a estas instituciones.

Con esta base la DGUTyP elabora los lineamientos internos en los que se define la metodología de asignación, de acuerdo con la suficiencia presupuestaria anunciada y mediante fórmulas utilizadas en el proceso de asignación. De igual forma en dichos lineamientos se determinan los funcionarios involucrados en el proceso de asignación.

Una vez que se determina la asignación de montos para los organismos beneficiados, se formalizan las proporciones del Gobierno federal y los gobiernos estatales, mediante la suscripción de los Convenios Específicos para la Asignación de Recursos Financieros para la Operación de las Universidades Tecnológicas, los Convenios Específicos con Carácter de Apoyo Solidario para la Asignación de Recursos Financieros para la Operación de las Universidades Politécnicas y el Convenio Específico con Carácter de Apoyo Solidario para la Asignación de Recursos Financieros para la Operación de la Universidad Aeronáutica en Querétaro, en los que se determinan proporciones del 50% para cada parte (federal y estatal).

La Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (DGTyP) es la encargada de fijar las políticas académicas para el desarrollo de ambos tipos de universidades, además de participar en sus órganos colegiados de gobierno. Las universidades tecnológicas y politécnicas son organismos descentralizados de los gobiernos estatales.

Para 2012 ya estaban operando la mayoría de las actuales universidades, por lo que la evolución del presupuesto federal no observó el dinamismo de años anteriores cuando se dio la fase de expansión de los subsistemas en todo el territorio nacional (Tabla 8).

A diferencia de los recursos asignados a las UPE, las modificaciones realizadas al presupuesto aprobado en cada ejercicio fiscal han sido mínimas: el promedio de la década es de 2%; en dos años se ejerció el presupuesto aprobado y en otros dos se tuvieron disminuciones. En los cuatro primeros años del actual gobierno se han aprobado ampliaciones anuales, en promedio, por 208 millones de pesos.

Estimando una ampliación para 2022 similar a la de 2021, el presupuesto ejercido tendrá una variación en la década de -2.1%, con un comportamiento distinto en el gobierno anterior y en lo que va del actual: de 2012-2018 aumentó en 4% y en los primeros cuatro años de la actual



administración la caída será de alrededor de 6%. Este comportamiento errático ha impactado desfavorablemente la consolidación académica de las UT y UP, muchas de las cuales enfrentan problemas de obsolescencia de equipamiento y en materia de consolidación de una planta académica altamente profesionalizada. En este aspecto, cabe señalar que gran parte de los profesores tienen contratos temporales, lo que ocasiona inestabilidad laboral y gran rotación del personal, lo cual exige una revisión de los criterios de las autoridades hacendarias para la determinación de los montos presupuestarios. Al igual que las anteriores universidades, las UT y UP tuvieron una pérdida de recursos derivada del diferencial entre la variación del deflactor del PIB estimada y la observada: de 2018 a 2021, el monto fue de mil millones de pesos, y se estima que para 2022 la pérdida acumulada en los primeros cuatro años de la actual administración ascienda a cerca de 1,500 millones de pesos.

Tabla 8.

Pp U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales asignados a la UR 514 - Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, 2012-2022

(Millones de pesos corrientes)

Año	DGUTyP: UT y UP				
	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real ^{1/}	
				Aprobado	Ejercido
2012	3,118.2	3,267.3	149.1		
2013	3,348.5	3,408.5	60.1	5.8%	2.8%
2014	3,621.5	3,621.5	0.0	3.6%	1.7%
2015	3,669.7	3,669.7	0.0	-1.5%	-1.5%
2016	3,785.2	3,790.2	5.0	-2.3%	-2.2%
2017	4,110.6	4,084.8	-25.8	1.7%	1.0%
2018	4,397.9	4,383.3	-14.5	1.9%	2.3%
2019	4,275.4	4,526.4	251.0	-6.7%	-0.9%
2020	4,429.3	4,578.0	148.7	-0.3%	-2.7%
2021 ^{2/}	4,565.3	4,790.7	225.4	-3.8%	-2.3%
2022 ^{3/}	4,736.7	4,959.0	223.3	0.1%	-0.2%

Variación % Real

Período	Aprobado	Ejercido
2012-2018	9.4%	4.0%
2018-2022	-10.5%	-5.9%
2012-2022	-2.1%	-2.1%

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} La cifra del presupuesto ejercido está tomada del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

^{3/} La cifra del presupuesto que se estima ejercer en 2022 resulta del siguiente criterio: al monto presupuesto aprobado se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.7%).

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de información Económica.



C. UR M00 – Tecnológico Nacional de México: Institutos Tecnológicos Descentralizados

Los Institutos Tecnológicos Descentralizados (ITD) son organismos descentralizados establecidos por decreto de los gobiernos estatales. Desde el inicio de la década de los noventa del siglo pasado, con la política de descentralización educativa, no se continuó con la creación de Institutos Tecnológicos Federales, tal como lo había venido haciendo gradualmente en el último medio siglo.

A partir de entonces la SEP convino con los gobiernos de los estados que la federación apoyaría la operación de los ITD bajo el esquema de financiamiento 50-50 por ciento. Para ese efecto se firmaron convenios de coordinación para la creación, operación y apoyo financiero de los 122 ITD que actualmente operan en 24 entidades federativas del país. La Subsecretaría de Educación Superior emitió los Criterios Generales para la Distribución del Programa Presupuestario U006, los cuales son revisados y actualizados cada año. Por su parte, el TecNM autoriza las estructuras internas de los ITD y la plantilla con cargo a este programa presupuestario.

Al igual que para los otros subsistemas, la distribución del Pp U006 a los ITD sigue los criterios establecidos para este programa por la Subsecretaría de Educación Superior tanto para servicios personales (sueldos y prestaciones ligadas a salario consignados en las plantillas por tipo de personal, y prestaciones no ligadas a salario, las cuales se incrementan año con año con la política salarial), como para gastos de operación (servicios, materiales y suministros). En primer lugar, se asegura el importe total del irreductible de servicios personales de los ITD; el remanente disponible de recursos por entidad federativa se utiliza para cubrir el gasto de operación, así como programas para contribuir a su desarrollo y fortalecimiento institucional.

Cada año se realiza una programación detallada, cuyo propósito es la integración de las necesidades de los 122 ITD's, mismas que se justifican a partir de la suma del presupuesto regularizable y el resultante de las nuevas necesidades derivadas del incremento estimado de la matrícula.

Los montos se calculan con esta programación y en función del pretecho establecido por la SEP y la SHCP, en el cual se establecen las necesidades del próximo ejercicio presupuestal por capítulo de gasto. Generalmente, ante la insuficiencia del anteproyecto, el TecNM solicita recursos adicionales que pueden o no ser incorporados por las autoridades correspondientes. Posteriormente, y como resultado de las negociaciones entre la SHCP y la SEP, esta última comunica un techo presupuestal al cual hay que ajustarse, mismo que se integra regularmente por el pretecho más la inflación en gasto de operación.

De 2012 a 2021, salvo en dos años, el presupuesto ejercido en este programa fue menor al aprobado. A diferencia de los anteriores tipos de instituciones, y de no modificarse el presupuesto aprobado para 2022, los ITD tendrán una variación real de 12.3%, si bien el incremento se dio en los primeros dos años del sexenio anterior, seguido de tres años de retroceso. En los cuatro primeros años de la actual administración, se estima una variación negativa de 1.1%, con inconsistencias como se observa en la Tabla 9. Por efectos inflacionarios, en los primeros cuatro años del actual gobierno, estos institutos tecnológicos tuvieron una pérdida acumulada en su presupuesto aprobado por alrededor de mil millones de pesos.



Tabla 9.

Pp U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales asignados a la UR M00 - Tecnológico Nacional de México, 2012-2022

(Millones de pesos corrientes)

Año	TecNM: ITD				
	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real ^{1/}	
				Aprobado	Ejercido
2012	2,344.8	2,305.5	-39.3		
2013	2,744.8	2,744.8	0.0	15.3%	17.3%
2014	3,069.0	3,050.1	-18.9	7.1%	6.4%
2015	3,110.0	3,110.0	0.0	-1.5%	-0.8%
2016	3,207.8	3,175.7	-32.1	-2.3%	-3.3%
2017	3,314.1	3,259.6	-54.5	-3.2%	-3.8%
2018	3,472.8	3,373.8	-99.0	-0.1%	-1.4%
2019	3,623.2	3,596.5	-26.7	0.2%	2.4%
2020	3,753.7	3,649.8	-103.9	-0.3%	-2.4%
2021	3,869.0	3,868.6	-0.4	-3.8%	-1.1%
2022 ^{2/}	4,014.2	4,014.2	0.0	0.1%	0.1%

Variación % Real

Período	Aprobado	Ejercido
2012-2018	14.9%	13.5%
2018-2022	-3.9%	-1.1%
2012-2022	10.4%	12.3%

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} Se estima la misma cifra del presupuesto aprobado.

Fuente: Elaboración propia con datos del TecNM, Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de información Económica.

D. Escuelas Normales Públicas y Unidades de la UPN

El presupuesto federal para las escuelas normales y las 70 unidades de la Universidad Pedagógica Nacional que formaron parte del proceso de descentralización educativa de 1992 se asigna a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE), antes Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB) del Ramo 33. Para las normales de la Ciudad de México, el presupuesto se considera en uno de los dos componentes del Ramo 25.

Si bien el FONE abarca la nómina y los gastos de operación, no se dispone del presupuesto asignado para este último en las 31 entidades federativas, por lo que solamente se presenta la información del costo de las plazas pagadas por este fondo de los años 2016 a 2020, con información proporcionada por las autoridades correspondientes en la SEP.



En los cinco años, el presupuesto para las normales tuvo una variación real del 35.3% y para las unidades de la UPN de 3.0%. El crecimiento del presupuesto total fue de 27.1%, muy superior a los otros subsistemas y tipos institucionales. Ello se debió al fuerte incremento de 2016 en la nómina del magisterio de educación básica y normal.

En los dos primeros años de la actual administración la variación fue negativa (-3.5%), si bien la matrícula de educación normal ha venido observando un repunte, modificando la tendencia de disminución que tuvo en más de dos décadas (Tabla 10).

Tabla 10.
Análítico de plazas FONE Normales y Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, 2016-2020

(Millones de pesos corrientes)

Año	Fondo para la Nómina Educativa y Gastos de Operación			
	Escuelas Normales	Unidades UPN	Total	Variación % real ^{1/}
2016	2,310.39	980.40	3,290.79	
2017	3,403.56	1,132.69	4,536.26	29.1%
2018	3,634.46	1,170.03	4,804.49	0.9%
2019	3,691.91	1,190.62	4,882.53	-2.4%
2020	3,791.66	1,224.95	5,016.61	-1.1%
Variación % Real				
2016-2020	35.3%	3.0%	25.7%	
2018-2020	-3.6%	-3.3%	-3.5%	

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Federalizada, Unidad de Administración y Finanzas de la SEP, e INEGI, Banco de información Económica.

Hasta 2005, la unidad administrativa de la SEP para la educación normal estuvo ubicada en el ámbito de la Subsecretaría de Educación Básica. En ese año, con la reestructuración orgánica de la SEP, se constituyó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DEGESPE), actual Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DEGESuM). Sin embargo, el gasto de las escuelas normales que se destina a través del FAEB-FONE ha estado clasificado en la subfunción de Educación Básica, lo cual constituye un error, pues desde 1983 los estudios de educación normal otorgan el título de licenciatura. Adicionalmente, esta clasificación del gasto no refleja lo que efectivamente se destina a educación superior.

En esta materia, existe un alto grado de opacidad en la información sobre el presupuesto realmente ejercido en educación normal, tanto para servicios personales, que ocupa la gran mayoría del presupuesto, como para gastos de operación. Esta situación se deriva de que la unidad administrativa del FONE en la SEP solamente dispone de información del FONE-Normales en el



capítulo de servicios personales por tener el registro nacional de la nómina magisterial, pero no cuenta con información sobre las asignaciones presupuestales de cada uno de los estados para la operación de las escuelas normales unidades de la UPN y CAM. Solamente en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal los estados reportan el gasto estatal en el subsistema de educación normal.

1.2.3.3 Presupuesto extraordinario

Con relación al segundo componente del modelo de asignación, en la década se dieron fuertes variaciones en el número de programas presupuestarios y en los montos asignados a las IES. Los destinatarios de estos programas fueron en su gran mayoría las estatales, incluyendo a las escuelas normales. Algunas de las federales fueron beneficiarias del Promep/Prodep, si bien sus recursos estuvieron asignados en el PEF a las diferentes unidades responsables de la Subsecretaría de Educación Superior. Además de este programa, solamente el TecNM fue objeto de apoyo por otros programas con este carácter. Las UPE fueron las principales beneficiarias en programas dirigidos a tres propósitos: mejora de la calidad, ampliación de la oferta educativa y atención a problemas estructurales, principalmente en materia de pensiones y jubilaciones para la disminución del pasivo que enfrentan.

En el período se tienen dos momentos: el primero, de 2012 a 2014, no tuvo variaciones significativas en los montos aprobados y ejercidos en los programas. En 2014 la SHCP modificó la estructura programática del PEF, con lo cual unos programas desaparecieron, otros se fusionaron y otros más cambiaron de denominación al adquirir un carácter transversal con otros niveles educativos. El número de programas se redujo de 18 a 7. Si bien este cambio afectó la formulación del presupuesto, los montos ejercidos al finalizar el año mantuvieron el valor real de los ejercidos en 2013. A precios de 2022, de 2012 a 2014 se ejercieron alrededor de 12,500 millones de pesos anuales.

El segundo momento va de 2015 a 2022, con la incorporación de diferentes medidas tomadas por la SHCP de contención del gasto, de disciplina financiera y de austeridad. En 2015 y en 2016 se aplicaron recortes al gasto programable que afectaron a diferentes programas de educación superior. En los dos últimos años del sexenio 2012-2018, el proyecto de presupuesto partió de los ajustes practicados en los años previos, y en los cuatro años de la actual administración continuaron los ajustes a la baja hasta prácticamente extinguir los programas: para 2021 solamente se aprobaron recursos para dos programas con cantidades mínimas: el S300 *Fortalecimiento a la Excelencia Educativa* con 149 millones de pesos, recursos que en el PEF se etiquetaron en su gran mayoría para las universidades interculturales, y el *Prodep, con 132 millones de pesos*. Para 2022, continuó este último con los mismos recursos en términos reales, en tanto el primero incrementó sus recursos (751 millones de pesos), destinados solamente a las escuelas normales.

De 2015 a 2020, cada año se realizaron recortes al presupuesto aprobado. Los practicados en 2015 y en 2016 (-22% y -35%) se derivaron de los ajustes al gasto programable que determinó la SHCP ante la caída de los precios del petróleo y las condiciones desfavorables de la economía mundial. La disminución anual, en el período de siete años, alcanzó el 92%. Si se compara el monto del presupuesto aprobado en 2015 con el correspondiente a 2022, se dejaron de asignar, a precios de



2022, 73 mil millones de pesos. Tan solo en los cuatro años de la actual administración, comparando el presupuesto ejercido de 2018 a 2021 y el aprobado para 2022, se tiene una disminución acumulada de más de 10 mil millones de pesos.

La extinción de los programas ha tenido impactos negativos en los proyectos de las dependencias académicas de las IES, en la consolidación de los cuerpos académicos, así como en los planes de expansión, diversificación y desconcentración educativa en el territorio nacional. Junto con los efectos académicos negativos, la cancelación del programa U081 *Apoyos a Reformas Estructurales de las UPES*, agudizó la situación de crisis financiera de un creciente número de universidades. Con los recursos de este último programa, la mayoría de las universidades realizaron reformas a sus sistemas de pensiones con ahorros importantes en los déficits actuariales. Por su parte, algunas instituciones federales han establecido programas de retiro para el personal académico de mayor edad y para la renovación de la planta académica, los cuales deberán ser fortalecidos a futuro ante la curva de envejecimiento de la población.

Tabla 11.

Variaciones interanuales en programas y fondos extraordinarios en educación superior, 2015-2022

Año	Ajuste durante el año (Ejercido / Aprobado)	Variación % Real Presupuesto Ejercido
2015	-22%	-9%
2016	-35%	-15%
2017	-19%	-53%
2018	-12%	-13%
2019	-5%	-50%
2020	-12%	-4%
2021	16%	-82%
2022 a		162%
2015 – 2022 a		-92%

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2015 a 2022, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2015-2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de Información Económica.



Tabla 12.**Programas y fondos de financiamiento extraordinario en educación superior, 2012-2014**

(Millones de pesos)

Programa presupuestario (PP)	2012		2013		2014	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
U067 Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior ^{1/}	950.0	950.0	1,000.0	995.7	1,038.0	1,019.3
S267 Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas					2,217.8	1,968.9
S027 PROMEP / 247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	747.4	716.7	744.0	721.5	775.8	684.6
U040 Programa de Carrera Docente en UPES	350.0	350.0	362.3	362.3	385.1	384.8
S235 Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	1,551.8	1,508.3	1,551.8	1,451.4		
E060 Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (descentralizados)	115.8	70.5	32.0	60.2		
U055 Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (descentralizados)	90.0	70.0	93.2	50.8		
U044 Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales existentes	114.0	88.9	118.0	37.7		
U051 Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales	70.0	70.0	72.5	72.5		
U045 Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas	218.0	173.6	225.0	190.4		
S035 Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)	290.0	849.7	299.5	264.1		
U030 Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales	195.0	192.4	195.0	24.9		
U022 Educación para personas con discapacidad / Inclusión y la Equidad Educativa	100.0	0.0	180.0	35.0		
U015 Programa para la Atención Educativa a Grupos en situación vulnerable y S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	57.0	33.0	227.0	0.0	150.0	85.1
U068 Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior / U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior	781.6	782.7	1,000.0	949.6	2,297.2	2,324.5
U027 Ampliación de la oferta educativa de los Institutos Tecnológicos	529.0	636.8	950.0	950.0		
U 066 Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES / U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales UPES	900.0	899.0	1,000.0	960.7	2,075.9	2,042.1
U008 Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno (Fondo de concurso para propuestas de saneamiento financiero)	800.0	800.0	1,000.0	939.0		
Total (mdp corrientes)	7,859.5	8,191.6	9,050.1	8,065.9	8,939.8	8,509.3
Total (mdp de 2022)	12,190.1	12,705.2	13,825.7	12,322.0	13,077.8	12,448.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2015 a 2022; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2015 a 2020, Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, e INEGI, Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Tabla 13.**Variación de recursos en programas y fondos extraordinarios de educación superior, 2015-2022**

(Millones de pesos)

Programa presupuestario (PP)	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado
U067 Fondo para Elevar la Calidad de la E.S. ^{1/}	1,013.8	712.6													
S245 Fortalecimiento de la Calidad/S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	2,656.0	1,092.6	4,021.9	2,465.3	2,556.4	1,803.8	1,862.6	1,541.6	1,117.1	1,042.2	1,039.0	917.9	149.4	194.7	751.4
247 Programa para el Des. Profesional Docente	801.8	781.9	825.1	721.9	625.0	556.6	656.4	566.3	246.6	243.4	243.6	216.1	132.0	132.0	136.9
U040 Programa de Carrera Docente en UPES	398.2	398.1	412.1	183.5	372.9	372.9	350.0	349.9	354.9	352.8	254.9	232.2			
S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	100.0	49.4	80.4	80.4	50.1	49.9	52.5	43.1	37.8	35.3					
U079 Expansión de la EMS y Superior	2,524.3	2,477.7	2,612.5	1,447.3	123.0	115.9					350.0	297.9			
U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales UPES	2,146.5	2,018.4	2,713.1	2,071.2	600.0	589.3	700.0	697.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
Total (mdp corrientes)	9,640.6	7,530.7	10,665.1	6,969.6	4,327.4	3,488.4	3,621.5	3,197.9	1,756.4	1,673.7	1,887.5	1,664.2	281.4	326.7	888.3
Total (mdp de 2022)	13,714.6	10,713.1	14,370.8	9,391.3	5,462.5	4,403.4	4,356.1	3,846.5	2,028.5	1,932.9	2,097.4	1,849.2	291.8	338.8	888.3
Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)	-3,001.5		-4,323.4		-9,311.2		-9,868.1		-11,781.7		-11,865.5		-13,375.9		-9,824.9
Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)	-26,504.2														
Disminución acumulada 2015-2018 (mdp de 2022)	-73,352.1														
Disminución acumulada 2015-2021 (mdp de 2022)	-10,376.9														

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2015 a 2022; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2015 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de Información Económica.

1.2.4. Presupuesto estatal y cumplimiento de los convenios de apoyo financiero

Los estados aportan recursos financieros para la operación de las IES constituidas como organismos descentralizados estatales o bien para las que tienen una dependencia directa de alguna dependencia administrativa del gobierno, principalmente la secretaría de educación o dependencia equivalente. Los organismos descentralizados a los que se asigna presupuesto estatal corresponden a los subsistemas de UPE, UPEAS, UI, UT, UP e ITD. Las Escuelas Normales y las unidades de la UPN dependen de manera directa del ejecutivo local, tanto las originalmente estatales como las escuelas normales federales transferidas. Otras dependencias administrativas también tienen instituciones que imparten programas de educación superior, como son las del ámbito de la seguridad pública, la cultura o la salud (que se agrupan en el rubro de Otras IES Públicas).

Tabla 14.
Financiamiento estatal de educación superior, 2006-2022
(Millones de pesos corrientes)

Año	Univ. Tecnológica ^{1/}		Normal		Licenciatura ^{2/}		Posgrado ^{2/}		Investigación		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
2012	3,078.5	10.5%	3,808.8	13.0%	20,375.0	69.4%	973.6	3.3%	1,136.9	3.9%	29,372.8	100%
2013	4,017.0	12.9%	3,899.9	12.5%	21,273.2	68.1%	879.5	2.8%	1,184.6	3.8%	31,254.2	100%
2014	4,385.8	10.8%	4,505.1	11.1%	29,099.5	71.6%	1,235.5	3.0%	1,393.1	3.4%	40,619.0	100%
2015	4,647.9	10.8%	5,323.8	12.3%	31,253.0	72.4%	858.9	2.0%	1,086.3	2.5%	43,169.9	100%
2016	4,143.3	10.5%	3,901.1	9.8%	29,437.2	74.3%	902.7	2.3%	1,233.1	3.1%	39,617.3	100%
2017	3,964.7	11.2%	3,555.9	10.0%	26,208.0	74.0%	598.6	1.7%	1,081.0	3.1%	35,408.2	100%
2018	4,497.3	11.4%	4,261.0	10.8%	28,543.3	72.1%	612.4	1.5%	1,676.9	4.2%	39,590.9	100%
2019	n.d.										41,424.1	100%
2020											42,396.2	100%
2021											43,954.2	100%
2022											45,500.0	100%
2012 - 20218	28,734.5	11.1%	29,255.6	11.3%	186,189.2	71.9%	6,061.2	2.3%	8,791.9	3.4%	259,032.4	100.0%

Nota: de 2012 a 2017 las cifras corresponden al presupuesto ejercido; para 2018 la cifra es la reportada en el presupuesto autorizado. De 2019 a 2022 son estimaciones propias con base en el gasto estatal en educación reportado en el Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2021.

^{1/} De acuerdo con las cifras del PEF federal y la contraparte estatal, los montos incluirían el presupuesto estatal de las Universidades Tecnológicas y de los Institutos Tecnológicos Estatales.

^{2/} De acuerdo con las cifras reportadas por DGESUI sobre el gasto estatal de las UPES y UPEAS con base en el porcentaje de aportación de cada orden de gobierno, los montos reportados en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal en Licenciatura y Posgrado corresponderían al gasto estatal en las UPES y UPEAS y en IES dependientes del gobierno estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos de DGPPyEE-SEPI Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal y Tercer Informe de Gobierno.



Con los datos de los Convenios de Apoyo Financiero de 2020 y la información de las unidades administrativas de la SES-SEP, en la tabla 15 se presenta la distribución del presupuesto estatal entre los diversos subsistemas, distribución que corresponde a la presentada históricamente en el Cuestionario de Gasto Educativo Estatal de manera más agregada. Más de las dos terceras partes de los recursos estatales se destinan a las UPE.

Tabla 15.

Distribución del presupuesto estatal ejercido por subsistema, 2020

(Millones de pesos a precios de 2022)

Subsistema	Presupuesto	Porcentaje
UPE	35,964	69.3%
UPEAS	1,526.3	2.9%
UI	289.2	0.6%
Normal	4,944.7	9.5%
UT	3,833.9	7.4%
UP	1,251.4	2.4%
ITD	4,055.6	7.8%
Total	51,865	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de DGESUI, DGESuM, CGUTyP, Convenios de Apoyo Financiero y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020.

La participación presupuestal de los gobiernos locales es diversa según el subsistema. Los términos de los Convenios de Apoyo Financiero que se han acordado entre la Federación y cada uno de ellos se han basado, desde la década de los años noventa del siglo pasado, en la participación paritaria en el financiamiento. Para las IES estatales que se crearon a partir de entonces, con excepción de las UPE, el acuerdo fue de 50-50 por ciento para su operación regular, si bien bajo distintas modalidades, según las IES se encuentren o no en el régimen de financiamiento federal de apoyo solidario.

En el caso de las UPE, la situación es distinta. El subsidio federal ordinario, en conjunto, ha representado en los últimos años alrededor de las dos terceras partes del financiamiento público y el subsidio estatal la tercera parte. En 2016, la SEP modificó los términos con los que venían firmándose los CAF para cada año: en una de las cláusulas del Convenio Marco se estableció que los recursos que se asignen a la universidad se realizarán “buscando un esquema de financiamiento equitativo ideal, que con el tiempo logre que el ejecutivo estatal aporte hasta el 50% de los recursos”. Sin embargo, en los anexos anuales de dicho convenio se fijan las proporciones en que concurrirán durante el año la federación y el gobierno local correspondiente, que en la mayoría de los casos dista de la participación paritaria. La aspiración de alcanzar la paridad también está señalada en la Ley General de Educación Superior.



Como se puede observar en el Gráfico 7, ocho UPE tienen una asignación estatal que ronda la paridad, diez se sitúan entre el 30% y el 45%; siete están entre el 20% y el 30% y diez tienen menos del 20%. La diversidad en la concurrencia ha sido resultado de los acuerdos entre los dos órdenes de gobierno en cada una de las entidades federativas a lo largo de la historia de las universidades. Como señalamos, desde mediados del siglo pasado, pero principalmente a partir de 1970, la federación incrementó su participación con el consecuente rezago del subsidio estatal en la mayoría de las entidades federativas.

Para los otros subsistemas, el presupuesto es paritario en principio.⁸ Sin embargo, muchos gobiernos locales no han cumplido con los términos establecidos en el convenio financiero, tanto en tiempo como en monto. Esto se aplica para todos los subsistemas integrados por organismos descentralizados estatales. Año con año los titulares de las IES tienen que gestionar ante las secretarías de finanzas locales la entrega de los recursos, no siempre con éxito. Las dependencias de la SES-SEP de cada subsistema, principalmente la DGESEUI a través del portal “En transparencia Rendición de Cuentas”, realizan el seguimiento de los adeudos que tienen los gobiernos estatales con sus universidades; en algunos de los subsistemas, como es el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas, el monto acumulado no asignado en los años recientes asciende a proporciones elevadas del presupuesto de las instituciones.

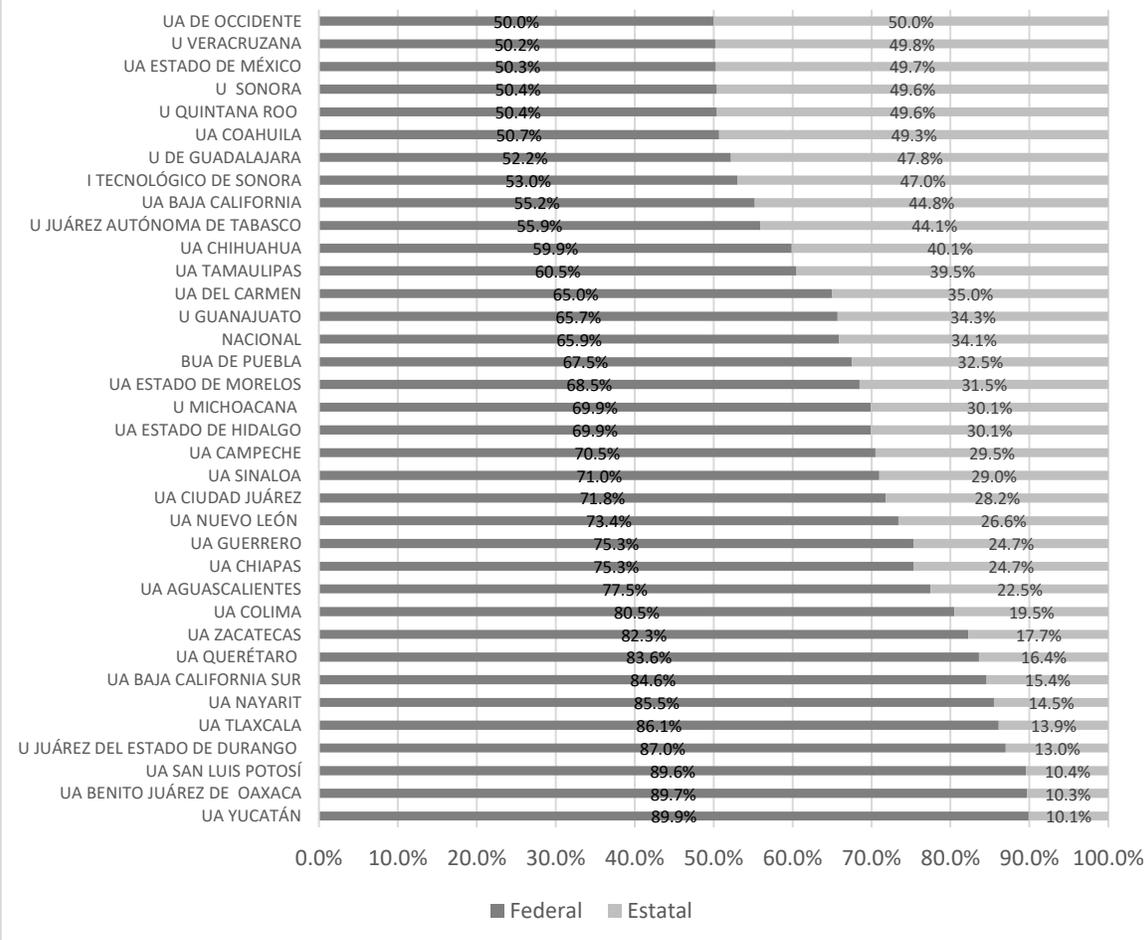
En otros casos, como se da particularmente para los ITD, los gobiernos locales suelen considerar los ingresos propios –que equivalen al 30% del subsidio estatal, alrededor de mil millones de pesos–, como parte de los recursos que corresponde otorgar al gobierno local. Los ingresos propios se generan con motivo de los diferentes servicios que prestan los ITD o los que reciben por otras instancias afines al plantel y éstos son integrados a su patrimonio, los cuales no pueden ser contabilizados como aportaciones de la SEP ni del Estado. Dichos ingresos se destinan a gastos de mantenimiento, modificación o adecuación de las instalaciones, equipo de laboratorios, talleres, prácticas industriales, operación de los programas educativos, adquisición de material bibliográfico y materiales de apoyo didáctico. Con datos de 2018 a 2020, los gobiernos estatales han dejado de aportar a los ITD alrededor del 10% de los recursos comprometidos en el convenio de apoyo financiero.

La situación descrita afecta severamente la operación de las IES estatales, la cual se verá agravada cuando entre en vigor la gratuidad establecida en el artículo 3º de la Constitución y en la Ley General de Educación Superior.

⁸ La Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), perteneciente al grupo UPEAS, dada su naturaleza centenaria, es una excepción en la asignación paritaria: la federación asigna el 67% y el gobierno de Chiapas el 33%; otro caso es el Instituto Campechano, también UPEAS, que recibe el 89% de su financiamiento del gobierno local; en igual situación se encuentra la Universidad Intercultural del Estado de México, con una proporción 80% federación y 20% estado de México.



Gráfico 7.
Participación porcentual en el subsidio ordinario de las universidades públicas estatales, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGESUI.

1.2.5. Presupuesto público por alumno

El indicador presupuesto por alumno o subsidio por alumno puede medirse de diversas maneras según los criterios utilizados. En este trabajo presentamos dos formas de medición: 1. Dividir el monto del presupuesto federal en las subfunciones de educación superior y de posgrado más el presupuesto estatal, entre la matrícula pública de educación superior escolarizada, exceptuando la de educación normal;⁹ 2. Dividir el gasto federal destinado a las IES en todas las funciones y subfunciones (gobierno, cultura, educación media superior, educación superior, posgrado, otras

⁹ Como se ha señalado, el gasto federal que se destina a las escuelas normales, unidades de la UPN y Centros para la actualización del magisterio, se clasifica en la subfunción de educación básica, por lo que la determinación del presupuesto de manera agregada debe tener esto en consideración.

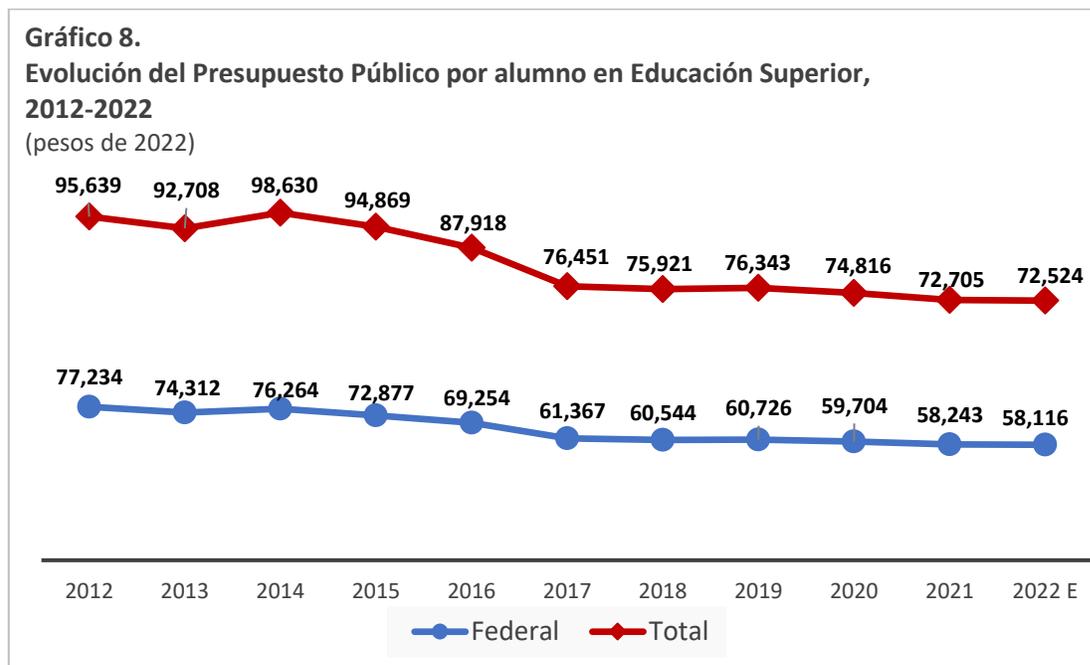


actividades educativas, y ciencia, tecnología e innovación), entre el total de la matrícula atendida en todas las modalidades, tanto en el nivel medio superior como superior.

Como se presenta en el gráfico 8 y en la tabla 16, el presupuesto público por alumno medido con el primer criterio disminuyó de 95,639 pesos en 2012 a 72,705 pesos en 2022, con los datos estimados para el presupuesto estatal de los últimos tres años y del cierre del ejercicio del presupuesto federal para el mes de diciembre del año en curso.

Después de una fuerte caída en el valor del indicador, a partir de 2017 se han tenido variaciones negativas moderadas, situándose en un promedio de 75 mil pesos, el cual contrasta con el promedio de los cinco años previos, de 94 mil pesos. En toda la década, el presupuesto público por alumno perdió la cuarta parte de su valor.

En el presupuesto federal por alumno se dio el mismo comportamiento: en el primer lustro se tuvo un promedio de 74 mil pesos, mientras que el promedio de los siguientes siete años cayó a 60 mil pesos. Por su parte, el presupuesto estatal disminuyó del 20% al 15% en los promedios de los mismos períodos.



E - Estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos Formatos 911; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2020, Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas y Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.



Tabla 16.

Presupuesto público de educación superior y presupuesto por alumno, 2012-2022

Ciclo escolar	Ejercicio fiscal	Presupuesto público (Millones de pesos corrientes)			Presupuesto público (Millones de pesos de 2022) ^{3/}			Matrícula pública escolarizada ^{4/} (Miles de estudiantes)	Presupuesto por alumno (Pesos de 2022)		
		Federal ^{1/}	Estatad ^{2/}	Total	Federal	Estatad	Total		Federal	Estatad	Total
2011-2012	2012	102,500.7	24,427.1	126,927.8	158,978.4	37,886.3	196,864.8	2,058.4	77,234	18,406	95,639
2012-2013	2013	105,715.9	26,169.7	131,885.6	161,500.0	39,978.9	201,478.9	2,173.3	74,312	18,396	92,708
2013-2014	2014	118,389.6	34,720.8	153,110.4	173,189.2	50,792.2	223,981.4	2,270.9	76,264	22,366	98,630
2014-2015	2015	121,811.5	36,759.8	158,571.3	173,288.2	52,294.3	225,582.4	2,377.8	72,877	21,993	94,869
2015-2016	2016	127,951.2	34,483.1	162,434.3	172,409.7	46,464.8	218,874.5	2,489.5	69,254	18,664	87,918
2016-2017	2017	125,195.5	30,771.3	155,966.8	158,035.1	38,842.8	196,877.9	2,575.2	61,367	15,083	76,451
2017-2018	2018	132,505.7	33,653.0	166,158.8	159,383.1	40,479.2	199,862.2	2,632.5	60,544	15,377	75,921
2018-2019	2019	141,533.0	36,400.0	177,933.0	163,455.6	42,038.1	205,493.7	2,691.7	60,726	15,618	76,343
2019-2020	2020	147,721.8	37,389.4	185,111.2	164,144.7	41,546.1	205,690.8	2,749.3	59,704	15,112	74,816
2020-2021	2021	155,858.6	38,698.0	194,556.6	161,625.4	40,129.8	201,755.2	2,775.0	58,243	14,461	72,705
2021-2022	2022	161,342.0	40,000.0	201,342.0	161,342.0	40,000.0	201,342.0	2,776.2	58,116	14,408	72,524
Variación Porcentual											
2012-2022					1.5%	5.6%	2.3%	34.9%	-24.8%	-21.7%	-24.2%

^{1/} Comprende las subfunciones de educación superior y posgrado. De 2012 a 2020 corresponde al presupuesto ejercido; la cifra de 2021 se toma de la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

^{2/} Excluye el gasto estatal de educación normal y de investigación reportado en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. Las cifras de 2019 a 2022 son estimadas (Gasto Estatal = 25% del gasto federal).

^{3/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

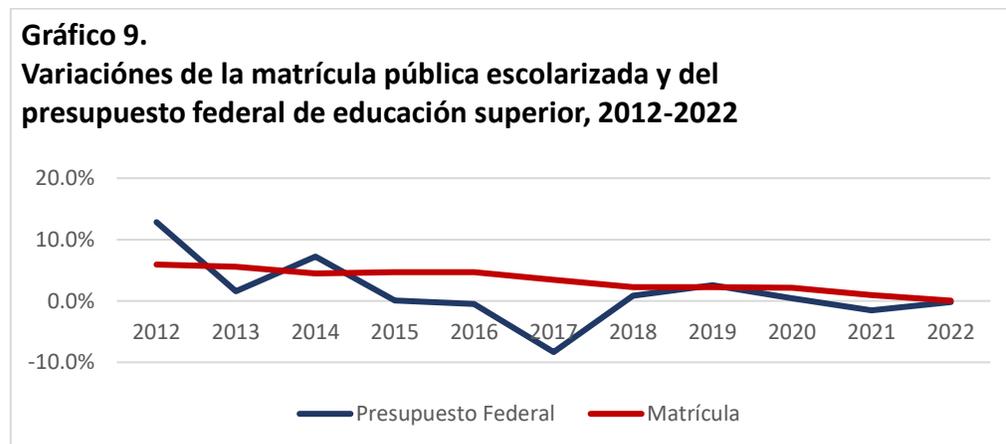
^{4/} Excluye la matrícula de educación normal. La matrícula del ciclo escolar 2021-2022 es estimada con base en los resultados preliminares de la captura de los Formatos 911 dada a conocer por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP el 22 de febrero de 2022.

Fuente: Elaboración propia con datos de Formatos 911; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, y Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y DGPPyEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

La disminución del subsidio público y federal por alumno es resultado de la distinta evolución del presupuesto y de la matrícula escolarizada atendida.¹⁰ Esta brecha se ha venido ampliando a lo largo de los años ante el rezago de los recursos asignados a este tipo educativo frente a la expansión acelerada de las tres últimas décadas en los diferentes componentes: matrícula en licenciatura y posgrado; número de instituciones en los distintos subsistemas, sobre todo en los de creación relativamente reciente; desconcentración geográfica de los planteles y presencia creciente en los municipios; personal académico y administrativo contratado; incremento en los costos de operación para la prestación regular de los servicios; carrera académica y proceso de envejecimiento de los profesores e investigadores, entre otros.

A lo largo de la década, se estima una variación del presupuesto federal de 1.5%, frente al 35% de crecimiento de la matrícula pública escolarizada, y si bien se estima un mayor dinamismo del presupuesto estatal (5.6% de crecimiento real), la brecha entre el financiamiento y la expansión del Sistema Público de Educación Superior se ha ido ensanchando.

En el gráfico 9 se presenta la evolución anual del presupuesto federal y de la matrícula en el período: solamente en 2012 y en 2014 el crecimiento presupuestal superó al de la matrícula; de 2018 a 2022 se tuvieron variaciones cercanas, lo que hizo que el valor del indicador tuviera pocos cambios; en los demás años el crecimiento de matrícula superó al del presupuesto. Esta diferencia ha sido uno de los principales argumentos para explicar la situación de insostenibilidad de muchas IPES: mientras las políticas públicas han impulsado la expansión de matrícula y de cobertura a través de diversos programas extraordinarios, las IPES se han visto afectadas en sus finanzas.



Fuente: Elaboración propia con datos de Formatos 911, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y Presupuesto de Egresos de la Federación 2022.

Con el segundo criterio de cálculo del indicador, al revisar el presupuesto por alumno para las IPES de cada uno de los subsistemas, a la situación anterior se agrega la existencia de grandes desigualdades, independientemente de que el indicador no dé cuenta de la diversidad de funciones

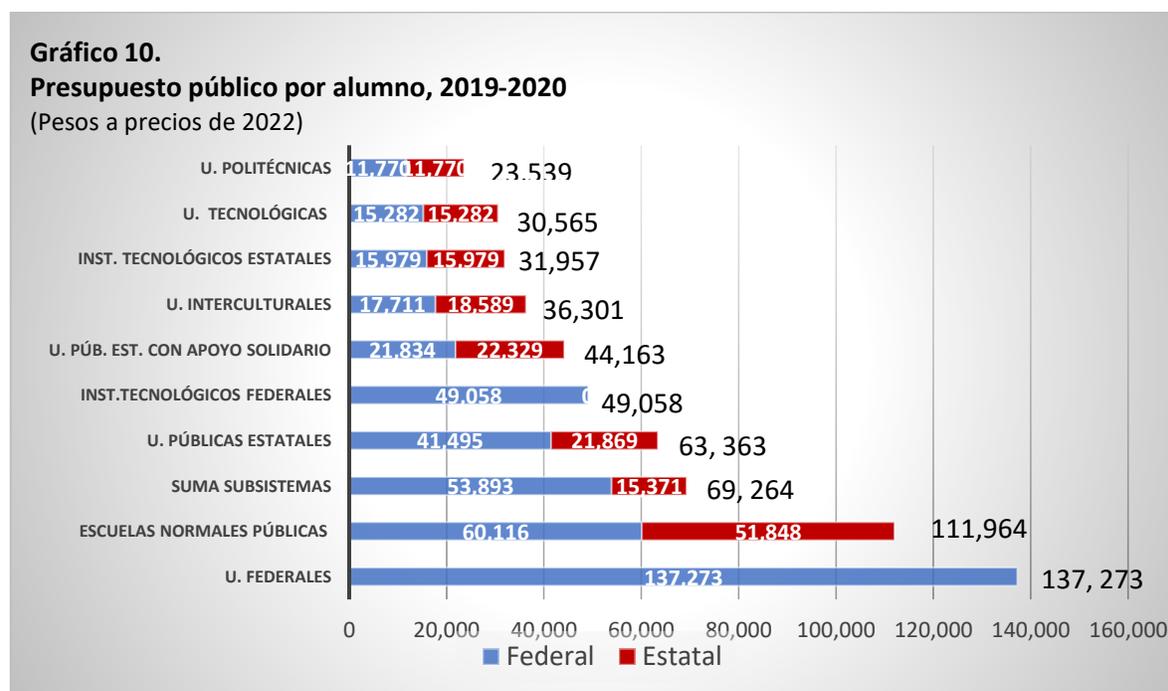
¹⁰ La matrícula no escolarizada usualmente no se toma en consideración en el cálculo, dados los distintos costos que conlleva por las economías de escala.



y proyectos, por lo que debe tomarse con cautela y ser complementado con otro tipo de información (gráfico 10).

Con datos del ciclo escolar 2019-2020 y a precios de 2022, las universidades federales son las que reciben mayor presupuesto por alumno (137 mil pesos), que en parte se explica, como fue señalado, por las actividades que realizan en materia de investigación, extensión de los servicios y difusión de la cultura; en segundo lugar se encuentran las escuelas normales con 112 mil pesos, considerando los recursos federales que se destinan a las escuelas normales de la Ciudad de México a través del Ramo 25, y los del FONE del Ramo 33, así como los recursos estatales que se reportan en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. Estos dos tipos institucionales se sitúan por arriba del presupuesto por alumno que se destina al conjunto de las IES públicas consideradas, que para 2020 fue de 69 mil pesos.

En sentido descendente se encuentran las IPES pertenecientes a los siete tipos restantes; las que tienen menor presupuesto por alumno son las instituciones tecnológicas estatales: UP, UT e ITD, lo que evidencia el rezago financiero que se enfrenta en el ámbito local para su consolidación académica.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Formato 911 ciclo 2019-2020.

Las diferencias en el presupuesto por alumno se muestran no solamente entre subsistemas sino al interior de cada uno de ellos, tal como se muestra en la tabla 17. Las brechas son evidentes en las UPE, las cuales no tienen una gran diversidad en el desarrollo de sus actividades académicas en materia de docencia, investigación, extensión de los servicios y difusión de la cultura. El rango de



variación va de 107 mil a 41 mil pesos. De las 35 universidades, 15 se encuentran por debajo de la media.

Tabla 17.

Gasto público, matrícula y gasto por alumno en instituciones públicas de educación superior, 2019-2020

Institución / Subsistema	Presupuesto ejercido 2020 (Millones de pesos 2022)			Matrícula 1/	Presupuesto federal por alumno	Presupuesto estatal por alumno	Presupuesto público por alumno
	Federal	Estatal	Total				
UNIVERSIDADES FEDERALES							
Universidad Pedagógica Nacional (CDMX)	1,021.0		1,021.0	9,417	108,417.3		108,417.3
Instituto Politécnico Nacional	18,558.9		18,558.9	169,527	109,474.2		109,474.2
Universidad Autónoma Metropolitana	8,924.7		8,924.7	58,623	152,238.1		152,238.1
Universidad Nacional Autónoma de México	45,913.2		45,913.2	324,949	141,293.7		141,293.7
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	1,407.9		1,407.9	5,862	240,170.6		240,170.6
Universidad Autónoma Chapingo	3,353.5		3,353.5	8,420	398,258.5		398,258.5
Suma UF	79,179.0		79,179.0	576,798.0	137,273.4		137,273.4
UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES							
U.A. de Aguascalientes	973	465	1,438	18,877	51,547	24,621	76,168
U. A. de Baja California	1,928	1,704	3,632	65,528	29,427	26,004	55,431
U. A. de Baja California Sur	549	105	654	7,916	69,359	13,254	82,613
U. A. de Campeche	678	298	976	9,201	73,664	32,433	106,096
U. A. del Carmen	388	218	606	8,031	48,325	27,144	75,469
U. A. de Coahuila	1,622	921	2,542	34,808	46,591	26,449	73,040
U. de Colima	1,769	246	2,015	23,975	73,775	10,257	84,031
U. A. de Chiapas	1,192	518	1,709	23,275	51,196	22,238	73,433
U. A. de Chihuahua	1,022	458	1,480	28,990	35,262	15,788	51,050
U. A. de Ciudad Juárez	1,258	314	1,572	33,999	37,010	9,232	46,241
U. Juárez del Estado de Durango	1,557	253	1,810	18,575	83,815	13,605	97,421
U. de Guanajuato	2,073	1,110	3,183	38,392	53,985	28,919	82,904
U. A. de Guerrero	2,243	778	3,021	72,991	30,723	10,662	41,385
U. A. del Edo. de Hidalgo	1,574	1,065	2,639	47,397	33,212	22,469	55,680
U. de Guadalajara	6,862	6,658	13,520	243,193	28,215	27,378	55,593
U. A. del Edo. de México	2,265	2,724	4,989	84,839	26,692	32,109	58,801
U. Mich. de Sn. Nicolás de Hgo.	2,208	971	3,179	46,724	47,247	20,785	68,033
U. A. del Edo. de Morelos	1,416	709	2,125	34,552	40,980	20,532	61,511
U. A. de Nayarit	1,645	303	1,948	26,352	62,434	11,499	73,933
U. A. de Nuevo León	6,219	1,782	8,001	177,469	35,045	10,041	45,086
U. A. "Benito Juárez" de Oax.	1,115	139	1,253	26,032	42,818	5,326	48,144
B. U. A. de Puebla	4,871	2,421	7,291	99,602	48,901	24,304	73,205
U. A. de Querétaro	1,624	337	1,961	29,245	55,516	11,534	67,050
U. de Quintana Roo	261	209	469	5,900	44,177	35,344	79,522
U. A. de San Luis Potosí	2,266	254	2,519	32,527	69,655	7,798	77,453
U. A. de Sinaloa	4,804	2,256	7,060	126,162	38,079	17,879	55,958
U. A. de Occidente	341	331	672	16,285	20,927	20,325	41,251
U. de Sonora	1,342	1,282	2,624	32,790	40,925	39,093	80,018
Inst. Tecnológico de Sonora	593	332	924	17,597	33,690	18,839	52,530
U. J. A. de Tabasco	1,301	1,257	2,558	32,865	39,598	38,242	77,840
U. A. de Tamaulipas	2,568	1,347	3,915	39,735	64,635	33,893	98,528
U. A. de Tlaxcala	747	121	868	16,515	45,237	7,311	52,547
U. Veracruzana	2,956	3,402	6,358	64,587	45,771	52,669	98,441
U. A. de Yucatán	2,255	265	2,520	23,570	95,683	11,246	106,930
U. A. de Zacatecas	1,757	414	2,171	36,043	48,745	11,484	60,229
Suma UPES	68,239	35,964	104,203	1,644,536	41,495	21,869	63,363



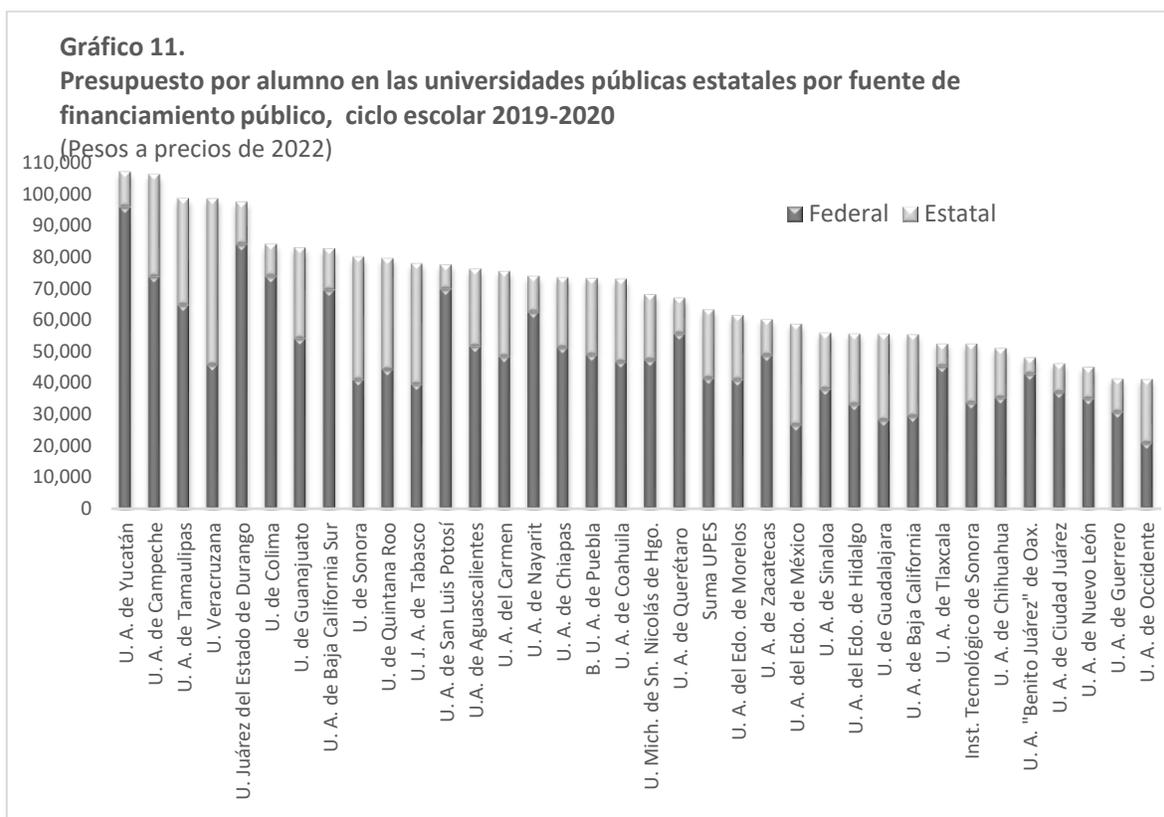
Institución	Presupuesto ejercido (Millones de pesos de 2022)			Matrícula 1/	Presupuesto federal por alumno	Presupuesto estatal por alumno	Presupuesto público por alumno
	Federal	Estatal	Total				
UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES CON APOYO SOLIDARIO							
Instituto Campechano	19.9	157.8	177.7	1,163	17,136	135,685	152,821
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	334.8	232.1	566.9	8,877	37,720	26,144	63,864
Colegio de Chihuahua	4.5	4.2	8.7	22	205,377	191,309	396,686
Universidad Estatal del Valle de Ecatepec	47.8	58.2	106.0	4,017	11,897	14,487	26,384
Universidad Estatal del Valle de Toluca	21.2	28.5	49.7	1,652	12,849	17,229	30,078
Universidad Mexiquense del Bicentenario	84.9	190.9	275.8	14,488	5,861	13,175	19,035
Universidad de la Ciénega de Mich. de O.	43.0	42.9	85.9	847	50,793	50,647	101,440
Colegio de Morelos	6.8	11.2	18.0	357	19,135	31,353	50,487
Universidad del Mar	94.5	94.5	189.1	1,527	61,910	61,910	123,820
Universidad Tecnológica de la Mixteca	88.9	88.9	177.7	1,871	47,488	47,488	94,976
Universidad del Istmo	24.3	24.3	48.6	798	30,455	30,455	60,910
Universidad de la Sierra Sur	14.1	14.1	28.2	1,938	7,283	7,283	14,566
Universidad de Papaloapan	10.7	10.7	21.4	1,158	9,234	9,234	18,468
Universidad de la Cañada	11.3	11.3	22.5	325	34,674	34,674	69,347
Universidad de la Sierra Juárez	11.3	11.3	22.5	234	48,158	48,158	96,316
U. Interserrana Puebla- Ahuacatlán	18.2	18.2	36.3	615	29,539	29,539	59,079
Universidad Interserrana Puebla-Chilchotla	18.2	18.2	36.3	690	26,328	26,328	52,657
Universidad del Caribe	69.9	69.9	139.9	3,548	19,713	19,713	39,427
Universidad Estatal de Sonora	411.6	231.5	643.1	18,105	22,734	12,788	35,522
Universidad de la Sierra	24.3	26.1	50.4	770	31,563	33,849	65,412
Colegio de Sonora	20.1	76.8	96.9	85	236,039	903,815	1,139,854
Universidad Popular de Chontalpa	94.9	94.9	189.8	4,465	21,255	21,255	42,509
Universidad de Oriente	17.3	10.0	27.2	805	21,434	12,415	33,848
Suma UPEAS	1,492.5	1,526.3	3,018.8	68,357	21,834	22,329	44,163
UNIVERSIDADES INTERCULTURALES							
U. Intercultural de Chiapas	35.4	38.0	73.4	1,428	24,789	26,623	51,412
U. Intercultural del Edo. de Mex.	58.2	54.6	112.7	1,649	35,290	33,082	68,372
U. Intercultural del Edo. de Guerrero	12.2	11.9	24.1	555	21,953	21,501	43,453
U. Intercultural del Edo. de Hidalgo	13.2	13.5	26.6	253	52,021	53,235	105,255
Universidad Intercultural Indígena de Mich.	19.8	18.9	38.8	1,186	16,735	15,952	32,686
U. Intercultural del Edo. de Puebla	19.9	19.9	39.7	1,110	17,890	17,890	35,781
U. Intercultural Maya de Quintana Roo	15.0	22.8	37.8	825	18,213	27,641	45,854
U. Intercultural de San Luis Potosí	22.3	22.3	44.6	2,509	8,881	8,881	17,763
U. Autónoma Indígena de México	48.4	56.2	104.6	4,995	9,692	11,249	20,941
U. Intercultural del Edo. de Tabasco	31.2	31.2	62.3	1,046	29,784	29,784	59,567
Suma UI	275.5	289.2	564.7	15,556.0	17,711	18,589	36,301
OTROS SUBSISTEMAS E IES							
Escuelas Normales Públicas 2/	5,733.2	4,944.7	10,677.9	95,369	60,116	51,848	111,964
Universidades Tecnológicas	3,833.9	3,833.9	7,667.9	250,872	15,282	15,282	30,565
Universidades Politécnicas	1,251.4	1,251.4	2,502.7	106,321	11,770	11,770	23,539
Institutos Tecnológicos Federales	17,791.5	0.0	17,791.5	362,661	49,058	0	49,058
Institutos Tecnológicos Descentralizados	4,055.6	4,055.6	8,111.2	253,812	15,979	15,979	31,957
TOTAL IES CONSIDERADAS	181,852	51,865	233,717	3,374,282	53,893	15,371	69,264

^{1/} La matrícula de educación media superior se pondera en 0.7 de acuerdo con el criterio utilizado por la SEP.

^{2/} Se consideran 4,213 mdp del FONE Ramo 33 y 1,520 mdp (a precios de 2022) para las normales de la CDMX del Ramo 25. El presupuesto estatal es estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Formatos 911, 2018-2019; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, DGESEI, Plataforma En Transparencia, DGUTyP e INEGI, Banco de Información Económica.





Fuente: Elaboración propia con datos de Formatos 911 ciclo 2019-2020, y de la DGESUI.

1.2.6. Presupuesto para inversión en infraestructura

Durante el periodo 2012-2020, el PEF asignó a la IPES recursos federales para la ampliación, rehabilitación, mantenimiento de infraestructura y equipamiento mediante diversos programas presupuestarios tanto del ramo 11 como del ramo 33.

En la mayor parte del periodo, las IES federales han recibido recursos para tales efectos a través de los programas presupuestarios K009 *Proyectos de infraestructura social del sector educativo* y K027 *Mantenimiento de infraestructura* del ramo 11; por su parte, las IPES han sido apoyadas con recursos para inversión a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del ramo 33 y del Pp por su parte, las IES estatales han recibido recursos del Pp U079 *Expansión de la Educación Media Superior y Superior* del ramo 11.

Como se observa en la tabla 18, en la estructura programática del PEF en el periodo señalado, se ha reducido el número de programas federales para apoyar proyectos de ampliación, rehabilitación, mantenimiento de infraestructura y equipamiento.



Además, no sólo se han reducido los programas sino también los recursos para dichas acciones, particularmente los correspondientes al ramo 11. Los recursos asignados a través del FAM, debido a que son financiados con recursos provenientes de la recaudación federal participable, se han mantenido a lo largo del tiempo.

Tabla 18.
Programas para infraestructura de educación superior,
ramos 11 y 33, 2012-2020.

Año	Ramo 11		Ramo 33	Total de recursos (millones de pesos)
	No de programas presupuestarios	Monto de recursos asignados (millones de pesos)	FAM infraestructura IPES (millones de pesos)	
2012	11	3,334.4	2,932.8	6,267.3
2013	10	3,768.5	2,930.4	6,698.9
2014	3	3,322.3	3,148.5	6,470.8
2015	3	3,372.7	3,180.5	6,553.2
2016	3	3,246.3	3,339.1	6,585.4
2017	2	703.5	3,659.4	4,362.9
2018	2	452.8	3,985.1	4,437.8
2019	1	350.6	4,517.1	4,867.7
2020	3	758.0	4,662.2	5,420.2

Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior, con información de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012-2020.

Los criterios para la asignación de recursos a través de dichos programas ha permitido que la UNAM, UAM, IPN, las UPE, las UI y la mayor parte de las UPEAS reciban anualmente recursos para apoyar proyectos de rehabilitación, mantenimiento, equipamiento y mejora de sus infraestructura; sin embargo, no ha sido el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas y de los institutos tecnológicos, tanto federales como descentralizados, así como las escuelas normales públicas, que han sido particularmente afectados por la fusión o eliminación de los programas específicos para apoyar los requerimientos de infraestructura educativa.

Es importante advertir también que los recursos asignados en el ramo 33 para apoyar proyectos de infraestructura en las IPES han presentado reducciones en algunos años (Tabla 19).

Tabla 19.
Variación anual de los recursos del FAM, Infraestructura del
tipo superior, 2012-2020

Año	FAM infraestructura ES (millones de pesos corrientes)	FAM infraestructura ES (millones de pesos a precios de 2022) ^{1/}	Variación % real*
2012	2,932.80	4,548.77	
2013	2,930.40	4,476.71	-1.6%
2014	3,148.50	4,605.86	2.9%
2015	3,180.50	4,524.56	-1.8%
2016	3,339.10	4,499.32	-0.6%



2017	3,659.40	4,619.28	2.7%
2018	3,985.10	4,793.43	3.8%
2019	4,517.10	5,216.77	8.8%
2020	4,662.20	5,180.52	-0.7%

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior con información de SEP y SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012-2020 e INEGI, Banco de Información Económica.

La distribución de los recursos del FAM-normal para apoyar proyectos de infraestructura y equipamiento no ha sido suficientemente equitativa. Tanto en número de proyectos como en los montos de recursos asignados, las UPE ha contado con los mayores apoyos. Por el contrario, las UT y UP, así como las escuelas normales y unidades de la UPN han quedado al margen de los apoyos para infraestructura y equipamiento, por lo que enfrentan rezagos considerables que es urgente atender (Tabla 20).

Tabla 20.
Número de IPES apoyadas con recursos del FAM-componente de Infraestructura por año y tipo de institución, 2013-2020

Tipo IES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Universidades Públicas Estatales	35	35	35	35	35	35	35	35
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	17	17	17	17	17	17	17	18
Universidades Interculturales	-	10	10	10	10	10	10	10
Universidades Tecnológicas y Politécnicas	59	70	50	44	68	59	69	101
Tecnológico Nacional de México	35	36	32	29	34	37	35	38
TOTAL	146	168	144	135	164	158	166	202

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2013- 2020.

Como vimos en la sección de recursos extraordinarios, durante los cuatro años en que la SHCP asignó recursos para la operación del Pp U079 en el tipo superior, entre 2014 y 2017 se ejercieron poco más de 6 mil millones de pesos, con los cuales se apoyaron 469 proyectos de infraestructura y equipamiento en beneficio de igual número de IPES. Sin embargo, al ser considerado un “programa extraordinario”, los recursos asignados fueron disminuyendo, con lo que el número de IPES apoyadas pasó de 174 en 2015 a 58 en 2017.

En 2018 y 2019 este programa no tuvo recursos asignados en los presupuestos del sector educativo. Fue hasta el año fiscal 2020, cuando a solicitud de las propias IPES, la Cámara de Diputados aprobó una ampliación de 350 millones de pesos. Dichos recursos se destinaron para iniciar, a manera de



proyecto piloto, la atención del mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior. Para el componente de infraestructura, que apoyó proyectos de incremento de matrícula en las IPES, se benefició a 30 instituciones, entre ellas universidades interculturales y las localizadas en las entidades federativas con mayores rezagos en cobertura. Los proyectos apoyados estuvieron destinados a diversificar su oferta, así como a fortalecer y extender su infraestructura educativa y equipamiento. En 2021 y 2022 no se aprobaron recursos para este programa.

Por otra parte, con el inicio de la operación del FAM Potenciado, en el año 2016 la SEP y las autoridades educativas estatales acordaron un mecanismo financiero para conformar una bolsa del orden de 50 mil millones de pesos, bursatizando una parte de los recursos futuros del FAM. Con dicha bolsa, se identificaron y apoyaron más de 35 mil proyectos de infraestructura de planteles de educación básica, media superior y superior. Para estos últimos, se identificaron y programaron, para el periodo 2016-2021, un total de 1,120 proyectos de infraestructura y equipamiento con un monto cercano a los 12 mil millones de pesos, de los cuales 612 proyectos se concluyeron hasta febrero de 2021, y 297 estaban en proceso, con un monto cercano a los diez mil millones de pesos a dicho mes. Además, 211 proyectos estaban aún sin contratar, estando pendientes de ejercer cerca de dos mil millones de pesos (Tablas 21 y 22).

Cabe señalar que, ante la eliminación del INIFED y pese al convenio suscrito entre el Comité del FAM potenciado con las entidades federativas para apoyar proyectos de infraestructura en planteles de educación media superior y superior con recursos provenientes de rendimientos financieros del Fideicomiso del FAM potenciado, hasta febrero de 2022 la SHCP no había liberado los recursos correspondientes, cercanos a los mil millones de pesos.

Tabla 21.
Inversión del FAM Potenciado por tipo de institución, según condición del proyecto, al mes de febrero 2021.

(Millones de pesos corrientes)

Tipo de institución	Total	Contratados			Sin contratar		
		Total	Terminados	En proceso	Total	Con suficiencia liberada	Sin suficiencia liberada
Universidades Públicas Estatales	3,941.7	3,031.1	1,835.5	1,195.5	910.6	778.7	131.9
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	464.3	396.2	276.6	119.6	68.1	18.1	50.0
Institutos Tecnológicos	2,092.1	1,787.2	994.6	792.5	304.9	257.5	47.4
Universidades Tecnológicas	2,866.1	2,514.2	1,725.4	788.9	351.9	213.0	138.9
Universidades Politécnicas	1,304.1	1,161.9	568.4	593.5	142.2	100.2	42.0
Universidades Interculturales	36.9	32.0	2.0	30.0	4.9	4.9	.0
Otras IES Públicas	196.6	161.8	157.8	3.9	34.9	34.9	.0



Normales Públicas	714.3	636.7	501.1	135.6	77.6	58.1	19.5
UPN	259.3	246.8	146.7	100.0	12.5	12.5	.0
Sin Clasificación ¹	13.5	13.5	.5	13.0	.0	.0	.0
Total	11,888.9	9,981.4	6,208.6	3,772.5	1,907.6	1,477.9	429.7

Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior con datos del FAM Potenciado.

Tabla 22.

Número de proyectos del FAM Potenciado por tipo de institución, según condición del proyecto, al mes de febrero de 2021

Tipo de institución	Total	Contratados			Sin contratar		
		Total	Terminados	En proceso	Total	Con suficiencia liberada	Sin suficiencia liberada
Universidades Públicas Estatales	308	230	146	84	78	64	14
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	48	41	27	14	7	4	3
Institutos Tecnológicos	135	107	57	50	28	25	3
Universidades Tecnológicas	155	121	84	37	34	29	5
Universidades Politécnicas	68	57	30	27	11	10	1
Universidades Interculturales	4	2	1	1	2	2	
Otras IES Públicas	20	16	12	4	4	4	
Normales Públicas	301	260	199	61	41	37	4
UPN	77	71	55	16	6	6	
Sin Clasificación ¹	308	230	146	84	78	64	14
Total	1,120	909	612	297	211	181	30

Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior con datos de FAM potenciado.

1.2.7. Presupuesto federal destinado a becas

El presupuesto destinado a becas a los estudiantes constituye un tipo de financiamiento público que a nivel internacional se ha clasificado como un financiamiento a la demanda, a diferencia del presupuesto destinado para la operación de IES que por su naturaleza constituye un financiamiento a la oferta: los estudiantes son los demandantes de educación superior, mientras que las IES son las oferentes de distintos programas académicos.

Ambos tipos de financiamiento son complementarios, si bien a nivel mundial, en las décadas recientes, el financiamiento a la demanda ha adquirido mayor dinamismo; entre los instrumentos utilizados se encuentran las becas estudiantiles reembolsables o no reembolsables, el *voucher* educativo en alguna de sus modalidades y el crédito educativo. Cabe señalar que las movilizaciones estudiantiles en diversos países en los que viene impulsándose el crédito educativo ha sido resultado del fuerte endeudamiento en que incurren los estudiantes, lo que contraviene los principios de igualdad e inclusión social y educativa. El caso de Chile, con una fuerte privatización



de la educación superior, es emblemático en materia de financiamiento a la demanda sometida al mercado.

En México el crédito educativo ha sido poco utilizado; principalmente se ha recurrido a él en el segmento de IES particulares de medianos y elevados costos. En diversos momentos diversos actores buscaron impulsar el crédito y el *voucher* educativo como parte de las políticas a cargo del Estado.¹¹ Sin embargo, por lo que se ha optado es por el fortalecimiento de los sistemas de becas no reembolsables a los estudiantes como un instrumento de política para favorecer el ingreso y la permanencia de estudiantes, principalmente los de escasos recursos.

Si bien el otorgamiento de becas a estudiantes por parte de los gobiernos o por particulares ha sido una práctica común en el sistema educativo mexicano, fue a partir del año 2000 cuando se dio un cambio en la forma de asignarlas. Anteriormente el mecanismo empleado por el Gobierno federal para la entrega de becas era a través de convenios con las IPES, las cuales elaboraban y emitían las convocatorias atendiendo a los lineamientos de la autoridad federal y tomando en consideración los calendarios y características de la cada institución. Dicho esquema provocó serias insuficiencias en los mecanismos de control y seguimiento, e impidió conocer con precisión la población beneficiada, las aportaciones de las autoridades estatales, así como los impactos, directos e indirectos, de los apoyos.

En el año 2001 se creó el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (conocido como *Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores* o *PRONABES*), como el primer proyecto que articuló un mismo programa de beca educativa de tipo superior en todo el país. El propósito fue que una mayor proporción de jóvenes provenientes de hogares en condiciones económicas adversas logran acceder a los servicios públicos de educación superior y con ello apoyar su permanencia y conclusión de estudios. A partir de entonces se ha venido incrementando el número de beneficiarios de programas con distintas denominaciones, lineamientos y reglas de operación.

La principal modalidad de beca para educación superior del *PRONABES* fue la de manutención, dirigida a beneficiar a alumnos provenientes de hogares cuyo ingreso mensual no superaba los cuatro salarios mínimos per cápita. El programa estuvo a cargo de la Coordinación Nacional del *PRONABES*, dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior, que fue la encargada de gestionar los convenios y convocatorias necesarias con las autoridades educativas y de las IPES, promoviendo la creación y operación de comités técnicos responsables de su administración. A través de dichos comités se establecieron fideicomisos en los cuales la autoridad federal depositaba los recursos acordados y los gobiernos estatales se obligaban a aportar un *pari-passu* que permitiera duplicar el número de apoyos otorgadas. El monto era diferenciado según el grado escolar en que se encontraba el becario, pudiendo recibir desde 750 pesos hasta mil pesos. Junto al *PRONABES* continuaron coexistiendo múltiples modalidades de becas.

Con el propósito de fortalecer los mecanismos de coordinación de las autoridades educativas y las IPES, en 2014 se creó el *Programa Nacional de Becas*, con el cual se avanzó hacia la integración de las diferentes modalidades de becas federales para educación básica, media superior y superior. Las

¹¹ Cuando hace más de una década se planteó la incorporación del *voucher* educativo para estudiantes que optaran por ingresar a IES particulares, el Consejo Nacional de la ANUIES realizó un estudio y recomendó a las autoridades de la SEP no implementarlo en el país; en otro momento, la SEP se planteó el establecimiento de un sistema de crédito educativo que incluso se plasmó en el programa sectorial de educación, pero que tampoco se materializó.



anteriores becas *PRONABES* pasaron a constituir la beca de manutención. Además, se estableció el *Programa para el servicio social intensivo de pasantes de servicio social de las escuelas normales públicas*.

En 2019 se creó la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar, Benito Juárez (CNBBBJ) así como nuevos programas presupuestarios para becas de educación superior, que en 2022 son los Pp *S243 Programa de Becas Elisa Acuña* y *S283 Jóvenes Escribiendo el Futuro*.

La diferenciación en el monto de las becas de manutención se eliminó en 2020, quedando en 900 pesos mensuales durante diez meses, que se entregan de forma directa a los beneficiarios. Con este programa se da atención prioritaria a estudiantes de localidades o municipios con población indígena; localidades o municipios de alta y muy alta marginación; Zonas de Atención Prioritaria; atención a población en condiciones de vulnerabilidad: mujeres indígenas o afromexicanas, hombres indígenas o afromexicanos, y personas con discapacidad. La población beneficiaria del programa se ha mantenido, aun cuando el presupuesto haya registrado una disminución.

Si bien la mayor parte de los recursos del *Programa de Becas Elisa Acuña* son de apoyo a la manutención, también se dirigen a estudiantes que participan en diversos programas educativos, como a programas de movilidad nacional e internacional, prácticas profesionales, capacitación, titulación y servicio social.

El Programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro* –desde su creación en 2019 como vertiente educativa del Programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*– otorga apoyo en montos mayores al ser uno de los programas sociales emblemáticos de la actual administración para el apoyo a las personas de bajos recursos. En su primer ejercicio entregó 280 mil apoyos que han ido aumentando cada año; para 2021 fijó la meta de otorgar 410 mil.

En los programas de becas existentes de 2012 a 2018, el presupuesto aprobado en todos los años fue superior al ejercido. Los diversos ajustes presupuestales solicitados por las autoridades hacendarias a la SEP redujeron los recursos ejercidos ante la presión de gasto existente en otros programas de la SEP. En el sexenio anterior, el recorte aplicado ascendió a cerca de la tercera parte del presupuesto aprobado, lo cual repercutió en la disminución del 33% en el período.

En los tres años de la actual administración se ha revertido esta disminución, por ser las becas uno de los principales instrumentos de política pública en materia social y educativa: en los cuatro primeros años, los recursos ejercidos a través de los programas *Becas Elisa Acuña* y *Jóvenes Escribiendo e Futuro* tuvieron un aumento de 159%. Con estos dos programas en 2020 se otorgaron apoyos a cerca de 800 mil estudiantes.

Sin duda, las becas han contribuido al ingreso y permanencia de jóvenes en situación de desventaja. De representar el presupuesto para becas el 5% del presupuesto federal para educación superior en 2012 (subfunciones de educación superior y de posgrado), en 2022 alcanzó el 8%, lo que muestra el fortalecimiento de esta modalidad de financiamiento a la demanda.

Tabla 23.

Presupuesto federal destinado a becas, 2012-2022

(Millones de pesos corrientes)

	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real ^{1/}	
				Aprobado	Ejercido
2012	5,346.1	4,905.2	-440.9		
2013	6,295.2	4,690.6	-1,604.6	16.0%	-5.8%
2014	7,940.9	5,811.3	-2,129.6	20.8%	18.6%



2015	7,962.5	5,425.0	-2,537.5	-2.5%	-9.2%
2016	7,360.1	5,517.9	-1,842.2	-12.4%	-3.7%
2017	6,332.8	3,739.5	-2,593.3	-19.4%	-36.5%
2018	6,685.3	4,187.6	-2,497.7	0.6%	6.7%
2019	8,324.9	9,767.2	1,442.3	19.6%	123.9%
2020	11,708.1	11,339.6	-368.5	35.3%	11.7%
2021 ^{2/}	12,554.7	12,036.8	-517.9	0.1%	-0.9%
2022 e	13,057.5	13,057.5	0.0	0.3%	4.6%

Variación % Real

Período	Aprobado	Ejercido
2012-2018	-3.0%	-33.8%
2018-2022	62.4%	159.2%
2012-2022	57.5%	71.6%

e -estimado.

^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Sistema de Cuentas Nacionales de México, Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} La cifra del presupuesto ejercido se toma de la nota informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2022; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e INEGI, Banco de información Económica.

La actual política de becas del Gobierno federal ha simplificado la normativa y operativa y la entrega de los apoyos directamente a los estudiantes. También se ha buscado armonizar los objetivos de apoyo a la población escolar que más lo requiere, con el fomento de programas académicos que contribuyan a la formación de excelencia de los estudiantes. Sin embargo, existen retos tanto para fortalecer la cobertura de los dos programas de becas vigentes, como para medir los impactos en la permanencia, la eficiencia terminal y la inserción exitosa de los egresados en el campo de desarrollo profesional.

Tabla 24.

Número de becarios 2020 por Unidad Responsable del Programa Presupuestal S243

Becas Elisa Acuña

Unidad Responsable	Becarios
Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ)	417,192
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	73,157
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	39,469
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)	16,220
Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)	8,251
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)	3,030
Dirección General de Educación Indígena (DGEI)	1,848
Comisión de Operación y Fomento a Actividades Académicas del IPN (COFAA)	1,358



Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV)	637
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	619
Dirección General de Relaciones Internacionales (DGERI)	356
Colegio de México, A.C. (COLMEX)	285
Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI)	151
Total	562,573

Fuente: Elaboración propia con datos de CNBBB y Sistema de Información para la Planeación y Seguimiento (SIPSE) de la SEP.

1.2.8. Gasto público en Instituciones Públicas de Educación Superior como porcentaje del PIB

El artículo 119 de la Ley General de Educación (LGE) establece que:

“[...] El monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país. De este monto, se destinará al menos el 1% del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior”.

Por su parte, el artículo 62 de la Ley General de Educación Superior remite al contenido de dicho artículo de la LGE.

Esta disposición constituye uno de los referentes para construir una política de financiamiento de la educación superior con visión de largo plazo y con la corresponsabilidad de los diferentes órdenes de gobierno. El parámetro establecido se refiere al financiamiento público a las IPES en los términos señalados en la ley, es decir, para el desarrollo de sus diversas funciones académicas.

Con el propósito de cuantificar lo que se destina a las IPES, en la Tabla 25 se presenta el gasto ejercido en 2019, 2020 y 2021, así como el gasto estimado al cierre del ejercicio fiscal 2022.¹²

En 2019, el gasto público de las IPES (presupuesto federal ejercido y presupuesto estatal estimado) ascendió a 223,249 millones de pesos, equivalente 0.91% del PIB. La diferencia para alcanzar el 1% fue de 21 mil millones de pesos.

En 2020, el gasto en IPES (232,257 millones de pesos) fue equivalente al 0.99% del PIB. El alza del indicador se debió a la caída del PIB (-8.2%), puesto que el gasto ejercido en IPES se mantuvo estancado.

Para 2021, el presupuesto en las IPES, con cifras presentadas en el Portal de Transparencia, de la SHCP y con la estimación del gasto estatal, ascendió a 241,698 millones de pesos, monto equivalente al 0.92% del PIB.

Para 2022, se estima un ejercicio del gasto de alrededor de 251 mil millones de pesos, bajo el supuesto de que durante el año se aprueben ampliaciones al presupuesto aprobado en cantidades

¹² El monto de recursos ejercidos por las IPES se calcula con base en lo dispuesto en el artículo 119 de la LGE. En la Tabla 25 se especifican los diferentes conceptos de dicho gasto.



similares a las de 2021. Con la estimación de la SHCP de un crecimiento del PIB del 4.1%, el indicador bajaría al 0.89%.

Del monto total del gasto público de las IPES, alrededor del 80% corresponde a la federación y el 20% a los estados.

Tan solo el gasto federal en las subfunciones de educación superior y de posgrado, como porcentaje del PIB, ha tenido una tendencia decreciente a partir de 2015, como se observa en el Gráfico 12. En 2021 alcanzó el 0.59% y se estima que para 2022 disminuya al 0.57%.

Como se verá más adelante, es necesario diseñar una estrategia para dar cumplimiento a la Ley. El avance gradual para lograr el 1% del PIB será factible con el diseño de un nuevo modelo de financiamiento, a partir de las bases de la LGES y de las que se exponen en el presente documento.



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2016 - 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, INEGI, Banco de Información Económica y SHCP, Criterios Generales de Política Económica para el Paquete Económico 2022.



Tabla 25.

Gasto en educación superior e investigación en instituciones públicas de educación superior como porcentaje del PIB, 2019 - 2022

(Millones de pesos corrientes)

		PIB ^{1/}	24,453,296.23	23,357,377.84	26,212,980.84	28,291,724.74	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
Fuente	FUNCIÓN	SUBFUNCIÓN	2019	2020	2021 e	2022 e	2019	2020	2021	2022 e
FEDERAL	Educación	Subfunción 02 Educación Media Superior en IES ^{2/}	18,175.6	20,287.9	21,073.7	22,417.4	0.07%	0.09%	0.08%	0.08%
		Subfunción 03 Educación Superior ^{3/}	133,562.5	139,730.0	147,105.6	152,173.8	0.55%	0.60%	0.56%	0.54%
		Subfunción 04 Posgrado ^{3/}	7,970.	7,991.8	8,753.0	9,168.3	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
		Subfunción 06 Otros servicios educativos en IES ^{4/}	2,798.10	3,021.9	2,683.2	3,843.0	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
		Ramo 33 FONE (Normales y Unidades UPN)	4,882.5	5,016.0	5,151.4	5,300.0	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%
		Ramo 11 Becas a estudiantes de ES y y Posgrado ("Jóvenes escribiendo el futuro" y "Becas Elisa Acuña")	-9,767.2	-11,339.60	-13,625.4	-14,665.6	-0.04%	-0.05%	-0.06%	-0.06%
		Ramo 07 Becas en educación superior y posgrado para hijos de personal de las fuerzas armadas	-665.4	-714.7	-753.3	-478.2	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	Suma	156,956.5	163,993.3	170,388.2	177,280.6	0.64%	0.70%	0.65%	0.63%	
	Ciencia, Tecnología e Innovación	Ramo 11-SEP	15,346.80	15,712.50	16,864.9	17,180.2	0.06%	0.1%	0.06%	0.06%
		Ramo 08-Sader: Universidad Autónoma Chapingo (UACH)	0.7	455.6	0.0	0	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Centros CONACYT	5,848.7	5,923.8	6,494.8	6,607.6	0.02%	0.00%	0.02%	0.02%
		Suma	21,196.2	22,091.9	23,359.7	23,787.8	0.09%	0.09%	0.09%	0.08%
	Cultura	Ramo 11-SEP ^{5/}	3,542.5	3,653.4	3,857.9	4,004.4	0.01%	0.02%	0.01%	0.01%
	Gobierno	Ramos 08- SADER y 11-SEP	129.7	122.9	138.9	125.6	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Suma ES, Posgrado, CTI y Cultura y Pol del gobierno	181,824.9	189,861.5	197,744.1	205,676.7	0.74%	0.81%	0.75%	0.73%
ESTATAL ^{6/}	Educación Superior e Investigación	41,424.1	42,396.2	43,954.2	45,500.0	0.17%	0.18%	0.17%	0.16%	
PÚBLICO	Federal y Estatal	223,249.0	232,257.7	241,698.3	251,176.7	0.91%	0.99%	0.92%	0.89%	
	Diferencia del 1% del PIB	21,284.0	1,316.1	20,431.5	31,740.6	0.09%	0.01%	0.08%	0.11%	

e - estimado. Al presupuesto aprobado se suma la estimación de las ampliaciones líquidas a lo largo del año, con base en lo observado en 2021.

^{1/} 2019, 2020 y 2021: Promedio anual del PIB trimestral publicado por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022. Para 2022 se retoma la estimación de la SHCP presentada en los Criterios Generales de Política Económica del Paquete Económico 2022 (crecimiento del PIB de 4.1%).

^{2/} Comprende a las siguientes IES que imparten educación media superior: Universidades Públicas Estatales, IPN, UNAM, UACHapingo, Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea, y Centro de Enseñanza Técnica Industrial.

^{3/} Comprende el gasto de los Ramos administrativos 07 (Sedena), 08 (Sader) y 11 (SEP), y de los ramos generales 25 y 33. La cifra de 2022 es estimada al cierre del año, con las ampliaciones previstas a lo largo del año, de acuerdo con el comportamiento de 2021.

^{4/} Comprende el gasto ejercido en esta subfunción por parte de IES federales del Ramo 11 SEP, y por la Universidad Naval del Ramo 13.

^{5/} Comprende UNAM y UAM.

^{6/} Estimación con base en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal que se publica en la página <https://www.planeacion.sep.gob.mx/cfee/>. El último dato publicado corresponde al presupuesto aprobado para 2018, con un monto de 39,590 mdp.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2021 y 2022, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2019 y 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, FONE-Normales, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, INEGI, Banco de Información Económica y SHCP, Criterios Generales de Política Económica para el Paquete Económico 2022.

1.2.9. Transparencia y rendición de cuentas

La definición de un nuevo modelo de financiamiento que tenga por objeto garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior requiere también de renovar el compromiso de los actores institucionales del sector con la transparencia y la rendición de cuentas. Un deseable flujo creciente de recursos para la educación superior debe soportarse también en asegurar que el ejercicio de los mismo se realiza de manera eficiente y con políticas y herramientas que permitan prevenir, detectar, investigar y sancionar prácticas indebidas.

Uno de los elementos centrales en la rendición de cuentas es la efectividad del control interno y de la fiscalización externa (local y federal). En el periodo que cursa del año 2000 al 2021 se han definido legalmente tres modelos de fiscalización distintos. Hasta la revisión de la Cuenta Pública 2015, la fiscalización que ejerció la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se encontraba limitada a los recursos federales. A partir de la Cuenta Pública 2016 se aplica el modelo vigente de fiscalización en el que la ASF, en coordinación con la entidad de fiscalización local, deben fiscalizar los recursos federales y estatales.

Desafortunadamente, la fiscalización se ha realizado de manera deficiente y el universo seleccionado por la ASF para el proceso de fiscalización de 2016 a 2020, de acuerdo con cálculos de la *Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad* del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, solamente correspondió a poco menos de la tercera parte del presupuesto público en educación superior (ITESM, 2021). Este dato destaca los problemas que enfrenta la ASF, las entidades de fiscalización superior estatales y, de manera muy importante, las contralorías estatales y universitarias para asegurar una cobertura suficiente de la fiscalización, al tiempo que exhibe relevantes áreas de oportunidad en la coordinación.

Adicionalmente a la limitada cobertura de la fiscalización, se observa una alta incidencia de recursos que se ejercieron, a criterio de la ASF, con presunción de irregularidad: ocho de cada cien pesos ejercidos por las IES públicas (federales y estatales) se encuentran en una situación en el que estos recursos carecen de evidencia que acredite que se destinaron a los fines para los cuales fueron asignados, estando aún en proceso de solventación.

Sin duda alguna, uno de los aspectos que deben de desarrollarse con mayor ahínco en el nuevo modelo de financiamiento es la definición de una nueva política de gasto y de fortalecimiento de los mecanismos de planeación, ejecución, evaluación y anticorrupción.

No obstante, lo anterior, se han tenido avances importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas de las IPES. Las acciones de reordenamiento institucional, así como la fiscalización a cargo de la ASF y de los correspondientes órganos locales iniciadas en el año 2000, han incidido en el fortalecimiento de la responsabilidad financiera, transitando, de manera gradual, de la opacidad y discrecionalidad en la asignación y el ejercicio de los recursos, al apego a los principios de economía, eficiencia, eficacia, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, con el ejercicio disciplinado, honesto y responsable de los recursos financieros, en los términos de la legislación aplicable. Actualmente las IPES, a través de sus páginas electrónicas, publican información sobre el uso y destino de sus recursos, fortaleciendo su compromiso con la transparencia y rendición de cuentas.

En este período las IPES han fortalecido sus equipos directivos con el liderazgo y las competencias necesarias para llevar a cabo una gestión ética y eficaz orientada a resultados académicos



socialmente relevantes, comprometidos con la mejora continua y la innovación de sus procesos internos, con la transparencia, la rendición de cuentas y el uso responsable de los recursos.

Desde el año 2008 las Universidades Públicas Estatales y las Universidades Federales entregan anualmente a las comisiones de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de Educación Pública de la Cámara de Diputados sus estados financieros auditados, acompañados de un balance de sus principales resultados académicos logrados con los recursos económicos otorgados para la realización de sus actividades académicas y de gestión.

Con el propósito de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las IPES, la Subsecretaría de Educación Superior y la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural diseñaron la Plataforma <http://sep.subsidioentransparencia.mx/> que promueve la transparencia de la información relativa al apoyo financiero de recursos públicos ordinarios y extraordinarios otorgados por la Federación y los Gobiernos Estatales a las 35 UPE, las 23 UPEAS y las 10 UI para garantizar su operación de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente. El objeto de esta herramienta es mejorar el conocimiento que la población tiene de las universidades, medir el cumplimiento de cada una de las partes que intervienen en la ministración de recursos y propiciar la generación de recomendaciones de mejora.

Sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para implementar mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que garanticen el acceso libre a la información pública y que evidencie una administración responsable de sus recursos financieros y patrimoniales. En materia de fiscalización, es necesario contar con mejores términos para las auditorías a las IPES, en función de su naturaleza académica con independencia de su personalidad jurídica.

1.2.10. Problemas del modelo de financiamiento

En esta sección se precisan los problemas que se han identificado en el modelo de financiamiento de la educación superior. Los problemas han sido documentados en diversos estudios realizados por académicos, y de manera particular por la ANUIES, los cuales están reflejados en los cuatro documentos institucionales que en las últimas dos décadas ha presentado a los diversos actores políticos y educativos. En lo que sigue se señalan básicamente los problemas más sobresalientes presentados por la ANUIES en su más reciente documento de *Visión y Acción 2030*. Ellos se agrupan en tres ámbitos: 1. certeza, suficiencia y equidad; 2. esquema de subsidios e instrumentos jurídicos; y 3. sostenibilidad financiera de las IPES.

- I. **Se carece de un modelo de financiamiento con equidad que dé certeza jurídica y presupuestaria a las IPES**
 - El marco jurídico vigente en materia presupuestaria para la educación superior y CTI es disperso y requiere armonizarse con la reforma al artículo 3º Constitucional y la Ley General de Educación Superior.
 - Sistemáticamente se ha incumplido con los montos de inversión pública en educación y en educación superior, fijados en 1% del PIB, tanto por la Ley General de Educación (artículo 119) como en la Ley General de Educación Superior (artículo 62).



- La evolución del presupuesto público a las IPES ha estado rezagada respecto de la ampliación y la diversificación de la oferta, el incremento de la matrícula atendida, la creación de nuevos *campi* y la ampliación de servicios educativos: de 2012 a 2020 la matrícula pública escolarizada de educación superior creció 33.6%, el presupuesto federal 4.4% y el estatal 10%, lo que resultó en la pérdida de la quinta parte del valor del presupuesto por alumno.
- Los criterios, los mecanismos y las reglas con los que se distribuye el presupuesto ordinario no son objetivos y transparentes. Se observan diversas inconsistencias en la determinación de los montos de subsidios y transferencias a las instituciones.
- La inequidad en el financiamiento se manifiesta en el amplio rango que existe en el presupuesto público ordinario por alumno (federal y estatal). Las brechas en el financiamiento se han venido ampliando a lo largo de los años entre los subsistemas de educación superior y tipos institucionales, así como al interior de cada uno de ellos.
- La incertidumbre que conlleva la aprobación y la distribución de los presupuestos anuales obliga a las IPES, principalmente a las universidades autónomas, a realizar complejos procesos anuales de negociación ante los poderes ejecutivo y legislativo a nivel federal y local a fin de contar con los recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus funciones sustantivas.
- Los recursos se han visto limitados en virtud de diversas disposiciones de ajuste presupuestal, aplicándoles los mismos criterios que a otras dependencias gubernamentales, sin considerar la especificidad y el valor estratégico de la educación superior.
- Una vez que el presupuesto ha sido aprobado y da inicio su ejercicio, continúan las gestiones ante las distintas instancias para el otorgamiento de los recursos aprobados por los distintos órdenes de gobierno de acuerdo con la calendarización establecida, sin que exista una corresponsabilidad clara entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para el sostenimiento de las instituciones.
- No existe una corresponsabilidad clara entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para el financiamiento paritario de las IPES con la figura de organismos descentralizados de los estados. Muchos gobiernos locales destinan recursos a las universidades en una baja proporción.
- Existen retrasos e incumplimientos, sin consecuencias jurídicas, en la ministración de los recursos estatales a las instituciones. En varias entidades se han acumulado adeudos con IES pertenecientes a diversos subsistemas, correspondiente a varios ejercicios fiscales.
- La diversidad de criterios y disposiciones existentes en materia de financiamiento de los distintos tipos de IPES (organismos públicos federales desconcentrados con o sin autonomía, organismos descentralizados de los gobiernos de los estados y escuelas con dependencia directa de los gobiernos locales), no integra un modelo de financiamiento coherente, articulado entre conjuntos institucionales y órdenes de gobierno, que opere con transparencia y equidad entre instituciones y regiones del país.
- El presupuesto público a las IPES no ha considerado el costo de las acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Educación, con lo cual no se ha



dado cumplimiento a los compromisos establecidos en los documentos rectores de la educación.

- En la determinación del presupuesto no se toman en cuenta los requerimientos financieros que se derivan de los planes de desarrollo de las IPES, como tampoco las necesidades del entorno territorial en las que operan, sino que está sujeta a los criterios de gasto y restricciones establecidas por la SHCP y por las autoridades hacendarias locales.
- Existen diferencias entre subsistemas en materias de transferencia de recursos públicos; tipo de contratación del personal académico; criterios para el otorgamiento de nuevas plazas; tabuladores y acceso a recursos extraordinarios.
- La expansión de la oferta de programas de educación superior tampoco ha tenido correspondencia con los recursos e instrumentos para atender los requerimientos de mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de las instituciones. La mayor parte de los recursos disponibles para infraestructura en el Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33 se han destinado a los servicios de educación básica. Asimismo, a partir de la creación en 2015 del mecanismo para potenciar, mediante bursatilización, los recursos del FAM, la bolsa disponible para educación superior se ha reducido aún más debido a la aplicación del porcentaje de descuento a los proyectos asignados a las instituciones públicas de educación superior.

II. La estructura del presupuesto federal y los instrumentos jurídicos para la asignación, ejercicio, seguimiento y fiscalización de los recursos son inadecuados

- Los dos componentes del esquema de subsidio federal (ordinario y extraordinario) a las IPES han carecido de articulación, generándose nuevos compromisos de gasto ordinario sin el sustento presupuestario regularizable. Por un lado, la determinación del presupuesto ordinario se basa en la plantilla de personal registrada y reconocida por la SEP y la SHCP; por el otro, la constitución de programas y fondos de financiamiento extraordinario asignados por concurso no han sido regularizados para dar sostenibilidad al crecimiento natural de las instituciones.
- Hay inconsistencias y omisiones en la determinación y clasificación del presupuesto del Pp U006 (subsidio ordinario) para el desarrollo de las distintas funciones sustantivas y niveles de educación media superior, educación superior y posgrado.
- Los términos, estructura y contenido de los convenios de apoyo financiero y de sus anexos de ejecución no reflejan los costos reales que enfrentan las IPES en servicios personales y en gastos de operación. La plantilla de trabajadores administrativos y académicos (profesores de tiempo completo y número de horas-asignatura) con que operan las IPES es mayor al que reconoce la SEP y la SHCP, además de que los tabuladores del modelo no corresponden a los tabuladores reales vigentes en las instituciones.
- Las prestaciones reconocidas en los convenios, en la mayoría de los casos, son inferiores a las pactadas por las universidades y sus sindicatos en los contratos colectivos de trabajo. Como resultado de esta discrepancia, las universidades se ven forzadas a utilizar fondos originalmente destinados a otras actividades académicas para su pago.



- Los recursos para gastos de operación no han crecido en la misma proporción que los índices inflacionarios observados. El incremento de los precios de los bienes y servicios que consumen para el desarrollo de sus funciones es mayor que el de los bienes de consumo básico, los cuales suelen ser la base de cálculo para las asignaciones presupuestarias. Incluso, en algunos años el presupuesto para gastos de operación ha tenido disminuciones nominales.
- Dado el carácter no regularizable de los programas y fondos extraordinarios a lo largo de tres décadas, se ha carecido de certeza sobre su continuidad y sobre los montos a ser propuestos y aprobados en el PEF para cada ejercicio fiscal. Tras una etapa de expansión de los programas extraordinario, se pasó a otra de paulatina disminución, hasta prácticamente desaparecer, lo que agudizó la situación de crisis financiera de varias IES públicas e impidió dar continuidad a los proyectos de superación académica y mejora de las IPES.
- Los recursos asignados a través de algunos de los programas y fondos extraordinarios tuvieron limitaciones por su inadecuada conceptualización, al aplicarse para sufragar actividades de carácter ordinario relacionadas con el mejoramiento de la calidad, tales como el otorgamiento de estímulos al personal académico y el desarrollo de proyectos para la operación ordinaria de los programas educativos.
- Las auditorías que practican los organismos fiscalizadores competentes (Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública) tienen como referente los términos de los convenios de apoyo financiero. Las insuficiencias antes referidas repercuten en observaciones a las IPES y en la atribución de responsabilidades sobre el ejercicio de los recursos que no les corresponden.

III. Las UPE operan con déficit financiero, mientras que las IPES de otros subsistemas operan bajo condiciones precarias que ponen en riesgo la calidad de sus servicios educativos

- El crecimiento de la matrícula, de las obligaciones laborales y la insuficiencia del subsidio ordinario para hacerles frente han generado crecientes pasivos laborales, particularmente en las UPE. Alrededor de la mitad de éstas opera con algún grado de déficit financiero que las obliga a llevar a cabo negociaciones cíclicas para obtener ampliaciones líquidas ante la SEP, la SHCP, los gobiernos estatales y los congresos tanto federal como estatales.
- Las carencias financieras de las UPE tienen diferente intensidad. Cada universidad presenta problemas particulares resultado de su historia local, de su crecimiento y su expansión territorial, de las relaciones políticas con los gobiernos estatales y de las negociaciones realizadas con los sindicatos de trabajadores en diferentes períodos. Sin embargo, algunas han alcanzado situaciones insostenibles que representan amenazas a su estabilidad y su gobernanza institucional.
- Por atender las necesidades de su operación y crecimiento, diversas universidades han incumplido sus obligaciones de seguridad social (SAR, ISSSTE, FOVISSSTE, INFONAVIT, etc.) y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien han recurrido a préstamos bancarios. En más de una ocasión se ha llegado a requerir la retención del subsidio a universidades debido a los adeudos con instituciones de seguridad social. Varias universidades se han acogido a decretos de regularización fiscal.



- Para las IPES de los subsistemas de educación tecnológica (TecNM, UT y UP), el presupuesto asignado resulta insuficiente para mantener su operación académica con altos estándares de calidad.
 - En el caso del TecNM se enfrenta un déficit en servicios personales por alrededor de 2,600 mdp; en gasto de operación por 500 mdp y en materia de infraestructura por más de 5 mil mdp. Cabe decir que estas instituciones, por su antigüedad, presentan un fuerte deterioro y obsolescencia en las instalaciones físicas y en equipamiento.
 - En el caso de las UT y UP la insuficiencia presupuestal acumulada asciende a 3,500 mdp derivado de la falta de contratación de profesores para atender el incremento de matrícula.
 - La UPN unidad Ajusco reporta un déficit del 10% del presupuesto federal asignado, así como la carencia de recursos de inversión desde hace varios años, adicionales al Fondo de Aportaciones Múltiples, lo que ha provocado la obsolescencia de equipos e inmuebles. Las unidades de la UPN operan en condiciones de gran precariedad.
 - La mayoría de las escuelas normales públicas, por su parte, presentan también un gran rezago histórico en materia de infraestructura, equipamiento y mantenimiento y en la apertura de plazas de profesores ha sido insuficiente.
 - El presupuesto autorizado cada año a la Universidad Abierta y a Distancia de México ha sido inferior, hasta en un 80%, al solicitado por la institución en sus anteproyectos, por lo que el soporte financiero de la universidad ha sido insuficiente para la atención de necesidades como la evaluación de programas educativos, actualización progresiva del modelo educativo, seguimiento de egresados y fortalecimiento del control de gestión escolar. Para el cierre de 2021 se requerirá de una ampliación de al menos el 14% del presupuesto aprobado.
- El pasivo que más impacta a las universidades es el que se deriva de los regímenes de pensiones y jubilaciones. Si bien la dimensión del déficit alcanza magnitudes importantes en las UPE, éste se inscribe en el problema pensionario del país que abarca a organismos públicos, a estados y a municipios. La mayor parte de las erogaciones por este concepto han sido cubiertas con recursos presupuestales del subsidio ordinario, por lo que la evolución previsible de su costo hace inviable continuar con esa práctica. La demanda de recursos económicos para el pago de pensiones se incrementará en los próximos años conforme una proporción mayor de la población actualmente activa se retire.
- De no atenderse el déficit con que se opera, el desarrollo futuro de un creciente número de IPES no tendrá viabilidad a largo plazo. Desde 2018, alrededor de una docena de universidades públicas estatales vienen trabajando con la Subsecretaría de Educación Superior para acordar estrategias de reordenamiento institucional y apoyo financiero con la concurrencia de la federación y de los gobiernos estatales.
- Ante este problema de gran complejidad, será necesario documentar y analizar las alternativas para enfrentar esta problemática, y compartir las buenas prácticas para prevenir que otras instituciones desarrollen estos problemas.



Por los impactos que tiene en el desempeño presente y futuro de las IPES, no puede diferirse la atención a la problemática descrita. En el marco de la Ley General de Educación Superior es necesario acordar una política de financiamiento con visión de Estado y carácter plurianual que dé suficiencia y certeza en todos los subsistemas; establecer un nuevo esquema para la asignación del presupuesto público que permita a las instituciones contar con los recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones académicas con excelencia y pertinencia social; ampliar las acciones y programas para atender los problemas estructurales críticos de las universidades públicas estatales y otro tipo de IPES; y fortalecer las habilidades directivas para lograr una gestión sostenible con énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo en materia de recursos financieros, sino también en los resultados académicos logrados con los recursos públicos transferidos y autogenerados.

2. Escenario deseable

El escenario deseable a 2030 se construye con base en el diagnóstico realizado, la identificación de los principales problemas del esquema de financiamiento y las disposiciones que establece el artículo 3º Constitucional y la Ley General de Educación Superior.

La LGES sienta las bases de un Nuevo Modelo de Financiamiento de la Educación Superior, basado en los siguientes pilares					
Art. 62	Art. 63	Art. 64	Art. 65	Art. 66	Art. 67
<p>Concurrencia de Federación y Estados para el cumplimiento gradual de la Obligatoriedad y Gratuidad de la ES</p> <p>*</p> <p>Monto anual de financiamiento que el Estado debe destinar a la ES (1% del PIB)</p> <p>+</p> <p>Progresividad para alcanzar esa meta</p>	<p>Elaboración de presupuestos (federal y estatal) de acuerdo a las funciones sustantivas de las IPES</p>	<p>Obligación del Estado de establecer el <i>Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad de la Educación Superior</i></p> <p>+</p> <p>Plurianualidad del presupuesto para Infraestructura, equipamiento y conectividad</p>	<p>Criterios para asignar el financiamiento a las IPES con visión de largo plazo</p> <p>+</p> <p>Paridad del financiamiento a IPES por parte de gobiernos federal y estatales</p>	<p>Transición gradual hacia la gratuidad sin afectación a las finanzas de las IPES</p>	<p>Principio de oportunidad en la ministración de los recursos</p> <p>+</p> <p>Ministración directa de recursos a las IPES</p> <p>+</p> <p>Obligaciones en el manejo de los recursos con plena transparencia y rendición de cuentas</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Título Sexto Título Sexto: “Del financiamiento de la educación superior” de la Ley General de Educación Superior.

2.1. La educación superior como factor estratégico para el desarrollo nacional

La nueva política considera a la educación superior como un derecho y como un factor estratégico para promover el desarrollo social, cultural, científico, tecnológico, humanístico, productivo y económico de las distintas regiones del país, con un enfoque de territorialización orientado a la atención a las necesidades locales y la formación de personas altamente capaces, creativas,



innovadoras y emprendedoras, independientemente de su condición física, de género, socioeconómica o cultural.

Con el concurso de los diversos actores del Sistema Nacional de Educación Superior, de los poderes ejecutivo y legislativo de la Federación y de las entidades federativas, y de diversos actores de la sociedad civil y del sector productivo, se han dado importantes avances en las acciones establecidas en la Ley General de Educación Superior, así como en el Programa Sectorial de Educación y en el Programa Nacional de Educación Superior.

En 2030 el Estado ha garantizado plenamente el derecho de todas las personas a la educación superior, priorizando el interés superior de adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos, en los términos del artículo 3º Constitucional.

2.2. Certeza jurídica y presupuestaria para planear en el mediano y largo plazos

El modelo de financiamiento responde a las disposiciones del Artículo 3º. Constitucional y de la Ley General de Educación Superior, el cual se orienta por los principios de certeza, suficiencia, corresponsabilidad, oportunidad, equidad, plurianualidad, objetividad, reconocimiento al desempeño institucional con responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas.

En 2030 se cuenta, a nivel federal y estatal, con un marco normativo armonizado con el artículo 3º Constitucional y con la LGES, que otorga certeza jurídica a las IPES de los distintos subsistemas y tipos institucionales. Dicho marco permite la planeación, programación y presupuestación plurianual con visión de mediano y largo plazos.

La asignación de recursos financieros a las IPES cubre los requerimientos financieros, humanos, materiales y de infraestructura, así como su mantenimiento, logrando el acceso de la población estudiantil a una educación de excelencia, Para ello la programación de los presupuestos anuales para educación superior toma en cuenta: los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial de Educación y en los Programas Nacional y Estatales de Educación Superior; los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; los planes de desarrollo de las IPES; los planes y programas de la Secretaría de Educación Pública, del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior y de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior; la cobertura educativa en la entidad federativa; las necesidades financieras derivadas de la ampliación de la cobertura, de la oferta educativa y de la desconcentración geográfica, así como las necesidades para garantizar el fortalecimiento académico y el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, extensión, difusión del conocimiento, la cultura y gestión institucional, así como el ejercicio responsable y transparente de los recursos públicos (**artículo 65**).

Las disposiciones de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en ningún caso han afectado las finanzas de las IPES, ni el cumplimiento de sus fines, al haberse contado con los recursos del Fondo especial contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal (**artículo 66**).

La ministración de los recursos ordinarios en todos los años ha atendido el principio de oportunidad y respeto a los calendarios de gasto, con base en las prioridades y requerimientos de las IPES, logrando con ello una mayor eficiencia. Como resultado de los acuerdos logrados entre la federación, los gobiernos locales y las IPES con la figura de organismos descentralizados estatales,



así como de las reformas legales realizadas a la legislación presupuestaria a nivel federal y estatal, los recursos federales se asignan a estas instituciones de forma directa, con lo cual se ha agilizado el proceso presupuestario (**artículo 67**).

El incumplimiento en la ministración de los recursos asignados o de los demás compromisos de pago establecidos en los convenios de apoyo financiero por parte de servidores públicos federales o locales ha dado lugar a las responsabilidades que correspondan en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las normas aplicables (**artículo 67**).

2.3. Corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno y suficiencia de recursos para garantizar el derecho humano a la educación superior, en condiciones de gratuidad y excelencia académica

Las autoridades educativas y hacendarias, en sus respectivos ámbitos de competencia, han asumido de manera plena la responsabilidad de elaborar los proyectos de presupuesto para las IPES de los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente, considerando los recursos financieros, humanos, materiales y la infraestructura necesarios para su crecimiento gradual, su desarrollo y el cumplimiento de sus funciones, bajo los mandatos constitucionales de obligatoriedad y gratuidad, además de los criterios de equidad, inclusión y excelencia (**artículos 47, 48, 49 y 63**).

Los presupuestos, federal y de las entidades federativas, para las IPES han tenido un crecimiento sostenido en todos los años para sustentar la expansión y el desarrollo armónico del Sistema Nacional de Educación Superior. Para el año 2030 el monto anual que el Estado destina para educación superior, investigación científica y humanística, así como para el desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior (IPES) cumple con lo establecido en el **Artículo 119 de la Ley General de Educación**, al ser equivalente, al menos, al 1% del producto interno bruto. En ningún año el monto asignado a las IPES ha sido inferior a lo aprobado en el ejercicio inmediato anterior (**artículo 62**).

En 2030 se ha alcanzado una tasa bruta de escolarización de al menos el 60%, con un avance sostenido hacia la universalización de la educación superior. Adicionalmente, se ha transitado de manera gradual hacia la gratuidad de la educación superior, con el respaldo del Fondo federal especial contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal de 2022, destinado a asegurar los recursos económicos suficientes para atender gradualmente la obligatoriedad de la educación superior, así como la plurianualidad de la infraestructura, en términos de lo dispuesto en el **artículo 3º Constitucional**. Los recursos asignados a través de dicho Fondo han sido adicionales, no sustitutivos, de los montos correspondientes a los recursos ordinarios. (**artículo 64**).

Las autoridades educativas a nivel federal y estatal concurren en el financiamiento de las IPES de las entidades federativas de manera paritaria, al haberse establecido procedimientos para su alcance gradual a partir de 2022. (**Artículo 65**).

En el nuevo modelo de financiamiento se han incorporado programas presupuestarios de carácter plurianual que impulsan proyectos de transformación académica y organizacional de las IPES, con el fortalecimiento de sus funciones de docencia, investigación, desarrollo científico y tecnológico, extensión y difusión de la cultura y gestión institucional. Además, sin menoscabo de la gratuidad de



la educación superior y con el apoyo de la Secretaría de Educación Pública, las IPES han llevado a cabo acciones para ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento, **(Artículo 67)**.

Gracias a los programas de transformación de las IPES y de reordenamiento administrativo realizados, así como la reinstalación y reestructuración del programa presupuestario destinado al apoyo a reformas estructurales de las IPES, para 2030 se ha logrado reducir de manera significativa el déficit de las universidades públicas estatales y de otras IPES en situación financiera crítica. Para ello, a lo largo de la década se dio continuidad al análisis y seguimiento de la situación financiera de las instituciones.

Adicionalmente, para 2030 se ha logrado un avance importante en la disminución de brechas en el financiamiento a las IPES y a los subsistemas de educación superior, al contarse con criterios de equidad para la asignación presupuestal.

2.4. Responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas

En apego a su misión, las IPES llevan a cabo sus funciones con un alto grado de responsabilidad y de apoyo a la sociedad, contribuyendo, en muchos ámbitos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y al desarrollo de las localidades y regiones del país. Su labor humanista y de transformación social han sido pilares fundamentales en su quehacer académico e institucional. Por ello, las IPES gozan de un amplio reconocimiento social.

Las IES, con el uso óptimo del financiamiento que la sociedad les otorga, han rediseñado sus áreas y paradigmas de formación de humanistas, científicos técnicos y profesionales con un sentido de responsabilidad social, enfocado al desarrollo del conocimiento, al bienestar de las personas y las comunidades territoriales, la conservación ecológica y el desarrollo de una sociedad justa y democrática.

Los recursos públicos que reciben las IPES se ejercen observando los principios de legalidad, eficiencia, eficacia económica, transparencia y rendición de cuentas, a través del manejo disciplinado, honrado y responsable de los recursos financieros, humanos y materiales, de conformidad con la normatividad aplicable **(artículo 67)**.

Los recursos federales recibidos para la prestación de los servicios educativos por cada entidad federativa se aplican de manera íntegra, oportuna y exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa, publica en su respectivo diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar **(artículo 119 LGE)**.

El gobierno de cada entidad federativa presta todas las facilidades y colaboración para que el Ejecutivo Federal y las instancias fiscalizadoras en el marco de la ley respectiva, verifiquen la correcta aplicación de dichos recursos **(artículo 67)**.

Las IPES colaboran, de conformidad con la ley en la materia, con las instancias fiscalizadoras para verificar la aplicación de los recursos que se le destinen. Cuando los recursos asignados han sido utilizados para fines distintos a los educativos, se han fincado responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Los procesos de fiscalización de los recursos transferidos a IPES realizados por la Auditoría Superior de la Federación y por las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales, se realizan



en un marco de colaboración mutua y de entendimiento, por parte de los organismos fiscalizadores, de la naturaleza académica de las IPES, así como con pleno respeto a la autonomía universitaria (**artículo 67**).

Todas las IPES cumplen con la obligación de brindar información sobre el uso y manejo de los recursos económicos que reciben para el desarrollo de su quehacer, así como del impacto de sus acciones en favor del desarrollo económico y social. Para 2030 se cuenta con datos abiertos sobre los recursos públicos ejercidos por las IPES y sobre la información contable, presupuestaria y programática del sector. Esta información se presenta en el informe anual sobre el estado que guarda la educación superior en el país que elaboran las autoridades educativas federal y locales (**artículo 49**).

Las IPES han refrendado su compromiso para realizar una gestión eficiente, ampliar las fuentes alternas de financiamiento, atender los problemas estructurales y fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

2.5. Metas de financiamiento público a 2030

Meta 1. Destinar recursos crecientes por parte del Estado para alcanzar de manera gradual el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a las instituciones públicas de educación superior

Con los datos presentados en el apartado de diagnóstico, para 2022 la diferencia presupuestal de las IPES y el 1% del PIB es de cerca de 32 mil millones de pesos.

En la Tabla el Gráfico 12 se presenta un escenario para tal propósito bajo los siguientes supuestos:

- Se establece como meta alcanzar un presupuesto público equivalente al 1% del PIB en 2030 para el desarrollo de todas las funciones de las Instituciones Públicas de Educación Superior, incluyendo los Centros Públicos de Investigación CONACYT.
- Se establece un crecimiento gradual del gasto para alcanzar la meta en 2030, con base en el presupuesto estimado de cierre en 2022 y la estimación de las variaciones del PIB para el período 2022-2030, retomando las estimaciones presentadas en los Criterios Generales de Política Económica para el paquete económico 2022 (Marco Macroeconómico 2021-2027).
- No se consideran los recursos para becas a los estudiantes por ser un financiamiento a la demanda.

En este escenario, alcanzar el 1% del PIB requeriría de un presupuesto anual adicional, a precios de 2022, de **12,197 millones de pesos**. A precios corrientes, con las estimaciones de las variaciones anuales en el deflactor del PIB presentadas por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica para el Paquete Económico de 2022, el promedio sería, para el período 2023-2030, de **26 mil millones de pesos**. Para el presupuesto de educación superior correspondiente al ejercicio fiscal de 2023 el incremento nominal sería de **21,400 millones** de pesos. De este monto, asumiendo que se mantiene la participación de los órdenes de gobierno en la concurrencia presupuestaria, a la federación le corresponderían 17,200 millones de pesos y a los estados 4,200 millones de pesos.



Tabla 26.**Escenario de la evolución gradual del presupuesto público de las instituciones públicas de educación superior para alcanzar el 1% del PIB en 2030**

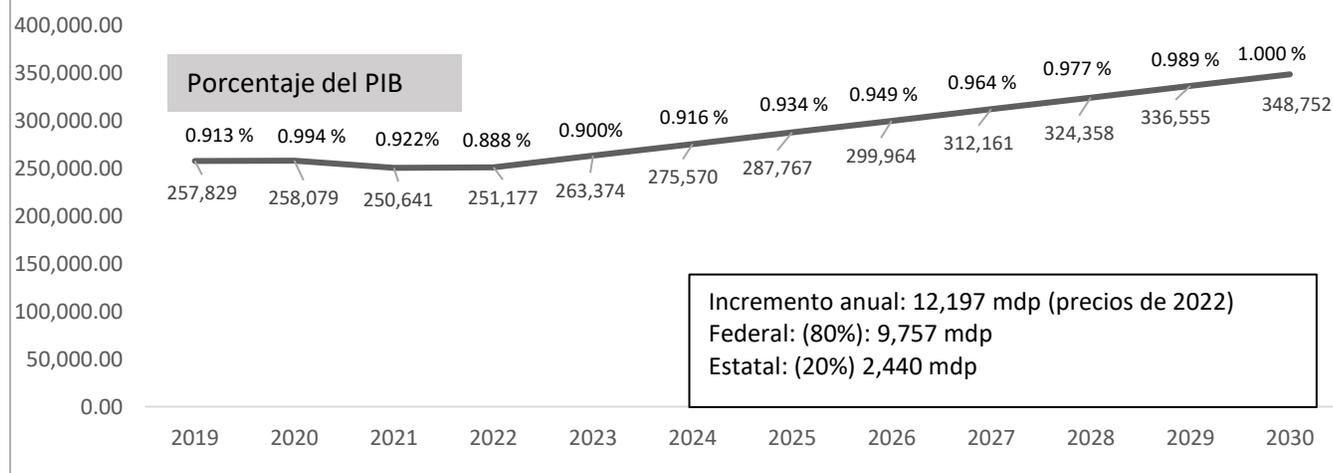
(Millones de pesos)

Fase	Año	PIB				Gasto Público en IPES		Variación			% del PIB
		precios corrientes	precios de 2022	Variación Real	Deflactor del PIB estimado (precios de 2022)	Precios corrientes	Precios de 2022	Nominal (millones de pesos corrientes)	Nominal (millones de pesos de 2022)	% Real	
Observado	2019	24,453,868	28,241,625	-0.2%	0.8659	223,249	257,829				0.913%
	2020	23,357,378	25,954,119	-8.1%	0.8999	232,258	258,079	9,009	250	0.1%	0.994%
	2021	26,212,981	27,182,861	4.7%	0.9643	241,698	250,641	9,441	-7,438	-2.9%	0.922%
Estimado	2022	28,291,725	28,291,725	4.1%	1.0000	251,177	251,177	9,478	536	0.2%	0.888%
	2023	30,277,521	29,253,643	3.4%	1.0350	272,592	263,374	21,415	12,197	4.9%	0.900%
	2024	32,214,677	30,072,745	2.8%	1.0712	295,198	275,570	22,606	12,197	4.6%	0.916%
	2025	34,175,745	30,824,564	2.5%	1.1087	319,053	287,767	23,855	12,197	4.4%	0.934%
	2026	36,256,194	31,595,178	2.5%	1.1475	344,216	299,964	25,163	12,197	4.2%	0.949%
	2027	38,463,289	32,385,058	2.5%	1.1877	370,749	312,161	26,534	12,197	4.1%	0.964%
	2028	40,804,742	33,194,684	2.5%	1.2293	398,719	324,358	27,969	12,197	3.9%	0.977%
	2029	43,288,731	34,024,551	2.5%	1.2723	428,192	336,555	29,473	12,197	3.8%	0.989%
	2030	45,923,932	34,875,165	2.5%	1.3168	459,239	348,752	31,048	12,197	3.6%	1.00%

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Banco de Información Económica, SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2019 y 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2021 y 2022.

Gráfico 13.**Escenario de la evolución gradual del presupuesto público de las instituciones públicas de educación superior para alcanzar el 1% del PIB en 2030**

(Millones de pesos de 2022)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2019 – 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, SHCP, Criterios Generales de Política Económica del paquete económico 2022 e INEGI, Banco de Información Económica.



El establecimiento de esta meta derivada de los artículos 119 de la LGE y 62 de la LGES, constituiría el referente para la programación presupuestaria anual de las IPES, a nivel federal y estatal, bajo los criterios y estrategias señalados en este documento.

Meta 2: Contar en 2030 con aportaciones paritarias (50%-50%) de la Federación y los gobiernos estatales a las instituciones de educación superior con la figura de organismos descentralizados de los gobiernos estatales.

Meta 3: Operar con recursos suficientes, para el ciclo escolar 2024-2025, el Fondo Federal para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023, que permita garantizar la obligatoriedad de la educación superior, en condiciones de gratuidad y excelencia académica, en el ciclo escolar 2024-2025.

Meta 4: Lograr que las IPES lleven a cabo reformas estructurales para el saneamiento financiero y convengan con las organizaciones gremiales la realización de nuevas adecuaciones a sus sistemas de pensiones y jubilaciones para darles sostenibilidad a largo plazo.

Meta 5: Asegurar en las IPES una agenda de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.

3. Mandatos legales y programáticos para el desarrollo de la educación superior

El nuevo modelo de financiamiento que se construya con el concurso de las IPES, de las autoridades hacendarias y educativas y de los congresos en los ámbitos Federal y estatales, deberá posibilitar la materialización de los mandatos legales (Artículo 3º Constitucional y LGES) y programáticos (PSE 2020-2024) para el Estado y para las Instituciones de Educación Superior, a fin de hacer efectiva la obligatoriedad, gratuidad y universalización de la educación superior.

El modelo de financiamiento estará sustentado en cinco mandatos:

3.1 Obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior

El modelo de financiamiento deberá garantizar el acceso a la educación superior a toda persona que acredite, con el certificado de bachillerato o equivalente, la terminación de los estudios correspondientes al tipo medio superior y que cumpla con los requisitos que establezcan las instituciones de educación superior.

Este mandato se corresponde con los criterios del interés superior del estudiante y de colocarlo al centro del proceso de enseñanza y aprendizaje. De ahí que el apoyo a las y los estudiantes a través de los **programas de becas** se constituya un medio estratégico para cumplimiento de la obligación del Estado de instrumentar políticas para garantizar dicho acceso.

La centralidad del sujeto estudiante implica:

- Asegurar el ejercicio de los recursos presupuestados en los Pp S243 *Programa de Becas Elisa Acuña* y S283 *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, y reorientarlos para potenciar su impacto en el aprendizaje de las y los estudiantes y en la superación académica del personal académico;



- Focalizar mejor los apoyos, considerando la gran diversidad de perfiles socioeconómicos y culturales de los estudiantes en los distintos subsistemas, IPES y territorios, dando prioridad a integrantes de grupos sociales en situación de vulnerabilidad o que habitan en localidades prioritarias o indígenas;
- Alinear el otorgamiento de becas a la diversidad de trayectorias académicas de las y los estudiantes: orientación profesional, ingreso, tutoría, permanencia, de excelencia, complementarias y egreso oportuno;

3.2 Cobertura universal de la educación superior

El Estado debe realizar acciones progresivas para lograr la **universalización de la educación superior**. Ello implica que el modelo de financiamiento considere como segundo elemento estratégico la constitución y operación del **Fondo para la Obligatoriedad y la Gratuidad de la Educación Superior** que se deriva del decreto de reforma constitucional en materia educativa de mayo de 2019 y de la LGES. La meta del presente gobierno es alcanzar en el ciclo escolar 2024-2025 una tasa bruta de cobertura del 50%.

Para el alcance de esta meta, el modelo deberá considerar los recursos necesarios para:

- Ampliar la oferta educativa con excelencia y pertinencia social, a través de la expansión de las IES existentes y de la creación de nuevas instituciones públicas y de extensiones académicas, previo diagnóstico de estudios de pertinencia, factibilidad y formación continua del personal académico, así como de la diversificación de modalidades educativas (escolarizada, no escolarizada, mixta, dual e híbrida);
- Considerar, en los programas para la ampliación de la oferta, acciones afirmativas dirigidas a las y los estudiantes, con atención especial a los que viven en condiciones de desventaja, para el ingreso y la permanencia, así como la disminución del abandono escolar y el aumento de la eficiencia terminal, para revertir los efectos de la pandemia sanitaria.
- Cerrar las brechas interestatales de cobertura de educación superior, lo que implica extender la oferta educativa, dando prioridad a los territorios, entidades federativas y regiones del país en situación de desventaja;
- Aumentar la incorporación a educación superior de los jóvenes pertenecientes a familias ubicadas en los deciles más bajos de ingreso monetario;
- Constituir el Espacio Común de Educación Superior para facilitar la movilidad interinstitucional y geográfica de las y los estudiantes, a nivel nacional y mundial, para el desarrollo de su trayectoria académica.

3.3 Revalorización del personal académico

La revalorización, como agentes fundamentales del proceso educativo, de las distintas figuras del personal académico existentes al interior de los subsistemas de educación superior y tipos de IPES, constituye el tercer elemento estratégico a ser considerado por el modelo de financiamiento. Éste deberá posibilitar la materialización de disposiciones normativas y de los elementos programáticos del PSE, proveyendo de los recursos necesarios y suficientes para la superación académica y mejora continua del personal docente y de investigación, así como la dignificación del trabajo en todas las IPES.

La política de financiamiento deberá dar prioridad a:



- Asegurar que todo el personal académico contratado por las IES de los tres subsistemas cuente con condiciones de trabajo dignas y goce de las prestaciones de ley, entre ellas la seguridad social;
- Mejorar las condiciones laborales del personal docente contratado por horas en las instituciones de educación superior de los tres subsistemas;
- Regularizar las plazas que conforman la estructura docente, en base a criterios establecidos por región, articulados a equidad, inclusión y excelencia.
- Atender las necesidades derivadas de la carrera del personal académico desde su ingreso hasta su retiro en condiciones dignas, así como a la renovación de la planta académica de las IES;
- La formación y superación del personal directivo y administrativo de las IPES de los tres subsistemas.
- Garantizar la formación integral y permanente del personal académico y directivo de las IPES para fortalecer el desempeño de sus funciones y generar comunidades académicas con vocación de servicio y capaces de transformar sus entornos. Para ello será necesario, en el nuevo modelo de financiamiento, reorientar el programa presupuestario *S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente*, alineándolo a las políticas y objetivos de transformación del Sistema Nacional de Educación Superior.

3.4 Transformación de los modelos y contenidos educativos

La transformación de la educación superior tiene como eje central la realización de reformas a los modelos educativos, los procesos de enseñanza y aprendizaje y los contenidos curriculares de los programas educativos que ofrecen las IPES de los tres subsistemas.

Los modelos educativos de la formación universitaria, tecnológica y de educación normal deberán de responder al avance del conocimiento disciplinario e interdisciplinario, a los impactos de la pandemia del SarsCov2 (COVID-19) en los procesos de formación de los estudiantes con la utilización de nuevas modalidades educativas a distancia apoyadas en medios digitales, así como a las necesidades y demandas emergentes de la sociedad.

Para ello, se requerirá de la identificación de las brechas existentes entre las formaciones que se desarrollan en las IPES y las principales demandas de los sectores social y productivo, de los contextos locales y regionales. Dicho diagnóstico debe contribuir a orientar la transformación de los modelos y contenidos educativos para que éstos respondan a la diversidad, desigualdad y heterogeneidad de las economías y espacios laborales que existen en los diversos territorios del país.

Considerando que la “nueva normalidad” en las actividades formativas de las IPES se irá construyendo de manera progresiva en función de las condiciones sanitarias del país y las experiencias adquiridas en 2020 y 2021, se deberá dar atención a lo siguiente:

- Reformar los programas educativos de las IPES de los tres subsistemas bajo los criterios de excelencia, relevancia y pertinencia social;
- Reorientar el Pp *S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa*, hacia el propósito de transformación de los modelos y contenidos educativos de las IPES;



- Alinear el nuevo Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior al propósito de Transformación de los modelos y contenidos educativos;
- Promover que todos los programas educativos cuenten con perfiles de egreso orientados en el desarrollo de aprendizajes socialmente relevantes que vinculen la formación con las necesidades y expectativas de los grupos sociales, productivos y culturales de los territorios del país;
- Promover procesos de reforma curricular basados en una amplia participación de todos los actores involucrados en los respectivos subsistemas e instituciones;
- Favorecer nuevos ambientes educativos centrados en: aprendizaje del estudiante; diseños curriculares flexibles; uso responsable de las Tecnologías de la Información, Comunicación, Conocimiento y del Aprendizaje Digital (TICCyAD); educación 4.0; educación semipresencial, abierta y a distancia; vinculación del aprendizaje con proyectos de desarrollo comunitario; aprendizaje de una segunda lengua; educación intercultural; desarrollo de tutorías a estudiantes con apoyo en tecnologías digitales y programas de capacitación de profesores; programas de retención académica y alternativas de titulación.
- Impulsar las actividades de internacionalización solidaria, cooperación académica entre los subsistemas y la movilidad nacional e internacional de estudiantes y personal académico.
- Promover la investigación científica, tecnológica, pedagógica y humanística, dentro de las IPES, con fines de su reorganización, fortalecimiento y transformación para el desarrollo sustentable de la sociedad.

3.5 Mejoramiento de la infraestructura y equipamiento para una educación de excelencia

Para el logro de los aprendizajes de las y los estudiantes de todos los subsistemas y tipos institucionales es indispensable la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento en las IPES. Frente a los grandes rezagos existentes, el modelo de financiamiento deberá contar con nuevos instrumentos para la planeación, programación, presupuestación y ejercicio de los recursos, particularmente los asignados en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), a fin de lograr mayor eficiencia e impacto en el fortalecimiento de las IPES. Se considera deseable realizar los cambios en la normativa para posibilitar la asignación directa a las de recursos para infraestructura y equipamiento en aquellas instituciones que proceda según su naturaleza jurídica, como son las escuelas normales, siguiendo el criterio del programa “La Escuela es Nuestra” que tiene como objetivo la entrega de recursos de forma directa a las comunidades escolares de los planteles públicos de educación básica, ubicados preferentemente en zonas de muy alta y alta marginación para que mejoren las condiciones de infraestructura física, equipamiento, conectividad y adquisición de materiales físicos y digitales que apoyen la labor educativa.



4. Estrategias y Líneas de Acción

El nuevo modelo de financiamiento de la educación superior deberá irse construyendo de manera gradual y colectiva como resultado de modificaciones en los criterios e instrumentos de financiamiento, en atención a las disposiciones del artículo 3º Constitucional, de la Ley General de Educación Superior y del Programa Sectorial de Educación.

El artículo 3º Constitucional establece el mandato para el Estado de crear las condiciones que garanticen la obligatoriedad y gratuidad de la educación de forma universal, inclusiva, pública, gratuita y laica, por lo que está obligado a impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, esta última en términos de su fracción X. Asimismo, la Ley General de Educación Superior establece la obligación de impulsar políticas que garanticen la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, lo cual plantea el reto de asegurar que los jóvenes egresados del bachillerato cuenten con opciones efectivas para ingresar a educación superior.

En el Programa Sectorial de Educación Superior 2020-2024, el Gobierno Federal asumió el compromiso de incrementar la tasa de cobertura en educación superior del 39.7% en el ciclo escolar 2018-2019 a 50% en el ciclo 2024-2025 y se plantea como escenario de mediano plazo alcanzar una cobertura del 60% en 2030, con el concurso tanto de las instituciones públicas como particulares.

La pandemia del COVID-19 provocó en el ciclo 2020-2021, respecto al ciclo previo, el descenso de la tasa de absorción en las instituciones de educación superior del 72.2% al 63.6%. Ello significa que el número de egresados de bachillerato que anualmente, por diversas razones, no ingresa a educación superior aumentó de 213,680 a 359,898 jóvenes. Asimismo, para el presente ciclo escolar (2021-2022), la tasa de abandono se estima en 8.9%, que equivale a 337 mil estudiantes que, por diversas razones, abandonaron los estudios en las IES públicas y particulares. Por otra parte, la tasa bruta de cobertura en los dos últimos años solamente se amplió en ocho décimas porcentuales, al pasar del 41.6% a 42.4%. Como se ve, la desaceleración del crecimiento de la matrícula, como resultado de la pandemia, dificultará el alcance de la meta.¹³

Como es claro, la situación desatada por la crisis sanitaria requiere del Estado la realización de un esfuerzo sin precedente para incrementar y diversificar, con excelencia, equidad, inclusión y pertinencia, la oferta de educación superior. En este sentido, el refuerzo de la concurrencia de la Federación y de los gobiernos de las entidades federativas en el financiamiento oportuno y suficiente, constituye el principal mandato de las reformas constitucional y legales en materia presupuestaria.

Con este propósito, se proponen estrategias y líneas de acción que servirán como referente para el tránsito del actual esquema de financiamiento a uno nuevo que permita el alcance del escenario deseado en el año 2030. Para su puesta en práctica será necesario contar con los diseños e

¹³ Estimaciones de la SEP con la información reportada por el 97% de las escuelas de educación superior en la base de datos 911, con corte al 10 de febrero de 2022, indican que, por segundo año consecutivo, la matrícula registró un crecimiento moderado de alrededor de 66 mil estudiantes, fundamentalmente en el segmento privado a diferencia de lo que ocurrió en el ciclo escolar previo. Así, en los dos últimos ciclos escolares, la matrícula creció en 111,753 estudiantes, cifra que es casi la mitad del incremento registrado en el ciclo 2019-2020 (225,800 estudiantes).



instrumentos técnico-presupuestarios correspondientes a la Federación (SEP y SHCP) y a las entidades federativas, lo que constituirá una siguiente fase

4.1. Realizar, en los ámbitos federal y estatal, las reformas normativas necesarias para cumplir con la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, otorgar certeza jurídica a los procesos presupuestarios de las IPES y posibilitar presupuestos plurianuales

- Armonizar las leyes y normas federales y estatales al artículo 3º Constitucional y a la LGES.
- Impulsar que el Congreso de la Unión y las legislativos locales establezcan disposiciones en las leyes correspondientes que otorguen certeza jurídica y presupuestaria a las IPES.
- Considerar la factibilidad y pertinencia de establecer impuestos locales etiquetados para el apoyo a las IPES del estado, tal como se ha hecho en algunas entidades federativas.
- Alinear el proceso de presupuestación con la planeación y programación de la educación superior en los ámbitos nacional, estatal y local con visión de mediano y largo plazos para asegurar los recursos económicos necesarios.
- Ajustar la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación y la clasificación de programas presupuestarios en las funciones de Cultura y Ciencia, Tecnología e Innovación, y en las subfunciones de educación superior y posgrado, a fin de dar certeza presupuestaria y armonizar el presupuesto a las funciones realizadas por las IPES.
- Fortalecer y reorientar los programas de becas en educación superior para potenciar su impacto en el ingreso, permanencia y egreso oportuno con excelencia de las y los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social.
- Contar con nuevos programas presupuestarios de carácter plurianual enfocados al fortalecimiento de la excelencia educativa y al apoyo a la transformación y reordenamiento financiero e institucional de las IPES.
- Clasificar en la subfunción de educación superior los recursos asignados a las escuelas normales y a las unidades de la UPN a través del FONE, y estudiar la viabilidad de asignar los recursos de manera directa a los planteles.
- Impulsar cambios a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a fin de posibilitar los presupuestos plurianuales en educación superior para programas distintos a los de infraestructura.
- Impulsar reformas normativas para permitir a todas las IPES el ejercicio directo de los recursos autogenerados con criterios de honestidad, eficacia, eficiencia, oportunidad, y transparencia.

4.2. Alinear el proceso de presupuestación con los planes y programas de educación superior y con el programa para la expansión de la oferta educativa

- Alinear de manera efectiva los presupuestos, federal y estatales, destinados a las IPES con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación, los Programas Nacional y Estatales de Educación Superior, los planes de desarrollo de las IPES, los planes y



programas de la SEP, y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU. Es indispensable costear los compromisos y las acciones establecidas en el PND y el PSE.

- En el marco del CONACES y de las COEPES, la formulación del Programa para la ampliación de la oferta de educación superior que mandata la LGES se deberá sustentar en un diagnóstico de la educación superior pública y particular por estado y por subsistema, con la proyección de los requerimientos financieros al año 2024 que contenga lo siguiente:
 - a) Proyección de crecimiento y ampliación de la oferta educativa al año 2030;
 - b) Necesidades actuales de construcción, ampliación y mejoramiento de espacios educativos, así como la proyección de crecimiento de la infraestructura física educativa y de los servicios educativos al año 2030;
 - c) Requerimientos de conectividad digital para atender los nuevos modelos educativos resultantes de la emergencia sanitaria (educación híbrida y a distancia);
 - d) Necesidades actuales de equipamiento de laboratorios y talleres acordes con los planes y programas de estudio, así como la proyección de su mejoramiento al año 2030;
 - e) Cuantificación de los recursos necesarios actuales en materia de plazas docentes, de apoyo a la educación, administrativas y directivas para la óptima operación de las IPES, así como la proyección de su crecimiento al año 2030, considerando las adicionales a las estructuras organizacionales autorizadas;
 - f) Cuantificación de los recursos materiales adicionales a los ya contemplados en los presupuestos autorizados, para asegurar la actividad de docencia y mantener y mejorar las actividades de investigación, desarrollo tecnológico, extensión y difusión de la cultura; así como la proyección de necesidades al año 2024; y
 - g) Formulación de nuevos programas y proyectos de inversión de las IPES, con una visión plurianual, que se justifiquen por su impacto en el desarrollo regional y de los territorios, la factibilidad técnica-económica-legal-ambiental y la contribución a los planes y programas de desarrollo.
 - h) Documentar y dar seguimiento a la política de gasto de las IPES para ampliar el conocimiento de sus prácticas presupuestales.

4.3. Fortalecer la corresponsabilidad financiera de la Federación y de los gobiernos estatales para el cumplimiento progresivo de la obligatoriedad y gratuidad y el logro de la suficiencia presupuestaria

- A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, establecer el **Fondo para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior** con una programación al año 2030, que permita asegurar los recursos económicos requeridos para dar cumplimiento a la reforma constitucional de 2019, con los siguientes objetivos y metas:

Objetivo General:

Garantizar el derecho a la educación superior, obligatoria y gratuita, en condiciones de equidad, inclusión e interculturalidad, mediante el otorgamiento de apoyos para el incremento de la matrícula escolarizada y no escolarizada de ese tipo educativo,



mejorando la distribución territorial de la oferta educativa y garantizando el financiamiento plurianual del incremento de la planta docente, la infraestructura, equipamiento e instalaciones de las instituciones públicas de educación superior.

Objetivos Específicos:

- Proporcionar el servicio de educación superior pública a la sociedad de forma gratuita.
- Proporcionar Apoyos para infraestructura y equipamiento de las IPES, vinculados a proyectos de incremento de la matrícula, preferentemente en zonas geográficas de baja cobertura y elevado rezago educativo.
- Diversificar la oferta educativa, en las modalidades escolarizada y no escolarizada, en las IPES, con prioridad en atención a grupos sociales vulnerables.

Metas:

- Cumplir con la obligatoriedad de la educación superior en los términos del Artículo Tercero Constitucional en el ciclo 2030-2031.
- Alcanzar una Tasa Bruta de Escolarización del 50% en el ciclo escolar 2024-2025 y de 60% en 2030-2031.
- Dar cumplimiento al mandato de gratuidad con gradualidad, en un lapso de cinco años, estableciendo un calendario cuya prioridad en los primeros años se dirija a apoyar a los estudiantes inscritos en los subsistemas de educación superior que atienden a población estudiantil con mayores necesidades.
- Actualizar la Información sobre el costo de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior.
- Contar con un esquema de gradualidad para la obligatoriedad y la gratuidad al año 2030.
- Considerar en la presupuestación anual de la Federación y de las entidades federativas, las proyecciones de recursos necesarios para alcanzar en 2030 un monto para educación superior, investigación científica y humanística, así como para el desarrollo tecnológico y la innovación en las IPES, equivalente al 1% del PIB.
- Establecer una hoja de ruta en cada una de las entidades federativas para lograr aportaciones paritarias entre la Federación y los gobiernos de los estados a las IPES con la figura de organismos descentralizados estatales, así como apoyar las gestiones para el reconocimiento como UPEAS de aquellos que aún no han sido incorporados a esta modalidad de financiamiento concurrente.
- Realizar las gestiones ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y los congresos locales de las entidades federativas, para asegurar que, a partir de 2023, se incluyan en los presupuestos de cada ejercicio fiscal, recursos crecientes para el cumplimiento de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.
- Transparentar las fórmulas y los indicadores utilizados para la determinación de los montos presupuestales anuales asignados a cada subsistema de educación superior y tipo de IPES. Esto permitirá a las entidades federativas desarrollar procesos de planeación, programación y presupuestación de alcance plurianual y de manera objetiva para atender sus necesidades



financieras y no sólo considerar los montos que se incluyen en los anexos de los convenios de apoyo financiero.

- Asegurar la actualización permanente de la matrícula que se utiliza como base del cálculo de los montos financieros asignados a cada subsistema y tipo de IPES, a fin de favorecer que la asignación presupuestal refleje los costos reales que enfrentan las instituciones en servicios personales y en gastos de operación.
- Modificar los convenios de apoyo financiero y sus anexos de ejecución, estableciendo cláusulas específicas respecto de las responsabilidades de los servidores públicos federales y estatales firmantes ante el incumplimiento en la ministración de los recursos asignados o de los demás compromisos de pago establecidos.
- Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo de la ministración efectiva y oportuna de los recursos asignados en los convenios de apoyo financiero, así como su administración con eficiencia, responsabilidad y transparencia.
- Desarrollar los procedimientos pertinentes que permitan generar apercibimientos o dar vista a los organismos fiscalizadores federales y/o estatales, ante la detección de cualquier incumplimiento referido en los convenios de apoyo financiero.
- Incorporar en los proyectos de presupuesto de egresos federal y estatales, los requerimientos financieros del programa de ampliación de la oferta de educación superior a nivel nacional.
- Contar en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los presupuestos de egresos de las entidades federativas con recursos suficientes para el programa de apoyo a la infraestructura y el equipamiento de las IPES.
- Fortalecer, con el apoyo de las autoridades educativas federal y estatales, las fuentes alternas de financiamiento de las IPES.

4.4. Avanzar la equidad presupuestal entre IPES y subsistemas, con base en los costos reales de la prestación del servicio educativo en los diferentes campos de formación académica, así como de la realización de las actividades de investigación, difusión de la cultura y extensión académica.

- Hacer de la equidad presupuestal y cierre de brechas interestatales e Inter subsistemas de educación superior una prioridad en los procesos de planeación federal, estatal y local, con criterios de excelencia educativa, inclusión, interculturalidad y pertinencia.
- Incorporar en la programación presupuestaria en los ámbitos federal y estatal el principio de equidad con sus correspondientes criterios específicos, a fin de disminuir las brechas de financiamiento, cobertura y excelencia educativa entre las regiones, entidades federativas y territorios del país, atendiendo a la demanda educativa enfocada a los contextos regionales y locales para la prestación del servicio de educación superior.
- Definir criterios e indicadores de equidad para la asignación del presupuesto a los diversos tipos de IPES de los tres subsistemas de educación superior.



- Acordar una ruta al año 2030, a nivel nacional y estatal, para el cierre progresivo de las brechas presupuestales entre IPES y subsistemas, con el correspondiente estudio de costos.
- Identificar los planteles de los subsistemas de educación superior ubicados en comunidades indígenas o con un gran componente de personas afromexicanas, así como en localidades con un alto índice de marginación y vulnerabilidad y/o con proyectos de alto impacto en el desarrollo social y económico.

4.5. Solucionar los problemas estructurales de las IPES

- Integrar la información sobre los adeudos históricos por parte de la federación y las entidades federativas y formular una estrategia que permitan subsanarlos.
- Atender, con estrategias renovadas, los problemas estructurales y financieros de las IPES de los distintos subsistemas en materia de plantilla de personal y prestaciones no reconocidas, adeudos con instituciones de seguridad social y con el Sistema de Administración Tributaria, pasivos de pensiones y jubilaciones y acumulación de adeudos de gobiernos estatales, entre otros.

4.6. Ampliar y mejorar la infraestructura

- Impulsar la creación del Fondo Federal para la Obligatoriedad de la Educación Superior, a fin de contar con recursos para apoyar los proyectos plurianuales de inversión que garanticen el incremento de matrícula en las zonas con mayores rezagos.
- Considerar las necesidades de rehabilitación y mantenimiento regular de los 2,564 planteles de las IPES.
- Establecer el programa presupuestario “La Normal es Nuestra”, con el objetivo de asignar a las Escuelas Normales Públicas recursos para mejorar la infraestructura y el equipamiento, priorizando los planteles ubicados en zonas de muy alta y alta marginación y localidades de población indígena, mediante la entrega de recursos económicos directos para la construcción, el mantenimiento, rehabilitación, equipamiento, material didáctico, a fin de que mejoren las condiciones del servicio educativo público, con la participación de las comunidades educativas.
- Construir nuevos planteles, particularmente en las zonas con mayor rezago en la cobertura de educación superior (obra nueva y en proceso).
- Ampliar la infraestructura y la oferta en las IES en zonas de alta demanda (obra nueva y en proceso).
- Optimizar el uso de la capacidad instalada disponible en las IES existentes (infraestructura y personal docente).
- Integrar el banco de proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las IPES por subsistema, para precisar los requerimientos y prioridades, así como las fuentes de financiamiento disponibles. Establecer en los distintos subsistemas y tipos institucionales que corresponda, programas similares a “La escuela es nuestra” y “La Normal es Nuestra”.
- Integrar el registro de obras en proceso por tipo de IPES que permita identificar aquellos proyectos prioritarios y garantizar su conclusión durante la presente administración
- Identificar los nuevos proyectos de inversión (obra nueva) que proponen las IPES.



- Realizar adecuaciones a los criterios de distribución del FAM-normal y del FAM potenciado con el propósito de apoyar los proyectos prioritarios para el incremento de matrícula y la ampliación de la oferta en el nivel superior.
- Gestionar la regularización del Programa U079 Expansión de la Oferta en Educación Media Superior y Superior para apoyar proyectos prioritarios de inversión en obra física y equipamiento en las IES públicas.
- Articular la asignación de recursos para inversión en obra física y equipamiento en las IPES con el Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Superior.
- Gestionar apoyos fiscales para fortalecer los sistemas de adquisición de equipos y materiales.

4.7. Diversificar las fuentes de financiamiento

- Identificar y socializar las mejores prácticas nacionales e internacionales en la diversificación de fuentes de financiamiento.
- Explorar mecanismos alternos de obtención de recursos como:
 - Participación de fondos de fundaciones filantrópicas;
 - Fondeo de proyectos e infraestructura por medio de organismos nacionales e internacionales;
 - Desarrollo de proyectos de alto impacto para el sector social, productivo y gubernamental;
 - Impulso a centros de innovación, vinculación, patentamiento e investigación aplicada;
 - Fortalecimiento de programas de educación continua;
 - Desarrollo de proyectos de investigación e innovación; y
 - Prestación de servicios especializados.
- Establecer normas y mecanismos que den certeza a las IPES de que los recursos que se generen, por concepto de sus servicios de extensión y vinculación, se recuperen de manera directa e inmediata para fortalecimiento de su patrimonio.

4.8. Fortalecer la responsabilidad social, transparencia y rendición de cuentas

- Incorporar como eje transversal en todos los planes y programas de educación superior la corresponsabilidad financiera del gobierno federal, los gobiernos estatales y las IPES.
- Fortalecer y divulgar las buenas prácticas de responsabilidad y compromiso social en las IPES, así como de transparencia y rendición de cuentas.
- Contar con la información financiera de acceso abierto en las páginas electrónicas de las dependencias gubernamentales federales y estatales, así como de todas las IPES y publicar por las autoridades educativas correspondientes, a través una plataforma específica, el flujo de los recursos federales y estatales establecidos en los convenios que se signen en cada uno de los subsistemas y tipos institucionales.



- Revisar y mejorar de manera continua los criterios y mecanismos para asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos, en conformidad con las disposiciones normativas vigentes.
- Establecer órganos sociales de control para el seguimiento y monitoreo de la ministración de recursos.
- Promover la rendición de cuentas de las IPES ante sus comunidades y las contralorías sociales;
- Revisar y mejorar los procesos, instrumentos y páginas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, en el marco de las disposiciones de los convenios de apoyo financiero, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del marco normativo aplicable.
- Mejorar los procesos de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y de los correspondientes órganos locales, con base en los criterios para la asignación presupuestal del nuevo modelo de financiamiento.

5. Plan de acción

Para detonar los cambios propuestos y lograr incidencia en la elaboración del **Proyecto de Presupuesto de Egresos** de la Federación y en los correspondientes presupuestos locales para el ejercicio fiscal 2023, se proponen las siguientes acciones inmediatas a realizar:

1. Comunicar a los diversos actores políticos la **urgencia de recuperar el nivel de los recursos federales** e incrementar los presupuestos locales destinados a la educación superior, para así avanzar en la construcción de una nueva política y modelo de financiamiento de la educación superior en México que dé sustento a la transformación del Sistema Nacional de Educación Superior y a la viabilidad financiera de las IPES.
2. Integrar una **Comisión**, conformada por titulares de Instituciones Públicas de Educación Superior y por especialistas de las IES, para la elaboración y el seguimiento, junto con el Secretariado Técnico Conjunto del CONACES, del Plan de Acción para instrumentar las propuestas planteadas en el documento Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, y para dar continuidad a los estudios y a la sistematización de información en la materia.
3. Hacer entrega del documento *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior* a las autoridades y actores relevantes en la asignación de recursos financieros al Sistema Nacional de Educación Superior, y elaborar una **agenda de reuniones de trabajo** con los actores siguientes:
 - Secretario de Gobernación;
 - Secretario y subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - Autoridades educativas y hacendarias estatales;
 - Coordinadores de las Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, del Senado de la República;
 - Comisiones de Educación y de Ciencia y Tecnología del Congreso de la Unión;
 - Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda de la Cámara de



- Diputados;
 - Mesas directivas de los congresos locales;
 - Presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO); y
 - Comisiones de Educación Cultura y Deporte, de Ciencia y Tecnología y de Hacienda de la CONAGO.
- 4. Impulsar y colaborar con los poderes Ejecutivo y Legislativo en los cambios necesarios a las leyes de Coordinación Fiscal, de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de Contabilidad Gubernamental, para el establecimiento del **Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior**, como un nuevo fondo del Ramo 33, y el cumplimiento de las disposiciones de la LGES.
- 5. Proponer la integración de un Grupo de Trabajo SHCP-SEP con el propósito de elaborar una estrategia para la **regularización de las plantillas** de las IPES, que permita actualizar los requerimientos para cubrir el costo real de los servicios personales y para fortalecer la estrategia para la atención a las universidades públicas estatales en situación de crisis financiera.
- 6. Presentar al secretario y al subsecretario de egresos de la SHCP, así como a las comisiones de Educación y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, la consideración de las siguientes propuestas relacionadas con el presupuesto federal de educación superior:

Acciones en el marco del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022

- Autorización de la adecuación presupuestaria en el *Pp U079 Expansión de la Oferta de Educación Media Superior y Superior*, que permita el ejercicio inmediato de los recursos autorizados en el PEF 2022 (\$753 Mdp) en el *Pp E010 Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado*, para apoyar proyectos en favor de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.
- Ampliación presupuestal en el *Pp 243 Programa Nacional de Becas “Elisa Acuña”*, para apoyar a estudiantes en situación de riesgo de abandono escolar ante la emergencia sanitaria del COVID-19.
- Liberación de los recursos autorizados desde 2020 (943 mdp) en el Fondo de Aportaciones Múltiples (**FAM potenciado**), para 123 proyectos de infraestructura de instituciones públicas de educación superior.
- Atención a las solicitudes de **suficiencia presupuestaria** que presenten las diversas unidades responsables para el cierre del ejercicio fiscal 2022 en los diversos subsistemas.

Proyecto de del Presupuesto de Egresos de la Federación 2023

- Establecer en el decreto del PEF disposiciones expresas para cumplir los **mandatos constitucionales de obligatoriedad y gratuidad**, con criterios de equidad, inclusión y excelencia.
- Incorporar en la estructura programática del PEF 2023:



- El **Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior**, como nuevo fondo del Ramo 33, a fin de asegurar la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno en el cumplimiento del artículo 3º Constitucional y de la Ley General de Educación Superior.
- Nuevo Programa Presupuestario: **La Normal es Nuestra**, con el propósito de asegurar la asignación de recursos de manera directa a las escuelas normales públicas del país, con visión de largo plazo;
- Nuevo Programa Presupuestario que permita financiar las **nuevas políticas públicas** vinculadas a **carrera docente y estímulos** al personal académico en sustitución de los Pp S247 y U040.
- **Pp U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES**, con recursos suficientes para apoyar las reformas a los sistemas de pensiones y jubilaciones, y atender de manera gradual el déficit presupuestal de las IPES, con nuevos lineamientos de operación y con ampliación a otros subsistemas de educación superior;
- Fortalecer y reorientar el **Pp S243 Programas Nacional de Becas “Elisa Acuña”**, para potenciar su impacto en los proyectos que favorezcan el ingreso y permanencia de los estudiantes en riesgo de abandono escolar ante la emergencia sanitaria del COVID-19.
- Incluir las partidas para cubrir, en el primer semestre del año, la **política salarial** de las instituciones públicas de educación superior.
- Prever recursos para:
 - **Nivelación salarial** de los tabuladores de las IPES, para que ninguna categoría perciba ingresos por debajo del **salario mínimo**.
 - **Programa de ampliación de la oferta de educación superior, Espacio Común de Educación Superior, programas institucionales** para la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos y modalidades de violencia y **Programa de Equipamiento** en las Instituciones Públicas de Educación, establecidos en la Ley General de Educación Superior.
- Operación de las **Universidades Interculturales** creadas en 2021 y que se constituyan en 2022, en el marco de las políticas de **justicia y reconocimiento a los pueblos originarios** de la agenda presidencial.
- Aseguramiento de **conectividad** permanente y confiable y de **Internet 2**, para potenciar la investigación y para que los estudiantes de las comunidades remotas y más desfavorecidas accedan a los modelos educativos basados en las plataformas híbridas de las IES.
- **Reordenar la clasificación** de los recursos que se asignan entre **las subfunciones** de educación media superior, educación y superior, en correspondencia con la prestación del servicio educativo de las UPES en los niveles correspondientes.
- Trasladar, con las correspondientes modificaciones normativas, el presupuesto que actualmente se asigna a las **Escuelas Normales Públicas, Centros de Actualización del Magisterio y unidades de la Universidad Pedagógica Nacional** a través del Ramo 33, al **Pp U006 Subsidios federales para organismos descentralizados estatales** del Ramo 11, para su fortalecimiento como instituciones de educación superior.



- Revisar los lineamientos del **Fondo de Aportaciones Múltiples** para la asignación oportuna de los recursos, en atención a los proyectos de inversión de las instituciones públicas de educación superior y de las nuevas obras de infraestructura educativa y equipamiento para la ampliación de la oferta.
7. Acordar, junto con los ejecutivos, congresos estatales e instituciones públicas de educación superior, la instrumentación de las siguientes acciones:
- Pactar los **compromisos políticos** necesarios para avanzar a nivel local hacia el establecimiento de una nueva política y modelo de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.
 - Acordar acciones inmediatas para cubrir y erradicar, en su caso, los **rezagos en las aportaciones estatales** en los términos de los convenios de apoyo financiero.
 - Establecer mecanismos de seguimiento en cada entidad federativa, con la participación de equipos de la SEP y de los Gobiernos estatales, para **agilizar** la entrega, en tiempo y forma, de los recursos federales y estatales a las instituciones públicas de educación superior.
 - Establecer mecanismos de seguimiento en cada entidad federativa, con la participación de equipos de la SEP y de los Gobiernos estatales, para vigilar el ejercicio oportuno y eficiente de los recursos asignados en **infraestructura y equipamiento** (FAM regular y FAM potenciado) a las instituciones públicas de educación superior.
 - Promover y dar seguimiento, en el marco de las COEPES, a los **planes de acción por estado** que hagan efectiva la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.
 - Establecer mesas de trabajo en cada entidad federativa, con la participación de equipos de la SEP y de los Gobiernos estatales, para avanzar hacia las **aportaciones paritarias** entre la Federación y los gobiernos de los estados en el financiamiento público a las IPES con la figura de organismos descentralizados estatales.
 - Promover acciones inmediatas en las IPES para apoyar a estudiantes excluidos de la educación superior y en situación de riesgo de **abandono escolar**.
 - Impulsar la **armonización de la legislación** y normatividad educativa estatal, con la reforma al artículo 3º Constitucional y la Ley General de Educación Superior, para hacer efectiva la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.
 - Impulsar la incorporación, en los **proyectos de presupuesto de egresos locales** para 2023, de programas y recursos para la ampliación de la oferta de educación superior.
8. Instrumentar, bajo la coordinación de la SEP, las siguientes acciones:
- Definir criterios e indicadores de equidad para la asignación del presupuesto a los diversos tipos de IPES de los tres subsistemas de educación superior
 - Elaborar y actualizar anualmente el diagnóstico sobre las **cuotas de los servicios escolares** en las IPES, para la transición gradual hacia la gratuidad.
 - Elaborar la Cuenta Nacional de Gasto en Educación Superior, que permita precisar, dar transparencia y monitorear las aportaciones de los tres órdenes de gobierno al financiamiento de las IPES, así como las contribuciones y participación del sector privado en la educación superior.



- Elaborar el **Programa de Requerimientos Financieros de las IPES** para el Periodo 2022-2030, como instrumento de política presupuestal para:
 - a) Ordenar las fuentes y usos de recursos para financiar la educación superior, a nivel federal y estatal;
 - b) El cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura y extensión de los servicios;
 - c) La expansión de la oferta educativa, en términos de las disposiciones de obligatoriedad y gratuidad (Programa para la ampliación de la oferta de educación superior);
 - d) El cumplimiento de las metas en materia de educación superior del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y los Programas Nacional y Estatales de Educación Superior; y
- Establecer un grupo de trabajo CONACES-Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para dar seguimiento a los recursos federales destinados a la educación superior y precisar el gasto federal destinado a las IPES en términos del artículo 119 de la LGE y del artículo 62 de la LGES.

Epílogo

La obligatoriedad de la educación superior representa un reto, pero también una oportunidad para que el gobierno federal, los gobiernos estatales y las instituciones educativas impulsen la ampliación significativa de la cobertura con excelencia, pertinencia y equidad social, territorial y de género, con políticas que beneficien a los estados en mayor desventaja –sobre todo de la región sur-sureste del país–, y prioricen la inclusión social de las personas en condiciones de vulnerabilidad, entre ellos los integrantes de los pueblos originarios y comunidades afromexicanas, así como la incorporación de las mujeres a los espacios educativos en condiciones de igualdad.

Las propuestas que se han presentado buscan sentar las bases para la elaboración de una nueva política y modelo de financiamiento público de la educación superior que asegure la obligatoriedad y gratuidad en los términos del artículo 3º Constitucional y de la LGES, otorgue certeza y suficiencia presupuestaria a las IPES de los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente, y que permita la realización de sus funciones académicas con excelencia, equidad y pertinencia social.

En el documento ha mostrado que el esquema vigente de asignación presupuestal por parte de los diferentes órdenes de gobierno, así como su ejercicio por parte de las IPES, requiere ser modificado para cumplir con las disposiciones normativas, alcanzar las metas establecidas en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 y en los planes y programas de desarrollo institucional, y posibilitar al mismo tiempo la sostenibilidad financiera a las casas de estudio.

Es inaplazable trascender los procesos de negociación coyuntural y cíclica con los que se han enfrentado hasta ahora los problemas financieros, y acordar una nueva estrategia encaminada a darles solución integral. De no atenderse esta situación, un mayor número de instituciones de los diferentes subsistemas de educación superior, continuarán enfrentando problemas financieros que ponen en riesgo su operación y el cumplimiento de su misión académica.



Una nueva política de financiamiento deberá estar acompañada de nuevos instrumentos presupuestarios, incluyendo a los de carácter plurianual, para la concurrencia efectiva de los gobiernos federal y estatales con visión de largo alcance. Sólo así se podrán cumplir con las nuevas disposiciones constitucional y legal que, en su sentido profundo, persiguen detonar a una gran transformación del Sistema Nacional de Educación Superior, de sus subsistemas y de las instituciones educativas que lo conforman, además de hacer efectivo el derecho humano a la educación superior para el bienestar y desarrollo integral de las personas y responder a los retos sociales, económicos y políticos que enfrenta el país en un momento de cambio civilizatorio a nivel mundial acelerado por la pandemia sanitaria iniciada a finales de 2020.

La transformación de la educación superior requerirá de enormes esfuerzos de todos los actores, de la construcción de nuevos modelos educativos que combinen la presencialidad con las modalidades abiertas, híbridas y duales, así como de la reorientación de las funciones sustantivas de investigación y extensión académica para su contribución al bienestar social de la población en los entornos territoriales locales, regionales, nacional y mundial. El cambio deberá centrarse en el desarrollo humano integral de las y los estudiantes, en la formación de una ciudadanía comprometida con la construcción de una sociedad justa, incluyente, libre, democrática, plural, intercultural y solidaria, que lleve a la práctica los criterios y principios del artículo 3º Constitucional y de la LGES.

Los gobiernos, federal y de las entidades federativas deberán dar cumplimiento pleno, en el ejercicio fiscal de 2023, a las disposiciones presupuestarias de la LGES, en el entendido de que los recursos públicos destinados a las IPES no son un gasto, sino la mejor inversión del país para la formación de las nuevas generaciones de humanistas, científicos, profesionistas y tecnólogos, con impactos estratégicos en todos los órdenes.

Las IPES, en el marco de sus autonomías deberán realizar procesos de transformación académica y organizacional, orientados por las disposiciones del artículo 3º Constitucional y de la Ley LGES. Además, deberán ejercer los recursos con responsabilidad social y con plena transparencia para el cumplimiento de las funciones que la sociedad les ha encomendado.

El país requiere contar con universidades, instituciones tecnológicas, escuelas normales e instituciones de formación docente de excelencia y con una fuerte vocación social. Los gobiernos y países que han logrado impulsar grandes acuerdos nacionales que involucren a todos los actores, son los que han logrado fortalecer sus sistemas educativos. Hoy, con un nuevo marco normativo, con la existencia de criterios para el establecimiento de nuevas políticas públicas, y en el contexto de la crisis sanitaria con mayores impactos en el último siglo, es urgente impulsar nuevas políticas e instrumentos de financiamiento para la transformación y el fortalecimiento de la educación superior.



Referencias

- Acosta, A. (2020). La educación superior en la nueva utopía. In Becerra. Ricardo & J. Woldenberg (Eds.), Balance temprano: Desde la izquierda democrática (pp. 205–226). Grano de sal. https://www.researchgate.net/publication/346927064_La_educacion_superior_en_la_era_de_la_4_T.
- ANUIES. (2003), *Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior*. Documento Aprobado en la XXII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, 28 y 29 de noviembre de 2003, Huatulco, Oaxaca.
- . (2011), *Reformas jurídicas y premisas para una política de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior con visión de Estado*. Documento interno.
- . (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*. México, ANUIES.
- Barr, N. (2003). *Financing Higher Education: Comparing the Options*. London School of Economics. Recuperado el 10 de 10 de 2012, de London School of Economics and Political Science: http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_HE_options030610.pdf
- Bloom, D., Hartley, M., & Rosovsky, H. (2006). Beyond private gain: The public benefits of higher education. En J. Forest, & A. Philip, *International Handbook of Higher Education, Vol. 1*. The Netherlands: Springer.
- Brunner, J.J., 1993. *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato*, en H. Courard (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Chile, flacso, pp. 45-86.
- . (2007). *Mercados universitarios. Los nuevos escenarios de la educación superior*. Santiago de Chile: Informe Final de Proyecto FONDECYT N° 1050138.
- Declaración de los participantes en el Encuentro Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Superior (2019), <http://www.uabjo.mx/media/1/2019/11/DeclaracionEncuentroNacional.pdf>
- Dirección General de Educación Superior Universitaria. (2021). Plataforma *En Transparencia. Rendición de cuentas*. Disponible en: <https://dgesui.ses.sep.gob.mx/plataforma-en-transparencia>
- Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. SEP. (2019). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019*. Disponible en: https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf
- . (2019). Resultados del Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. Disponible en: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/cfee/reports/Default.aspx>
- Gil, T. (22 de junio de 2020). Universidades en Estado Unidos: las enormes deudas estudiantiles de hasta US\$ 1 millón en el país más rico del mundo. *BBC News*: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51540091>.
- INEGI. (2021). *Banco de Información Económica*. Disponible en : <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- ITESM (2021). *Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad*.
- Johnstone, D. B. (1998). *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report n World Wide Reforms*. Washington, DC.: The World Bank.



- . (2005). Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans. . // *International Barcelona Conference on Higher Education, Global University Network for Innovation (GUNI), May 24-25*. Barcelona.
- Ley General de Educación. (2019). Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf
- Ley General de Educación Superior. (2021). Disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin, New York.
- Mendoza, J. (2010). *Tres décadas de financiamiento de la educación superior*. En A. Arnaut, & S. Giorguli, Los grandes problemas de México. La educación. Vol. VII. México: El Colegio de México.
- . (2011). *Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de Información y Cifras del Período 2000 a 2011. Cuaderno de trabajo No. 6 DGEI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Evaluación Institucional.
- . (2019). *Retos del financiamiento de la educación superior: ajustes presupuestales (2015-2017)*. En H. Casanova, E. González. y L. Pérez (Coords.), Universidades de Iberoamérica: ayer y hoy. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- OECD. (2010). *Education at a Glance 2010*. OECD Indicators. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- . (2020). Disponible en: <https://cutt.ly/EmTtIEs>
- Perkin, H. (2007). *History of universities*. In J. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (pp. 159–205). Springer. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198827344.001.0001>.
- Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper serie N° 4, The World Bank, Washington, DC.
- Sanyal, B., & Martin, M. (2006). *Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global*. En G. U. Innovation, *La educación superior en el mundo 2007: Acreditación para la garantía de la calidad ¿Qué está en juego?* (págs. 3-19). Global University Network for Innovation.
- SEP. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. México. Disponible en: https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf.
- SHCP. (2021). Paquete Económico y Presupuesto de Egresos de la Federación. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- SHCP. (2021). Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica
- SHCP. (2021). Transparencia Presupuestaria, disponible en: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley, CA.: Carnegie Commission on Higher Education.
- UNESCO (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI. Visión y acción*. Disponible en: <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171/162>



- . (2004). *Educación Superior en una sociedad mundializada*. Documento de orientación. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136247_spa
- . (2009). *Comunicado de la Conferencia Mundial de Educación Superior. Las Nuevas Dinámicas de la Educación Superior y de la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo*. Disponible en: https://pep.unc.edu.ar/wp-content/uploads/sites/46/2017/04/Declaracion_conferencia_Mundial_de_Educacion_Superior_2009.pdf
- . (2021). *COVID-19 Educational Disruption and Response*. Education in Emergencies. <https://en.unesco.org/themes/education-emergencies/coronavirus-school-closures>.
- U-Multirank. (2020). *Universities in Australia and UK more afflicted by COVID-19 crisis than EU and US universities*. Disponible en: <https://www.umultirank.org/press-media/press-releases/universities-in-australia-and-uk-more-afflicted-by-covid-19-crisis-than-eu-and-us-universities/>.
- University World News (2015). *What will higher education be like in 2040?* Disponible en: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20150908145912643>

