

Regla Fiscal para Determinar el Monto del Subsidio Estatal a la Universidad de Guanajuato

Oscar Javier Cárdenas Rodríguez*

RESUMEN

En este trabajo se propone una contribución especial y una regla fiscal para que el gobierno estatal determine, ex ante, el monto de subsidio ordinario que ha de otorgar cada ejercicio fiscal a la Universidad de Guanajuato. La ventaja de este mecanismo es la eliminación de la negociación presupuestal que se realiza año con año entre la Universidad, el Gobierno Estatal y el Congreso Local.

ABSTRACT

An additional tax and a fiscal rule is proposed, in this paper, so that the Local Government determines, ex ante, the ordinary public subsidy it should give each fiscal year to the Universidad de Guanajuato. The advantage of this mechanism is the elimination of the budget negotiation that takes place yearly between the Universidad, the Local Government and the State Congress.

Recibido: 17 de Mayo de 2006
Aceptado: 30 de Octubre de 2006

INTRODUCCIÓN

Las universidades públicas de nuestro país financian su gasto a través de ingresos propios (pago de inscripciones, servicios académicos, rendimientos financieros, etc.) y con los subsidios provenientes de la Federación y del Gobierno Estatal (GE)¹. En relación con los subsidios existen dos hechos innegables; uno es que no existe un criterio claro por parte de la Federación para transferir los recursos a las Instituciones de Educación Superior (IES), el otro es que el esfuerzo que realizan las entidades federativas para coadyuvar con el gasto de sus universidades es bastante asimétrico². Con respecto a este último punto, por ejemplo, de 1994 al 2002 la variación real promedio del subsidio estatal fue del 35 %, sin embargo, el incremento de las aportaciones recibidas por la Universidad de Colima fue 7,8 veces mayor a las de la Universidad Autónoma de Coahuila (97,4 % vs 1,25 %)³. Por otra parte, en 2004 el porcentaje de subsidio público ordinario estatal de la Universidad Autónoma del Estado de México fue 5,7 veces mayor al otorgado a la Universidad Autónoma de Yucatán (61,5 % vs 10,8 %)⁴.

Una pregunta fundamental respecto al gasto educativo es ¿Quién debe financiarlo? ¿El estado o el educando? Al respecto, González-Romero y Aguilar (2000) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) concuerdan en que el financiamiento del gasto educativo, incluido el de educación superior, es responsabilidad del estado⁵.

Palabras clave:

Impuestos; Gasto educativo; Regla fiscal.

Keywords:

Taxation; Educational spending; Fiscal rules.

Si el financiamiento del gasto educativo es responsabilidad del estado ¿Entonces cómo debe financiarse? ¿Con más impuestos? ¿Con estímulos fiscales? ¿Cómo? La ANUIES, en la propuesta que presentó ante la Convención Nacional Hacendaria⁶, considera que para financiar el gasto de las IES es pertinente tomar una serie de medidas de carácter fiscal, tal como destinarles cierto porcentaje de la recaudación del impuesto federal al tabaco y a las bebidas con contenido alcohólico, o de lo que obtienen los municipios

* Escuela de Economía de la Universidad de Guanajuato. El Establo, Fracc. A-1, Puentecillas, Carr. Libre Marfil, C.P. 36250, Guanajuato, Gto. Correo electrónico: cardenoj@quijote.ugto.mx

¹ El subsidio federal y el estatal se subdividen en ordinarios (gasto corriente) y de ampliación y diversificación de oferta educativa (gasto asociado con la expansión de las instituciones). Adicionalmente el subsidio federal incluye un componente denominado extraordinario (recursos destinados a mejorar y asegurar la calidad educativa). Se aclara que en este trabajo sólo se aborda el tema del subsidio ordinario.

² Para una crítica del esquema de distribución de recursos federales ver a González-Romero (1998).

³ Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴ Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior, 2005. Secretaría de Educación Pública.

⁵ Para una discusión del financiamiento de las universidades públicas en Estados Unidos de América, véase Duderstadt, 2005.

⁶ El 6 de mayo de 2004 la ANUIES presentó ante la Convención Nacional Hacendaria su propuesta para "El financiamiento de la Educación Superior".

por cobro del impuesto predial y por cobro de los derechos del agua⁷. Inclusive, también plantea la posibilidad de establecer impuestos especiales locales para que los ingresos que generen se destinen de manera adicional al subsidio estatal.

El objetivo de este trabajo es proponer una contribución especial, como las que actualmente están implementadas en 6 estados, para que la recaudación se destine al fortalecimiento de la Universidad de Guanajuato (UG). Las estimaciones muestran que, con una tasa del 5 %, una contribución de esta naturaleza habría recaudado, en 2005, un total de 39,2 millones de pesos.

El resto del documento está integrado de la siguiente manera: en la sección II se analiza el subsidio otorgado a las universidades públicas estatales (UPE). En la sección III se plantea una contribución especial para el fortalecimiento del gasto educativo de la UG. Finalmente en la sección IV se presentan las conclusiones.

SUBSIDIO A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

Como porcentaje del producto interno bruto (PIB), el subsidio total otorgado a las UPE durante el período 1994 – 2004 cayó en promedio 0,19 %. Además, el subsidio total otorgado en 2004 fue 3 % inferior al

de 1994 (ver figura 1). Si se toma como referencia un periodo después de la última crisis (1996), la tasa de crecimiento promedio del subsidio total es de apenas 1,1 %.

Cabe destacar que ésta caída en el subsidio total es atribuible al descenso gradual de la parte federal, ya que durante el período en cuestión, la participación porcentual de la federación se redujo en promedio 0,5 %. De la misma manera, en 2004 el subsidio federal fue 3,5 puntos porcentuales inferior al de 1994. Esto es, en 1994 el subsidio federal representaba el 67,5 % del total y en el 2004, la contribución fue del 64 % (ver figura 2)⁸.

Para analizar el subsidio tomando un año como base, es necesario deflactar los montos denominados en pesos corrientes. Los deflatores más utilizados son el índice general de precios al consumidor (INPC) y el índice de precios implícito (IPI) del producto interno bruto. Sin embargo, para el caso del gasto educativo, Ulloa (1996) sugiere que se utilice el componente del INPC relacionado con los costos de la educación.

La figura 3 muestra las diferencias que se generan según el deflactor que se utilice. En ella se puede apreciar que en términos de pesos constantes de 2004, el subsidio estatal ha mostrado crecimientos sostenidos desde 1996, sin embargo, en términos de pesos educativos existe una disminución a partir del 2001⁹.

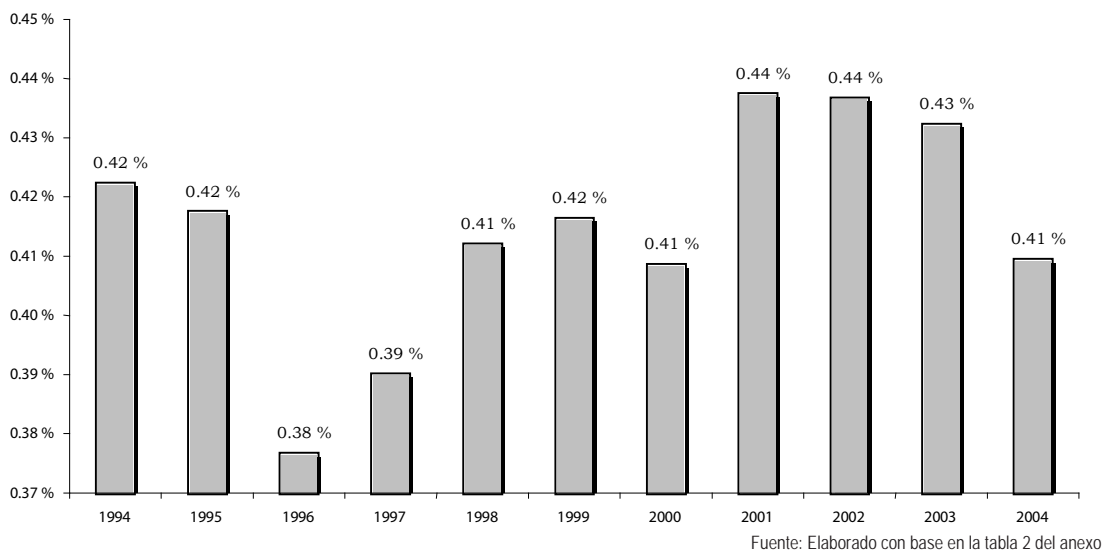
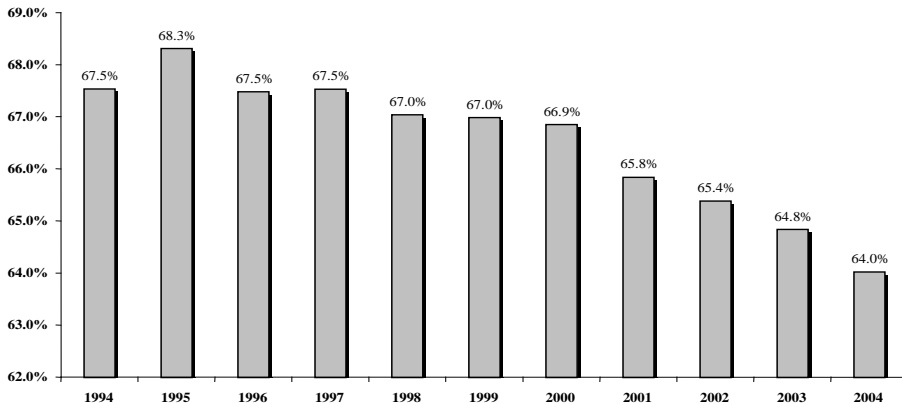


Figura 1. Subsidio total a UPE como porcentaje del PIB

⁷ En algunos países se financia el gasto educativo a través de tasas adicionales al impuesto predial. Tal es el caso de Ecuador (Álvarez Gutiérrez, 2003) y de Estados Unidos de América.

⁸ Esta disminución del subsidio federal se debe a que la federación ha realizado un menor esfuerzo que los estados en cuanto a la aportación de recursos.

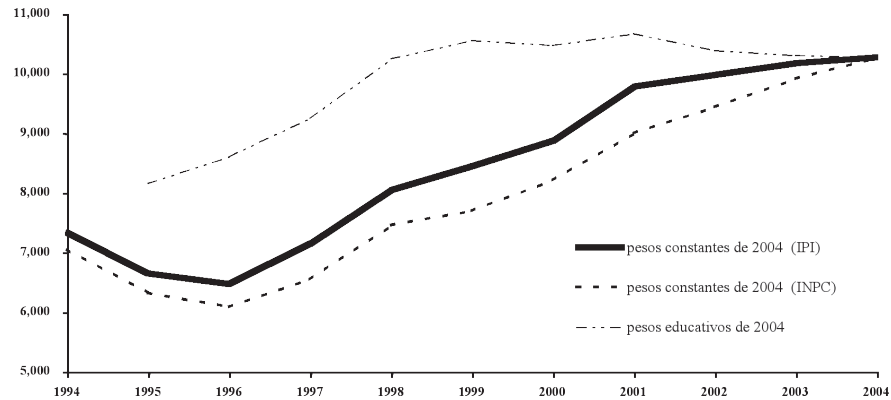
⁹ Pesos educativos se refiere al monto nominal deflactado con el componente del INPC asociado con los cambios en los costos educativos.



Fuente: Elaborado con base en la tabla 2

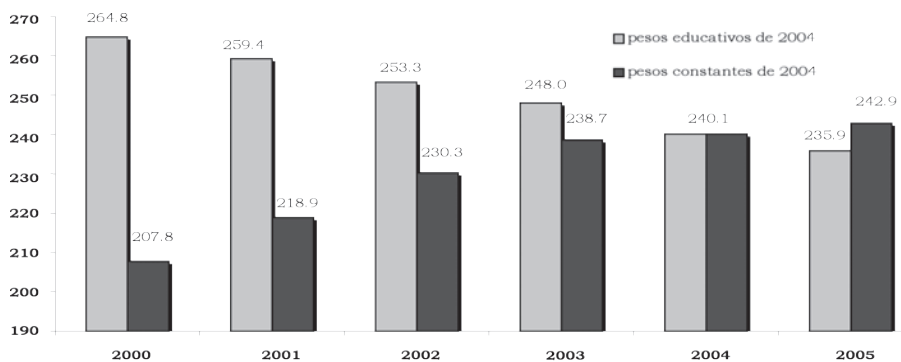
Figura 2. Subsidio federal a UPE como porcentaje del subsidio total.

¿Es factible revertir esa tendencia de pesos educativos decrecientes? Desafortunadamente no es fácil emitir una respuesta acertada, ya que los recursos que el GE destina a la UG dependen, primero, de la suficiencia de recursos presupuestales, y después, del ordenamiento que se haga con respecto a las necesidades de la entidad. Sin embargo, lo que sí es permisible, es proponer una regla de carácter fiscal que determine a priori los recursos que se han de otorgar a nuestra máxima casa de estudios. Esta propuesta se detalla en la siguiente sección.



Fuente: Elaborado con base en las tablas 2 y 3

Figura 3. Subsidio estatal a UPE en millones de pesos constantes de 2004.



Fuente: Elaborado con base en la tabla 4

Figura 4. Subsidio estatal otorgado a la Universidad de Guanajuato (millones de pesos).

En el caso del subsidio otorgado a la UG por parte del GE, se observa que éste muestra la misma tendencia que el total de subsidios estatales a nivel nacional (figura 4). Esto es, un incremento en términos reales pero una disminución en pesos educativos. En efecto, durante el periodo 2000 - 2005 la tasa de crecimiento del subsidio estatal fue de 3,2 % en términos reales pero de -2,3 % en términos de pesos educativos. Además, en 2005 el subsidio real fue 16,9 % superior al del año 2000, pero 10,9 % inferior en pesos educativos.

REGLA FISCAL

Las fuentes de financiamiento estatal para la UG se podrían dividir en dos: una parte relacionada con el Fondo General de Participaciones (FGP) que recibe el GE; la otra con el establecimiento de una contribución especial, similar a las que existen en los estados de Baja California, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

El monto del FGP que se destinaría a la UG se puede determinar utilizando el promedio histórico que ha representado el subsidio estatal con respecto al FGP. Este porcentaje ascendería a 3,0 %, tal y como lo muestra la información de la tabla 1.

Tabla 1.
Fondo general de participaciones y el subsidio estatal a la UG (pesos corrientes).

	Fondo General de Participaciones ^{1/}	Subsidio Estatal a la UG	Subsidio / FGP
2000	5,825,658,581	170,852,200	2.9 %
2001	6,270,303,631	191,589,700	3.1 %
2002	6,447,472,359	211,651,800	3.3 %
2003	7,479,487,998	228,647,300	3.1 %
2004	8,004,979,226	240,090,500	3.0 %
2005	8,906,800,299	253,455,600	2.8 %
		Promedio	3.0 %

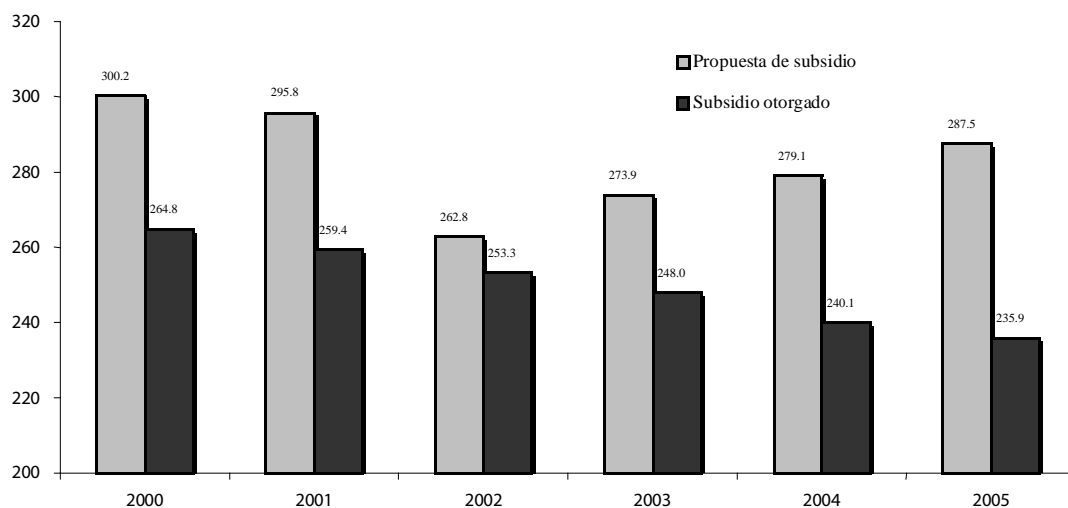
^{1/} Cuentas públicas. Gobierno del Estado de Guanajuato.

Por su parte, la contribución adicional podría quedar establecida en la Ley de Hacienda Estatal de la siguiente manera¹⁰:

- Artículo 1. El objeto de esta contribución es la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que se establezcan en la Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato.
- Artículo 2. Están obligadas al pago de esta contribución todas las personas físicas y morales que realicen los pagos a que se refiere el artículo anterior.

- Artículo 3. La base gravable de esta contribución será el importe total de los impuestos y derechos que se causen.
- Artículo 4. La tasa aplicable a la base de esta contribución será del X %¹¹.
- Artículo 5. El pago deberá realizarse al momento de enterar los impuestos o derechos sobre los que se cause el impuesto.
- Artículo 6. No causarán esta contribución:
 - i) Los accesorios de los impuestos.
 - ii) El impuesto sobre nóminas
 - iii) Los impuestos cedulares
 - iv) Los derechos por servicios:
 - a) En materia de Educación
 - b) De salud y seguridad social
 - c) Por servicios en materia de ecología
- Artículo 7. El monto que se recaude por esta contribución se destinará al fortalecimiento del gasto educativo de la Universidad de Guanajuato y sólo podrá emplearse para¹²:

Si la UG recibiera el 3 % del FGP y la totalidad de la recaudación de una contribución especial como la propuesta, el subsidio total otorgado de 2000 a 2005 no sólo hubiese sido mayor todos los años, además, éste no hubiese mostrado una caída continua, tal como sucedió con el subsidio efectivamente otorgado (figura 5).



Fuente: Elaborado con base las tablas 4 y 5

Figura 5. Subsidio estatal otorgado a la UG vs. subsidio propuesto (millones de pesos educativos de 2004)

¹⁰ Esta propuesta es el resultado del análisis de la Ley de Hacienda de los estados de Baja California, Coahuila, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

¹¹ La tasa dependerá de las negociaciones que se realicen entre la UG, el GE y el Congreso del Estado. Como referencia, las tasas establecidas en otras entidades van desde el 5% hasta el 10 %.

¹² Al igual que la tasa, el destino específico que se le ha de dar a los recursos, así como los impuestos y los derechos locales que no han de causar el impuesto dependerán de las negociaciones entre la UG, el GE y el Congreso del Estado.

CONCLUSIONES

La propuesta aquí presentada es congruente con las intenciones de la ANUIES y puede servir de base para otros estados, ya que además de establecer la contribución especial con fin específico, propone una regla de carácter fiscal que utiliza un mecanismo transparente para determinar, a priori, el monto del subsidio ordinario que el gobierno local a de transferir a su UPE. Las ventajas de esta fórmula son, al menos, dos. Por una parte garantiza a la Universidad un mínimo de aportaciones estatales, en este caso el límite inferior es el 3 % del FGP y la totalidad de la recaudación de la contribución especial; sin necesidad de negociar de manera anual el techo presupuestal. Por otra parte, permite al Gobierno Estatal generar una fuente de recursos adicionales para destinarse al gasto educativo, lo cual presenta cierta conveniencia, toda vez que el destino del gasto de algunos recursos federales, como el Programa de Apoyo Fortalecimiento de las Entidades Federativas, se determina en función del gasto estatal en educación.

Es verdad que el monto recaudado del impuesto representaría una mínima parte del presupuesto de la Universidad de Guanajuato, un 2,5 % del gasto total proyectado para 2005. Sin embargo, para visualizar la importancia del recurso proveniente de este impuesto, conviene saber que la recaudación de este impuesto, en 2005, hubiese sido 10 veces superior al presupuesto ejercido por la Universidad Politécnica de Guanajuato; 1,8 veces más que lo ejecutado por la Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato y 1,2 veces a los recursos otorgados al Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato¹³.

Por otra parte, la magnitud de los recursos provenientes del impuesto, hacia el interior de la Universidad se pueden ver en términos de becas o de apoyos a la investigación. En el primer caso, éstos son suficientes para cubrir una beca anual de 24,000 pesos (2,000 pesos mensuales) a 9,750 estudiantes. En el segundo caso, la recaudación del impuesto alcanza a financiar 8 convocatorias institucionales de apoyo a la investigación.

REFERENCIAS

- Álvarez Gutiérrez, Jesús (2003). El camino hacia la equidad educativa en América Latina. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. V, Núm. 1.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2004). *El Financiamiento de la Educación Superior*. Propuesta presentada para la Convención Nacional Hacendaria (www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/374.pdf).
- Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior, SEP. (<http://ses4.sep.gob.mx/iff2.htm>).
- Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index_documentos_relevantes.html)
- Dunderstadt, James J. (2005). *The Crisis in Financing Public Higher Education – and a Possible Solution: A 21st C Learn Grant Act*. The Millennium Project, University of Michigan.
- González-Romero (1998). *Criterios para subsidio público a universidades*. Publicado por la Universidad de Guadalajara.
- González-Romero, V.M. y Aguilar Armando (2000). La moneda al aire: El financiamiento de la educación en México. *Trayectorias (UANL)*, Año 2, Vol. 3, págs. 27-42
- Leyes de hacienda de los estados de Baja California, Coahuila, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.
- Ulloa H., Manuel (1996). Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación. *Revista de Educación Superior*, vol. XXV, núm. 99, págs.

Tabla 2.

PIB, Ingresos tributarios del gobierno federal y subsidio federal y estatal a las universidades públicas estatales (miles de pesos).

	PIB nacional ^{1/}	Ingresos tributarios gobierno federal ^{2/}	Subsidio a UPE ^{3/}	
			Federal	Estatal
1994	1,306,301,570	160,317,471	3,725,908	1,790,871
1995	1,678,834,829	170,305,668	4,788,421	2,221,611
1996	2,296,674,526	226,006,204	5,837,625	2,813,174
1997	2,873,272,991	312,115,330	7,569,125	3,639,466
1998	3,517,781,860	404,225,203	9,717,572	4,778,179
1999	4,206,742,894	521,682,406	11,732,352	5,782,912
2000	4,983,517,681	581,703,417	13,612,082	6,750,040
2001	5,269,653,640	654,870,334	15,176,666	7,874,232
2002	5,734,645,816	728,283,774	16,375,218	8,671,696
2003	6,245,546,945	766,582,327	17,506,394	9,494,469
2004	6,964,058,586	770,119,670	18,254,618	10,260,222

Fuente: ^{1/} Banco de Información Económica (BIE), INEGI

^{2/} Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, SHCP

^{3/} Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior, SEP

¹³ Cuenta Pública 2005, Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del estado de Guanajuato.

Tabla 3.

Índice de precios implícitos del PIB, índice nacional de precios al consumidor y costo educativo (base 2da quincena de junio de 2004).

	Deflactor implícito del PIB	Índice de precios al consumidor	
		General	Educativo
1994	0.244177	0.254051	-
1995	0.334453	0.351655	0.272642
1996	0.435123	0.462284	0.327120
1997	0.509796	0.555527	0.393557
1998	0.594300	0.640661	0.466657
1999	0.684982	0.751531	0.548304
2000	0.761279	0.822105	0.645106
2001	0.805267	0.875288	0.738690
2002	0.869637	0.919109	0.835616
2003	0.934119	0.958033	0.922047
2004	1.000000	1.000000	1.000000

Fuente: Indicadores económicos y financieros. Banco de México.

Tabla 4.

Subsidio estatal a la Universidad de Guanajuato por parte del gobierno del estado (pesos).

	Subsidio otorgado por el estado a la Universidad de Guanajuato en pesos		
	Corrientes	Educativos de 2004	Constantes de 2004
2000	170,852,200	264,843,596	207,822,769
2001	191,589,700	259,364,078	218,887,487
2002	211,651,800	253,288,486	230,279,275
2003	228,647,300	247,977,846	238,663,164
2004	240,090,500	240,090,500	240,090,500
2005	253,455,600	235,877,726	242,880,998

Fuente: Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior, SEP.

Tabla 5.

Recaudación estimada de la contribución especial para el financiamiento del gasto de la UG (pesos).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(I) Impuestos	71,729,071	113,107,364	102,819,969	87,265,518	114,678,853	94,488,764
Adquisición de bienes muebles	55,319,504	93,583,592	84,616,374	69,344,748	93,138,260	73,233,801
Loterías, rifas, sorteos y concursos	3,692,418	5,658,549	3,485,206	4,058,416	7,041,199	4,663,394
Por los servicios de hospedaje	12,717,149	13,865,223	14,718,389	13,862,354	14,499,394	16,591,569
(II) Derechos	272,892,141	458,905,893	383,601,506	433,743,331	617,577,466	689,019,410
Por servicios de tránsito y transporte	165,043,420	319,340,659	237,924,619	258,454,573	354,013,237	371,224,824
Por uso de carreteras y puentes estatales de cuota	4,161,330	4,634,919	5,600,510	6,218,362	75,537,995	126,722,837
Por los servicios del registro civil	46,298,943	57,958,918	63,131,313	67,011,503	70,878,523	76,687,037
Por los servicios del registro público de la propiedad y del comercio	31,159,574	39,039,940	39,504,300	59,699,870	61,088,449	63,210,225
Materia de fraccionamientos	2,523,465	1,587,828	2,656,686	1,493,333	1,218,413	1,143,807
Por certificados, certificaciones y constancias	5,604,206	7,395,365	5,956,054	7,156,641	9,274,390	9,679,242
Por Expedición y Legalización de Firmas y Documentos	1,265,850	1,894,823	1,615,620	2,799,959	2,918,190	4,106,220
Licencias de alcoholes	16,799,269	27,045,995	27,171,673	30,783,348	42,639,238	36,183,770
Por trabajos catastrales	36,084	7,446	40,731	125,742	9,031	61,448
(III) = (I) + (II) Base gravable	344,621,212	572,013,257	486,421,475	521,008,849	732,256,319	783,508,174
Recaudación con una tasa del 5%	17,231,061	28,600,663	24,321,074	26,050,442	36,612,816	39,175,409
3% del FGP	176,448,222	189,915,683	195,281,790	226,539,599	242,455,738	269,770,199
Subsidio total	193,679,282	218,516,345	219,602,863	252,590,041	279,068,554	308,945,608

Fuente: Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de Guanajuato.