



7, 8 y 9 de Octubre de 2010

## EL SUBSIDIO FEDERAL EXTRAORDINARIO, ELEMENTO PARA LA VALORACIÓN DEL QUEHACER DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS FEDERALES Y ESTATALES.

Mtra. Leonor González Villanueva

Mtro. Javier M. Serrano García

[lgonzalezv@uaemex.mx](mailto:lgonzalezv@uaemex.mx)

Universidad Autónoma del Estado de México

### RESUMEN

En el estudio del financiamiento de la educación superior en México, se parte del supuesto de que durante más de medio siglo, ha sido insuficiente para atender las crecientes necesidades de un sistema en expansión y exigente de transformaciones continuas para su adecuación a los requerimientos del entorno y la mejora de la calidad y pertinencia de sus programas académicos. El propósito de la investigación es destacar cómo la relevancia del presupuesto extraordinario radica en la construcción del proyecto de educación superior para el siglo XXI, teniendo como fin instaurar la calidad como criterio de evaluación del desarrollo de las IES y su aporte al desarrollo social. Se efectúa análisis comparativo del subsidio destinado a las universidades públicas en una década. Los resultados muestran que la estrategia de financiamiento extraordinario debe ser valorada, debido a que ha orillado a las IES a concursar por recursos y a buscar nuevos mecanismos para su obtención sin concretar el proyecto de calidad; es decir, sin resolver problemas estructurales relacionados como el financiamiento a la educación superior, la atención a la demanda con equidad y pertinencia, el desarrollo de ciencia y tecnología para un desarrollo sustentable. En su lugar se han instaurado mayores desequilibrios e inequidades entre las universidades federales y estatales.

**PALABRAS CLAVE:** Universidad, evaluación, financiamiento, presupuesto extraordinario.



7, 8 y 9 de Octubre de 2010

## INTRODUCCIÓN

El estudio del financiamiento a la educación superior se circunscribe en el marco de la política económica neoliberal adoptada por el Estado Mexicano a mediados de la década de 1980, política que responde más a las prioridades del gobierno federal, entre ellas la racionalización de recursos, que a una política financiera de planeación y coordinación del sistema educativo mexicano.

En la presente década, la discusión sobre el financiamiento público a la educación superior se sustenta en dos preceptos: por una parte, se reafirma la convicción de que la asignación de un financiamiento suficiente debe ser garantizado por parte de la sociedad; es decir, reiterar que por mandato de Ley, en México, la responsabilidad de financiar la educación corresponde al Estado y por otra, que la asignación de subsidios y apoyos adicionales se sustente en criterios, lineamientos y principios conocidos por todas las instituciones y aplicados con transparencia y objetividad.

En este sentido, la relevancia del tema del financiamiento de la educación superior radica en el reconocimiento del papel estratégico que ésta tiene en el desarrollo de la sociedad en todos sus campos. El propósito de la investigación es destacar cómo la relevancia del presupuesto extraordinario radica en la construcción del proyecto de educación superior para el siglo XXI, teniendo como fin instaurar la calidad como criterio de valoración del desarrollo de las IES y su aporte al desarrollo social, llevando de manera implícita el desconocimiento de su heterogeneidad.

### **EL SUBSIDIO FEDERAL EXTRAORDINARIO Y EL PROYECTO NEOLIBERAL PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS FEDERALES Y ESTATALES**

***Principios de la política de financiamiento público a la educación superior en México.***



El estudio del financiamiento a la educación superior se circunscribe en el marco de la política económica neoliberal adoptada por el Estado Mexicano a mediados de la década de 1980, política que como lo destaca Martínez (2007), responde más a las prioridades del gobierno federal, entre ellas la racionalización de recursos, que a una política financiera de planeación y coordinación del sistema educativo mexicano. Por lo que establece criterios de reestructuración de la política pública de financiamiento hacia las instituciones de educación superior (IES), caracterizada por la restricción de la participación del Estado en el otorgamiento de fondos públicos, a través de la instauración de estrategias como la evaluación y programación para la promoción e instauración de procesos de racionalización y uso eficiente de recursos, así como de la promoción de la participación del sector privado en la oferta de servicios educativos.

En el estudio del financiamiento de la educación superior en México, se parte del supuesto de que durante más de medio siglo, el financiamiento público a la educación superior ha sido insuficiente para atender las crecientes necesidades de un sistema en expansión y exigente de transformaciones continuas para su adecuación a los requerimientos del entorno, en particular los destacados por Ibarra (2007), referentes a mejorar la calidad y pertinencia de sus programas académicos, diversificar su oferta educativa y flexibilizar sus programas de estudio para dar respuesta a los requerimientos crecientes de la sociedad por una educación de mayor calidad y pertinencia.

En la presente década, la discusión sobre el financiamiento público a la educación superior se sustenta en dos preceptos: por una parte, se reafirma la convicción de que la asignación de un financiamiento suficiente debe ser garantizado por parte de la sociedad; es decir, reiterar que por mandato de Ley, en México la responsabilidad de financiar la educación corresponde al Estado y por otra, que la asignación de subsidios y apoyos adicionales se sustente en criterios, lineamientos y principios conocidos por todas las instituciones y aplicados con transparencia y objetividad.

En este sentido, la relevancia del tema del financiamiento de la educación superior radica en el reconocimiento del papel estratégico que ésta tiene en el desarrollo de



la sociedad en todos sus campos. Mientras tanto, la relevancia del tema del presupuesto extraordinario radica en la construcción del proyecto de educación superior del siglo XXI, cuyo propósito es instaurar la calidad como criterio de valoración del desarrollo de las IES y su aporte al desarrollo social, llevando implícito el desconocimiento de su heterogeneidad.

### ***El presupuesto extraordinario y los fondos de apoyo para las instituciones de educación superior.***

El segundo componente del modelo de presupuesto lo constituye el subsidio extraordinario, otorgado a través de programas o fondos especiales, el cual tiene como fin otorgar a las universidades recursos destinados a mejorar, asegurar la calidad y resolver problemas estructurales. Sin embargo, éstos son percibidos por las IES como el mecanismo empleado por la federación para la racionalización de recursos a través de procesos de planeación, evaluación y acreditación.

“En el contexto de un serio deterioro de la mayoría de las IES por el estancamiento del subsidio federal, las autoridades educativas introdujeron programas compensatorios orientados a atender “rezagos de infraestructura” y mejorar la calidad de las instituciones mediante la competencia por “fondos extraordinarios”, bajo reglas y criterios discrecionales establecidos de manera unilateral por la SEP” (Labra, 2007: 161).

El principio rector sobre la asignación y uso eficiente de recursos a partir de la incorporación del financiamiento extraordinario es que a través de estos mecanismos, las IES darán identidad a la responsabilidad institucional, generarán ingresos propios y promoverán procesos de autogestión universitaria para la obtención y ejercicio de recursos.

Los antecedentes de estos programas se ubican a principios de la década de 1990, actualmente son diversos los programas que se someten a concurso y a procesos de evaluación anual o bianual de acuerdo a sus reglas de operación. Entre los programas se encuentran: FOMES, PROMEP, FIUPEA, PROADU, PIFI, entre otros.



La transición e integración de los programas se da sobre el supuesto de contar con proyectos que permitieran integrar acciones en términos de mejorar la calidad de la educación superior.

***Características del presupuesto extraordinario:***

1. Destinado a las Instituciones de Educación Superior Pública. Dado el tamaño y origen, se exceptúan de algunos de estos fondos a instituciones federales como la UNAM, UAM y la UPN.
2. Constituidos por programas y fondos específicos.
3. Fondos públicos extraordinarios etiquetados y de provisión anual, según resultados.
4. Presupuesto extraordinario para: Instituciones; Programas educativos y Sujetos.
5. Control anual del ejercicio de recursos por programa.

Lo que es evidente, es que la instalación del denominado presupuesto extraordinario implica un proceso de homogeneización del quehacer de las instituciones de educación superior a nivel nacional, lográndose a través de las siguientes pautas normalizadoras:

1. Delimitación del tipo de instituciones participantes por los fondos.
2. Criterios de participación y permanencia de instituciones, programas y sujetos.
3. Definición de procedimientos para la obtención, ejercicio y seguimiento de recursos.

***El presupuesto extraordinario en México: una aproximación a través de indicadores.***

Mientras que en países latinoamericanos como Brasil y Chile, el financiamiento a la educación superior es predominantemente privado, en México el presupuesto es fundamentalmente de carácter público. Condición que lleva a formular una primera aseveración, que el proyecto modernizador es claramente diferenciado. Si bien en





México se opta por instaurar el presupuesto extraordinario federal con el propósito de otorgar recursos a las universidades, destinados a mejorar y asegurar la calidad y resolver problemas estructurales.

La importancia del análisis del presupuesto extraordinario posibilita identificar instituciones que pueden estar en la primera fase de un esfuerzo académico con perspectivas crecientes y el gran conjunto de instituciones y sectores en desventaja creciente por estímulos para el desempeño docente, investigación e infraestructura.

La constitución de los programas de financiamiento extraordinario se caracteriza por un enfoque lineal, el cual fue adoptado por las IES estatales a partir de 1990, fecha en la que se incorporaron a los programas por recursos federales extraordinarios.

A principios de la década de los noventa, el subsidio federal a la educación superior en México alcanzó los 8,413 millones de pesos, representando el 0.59% del PIB, de éste, el subsidio federal ordinario representó el 0.53% y el extraordinario el 0.06%. Una década después, el subsidio federal a la educación superior fue de 41,035 millones de pesos, representando el 0.56% del PIB, de éste el subsidio federal ordinario representó el 0.51% y el extraordinario el 0.05%.

Como puede observarse, la relación del subsidio federal extraordinario es poco representativa respecto al subsidio federal ordinario, más aún, el subsidio extraordinario no incrementó al “subsidio ordinario”, sino que operó a costa de éste, de manera que, visto en su conjunto, la medida no significó recursos adicionales. Entre 1994 y 2004, el subsidio federal ordinario destinado a las instituciones públicas de educación superior bajó de 0.53 a 0.51% del PIB, mientras que el subsidio extraordinario bajó de 0.06% a 0.05% del PIB.

Respecto a la participación de las IES federales y estatales por subsidios federales extraordinario, se tiene que las tres universidades federales que participan por fondos extraordinarios concentran entre el 30 y el 40% del subsidio, de los cuales el 50% o más es obtenido por la UNAM, mientras que las universidades estatales, entre ellas la UAEM, obtuvo como máximo el 2.83% en el año 2006. Cifras que son



muestra de las desigualdades estructurales entre las IES, reflejadas en la obtención de subsidios extraordinarios, contrarrestando con ello la posibilidad de construir el proyecto nacional de educación superior.

**Análisis comparativo del subsidio ordinario  
otorgado a una universidad pública estatal y a tres universidades  
públicas federales**

(Miles de pesos corrientes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>UAEM (Estatal)</b>	880,980.60	937,181.00	1,006,216.00	1,351,563.90	1,094,444.80	1,539,625.90
% RESPECTO AL TOTAL	2.32%	2.25%	2.17%	2.80%	2.13%	2.83%
<b>UAM (Federal)</b>	2,387,251.20	2,622,283.80	3,022,677.90	2,834,780.30	3,559,690.40	3,321,048.30
% RESPECTO AL TOTAL	6.28%	6.29%	6.53%	5.88%	6.92%	6.10%
<b>UNAM (Federal)</b>	11,764,065.60	13,050,560.90	15,154,798.40	15,568,170.80	16,592,523.80	16,838,525.00
% RESPECTO AL TOTAL	30.96%	31.28%	32.72%	32.29%	32.23%	30.93%
<b>U. Pedagógica Nacional (Federal)</b>	380,572.20	392,112.40	415,624.50	439,595.70	482,000.00	480,725.40
% RESPECTO AL TOTAL	1.00%	0.94%	0.90%	0.91%	0.94%	0.88%
<b>SUMA de las tres UPF</b>	14,531,889.37	16,064,957.48	18,593,101.19	18,842,547.18	20,634,214.59	20,640,299.07
% Subsid. Ord. A UPF respecto al total ordinario	38.24%	38.51%	40.15%	39.08%	40.09%	37.91%

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la Secretaría de Educación Pública (SEP). "Subsidio ordinario federal y estatal a las Universidades Públicas Estatales" en Información Estadística y Financiera sobre la Educación Superior. Consulta en WEB en julio de 2009. <http://ses2.sep.gob.mx/if/f1.htm>

El análisis de la distribución del subsidio permite corroborar que existe un proceso de distribución inequitativa entre instituciones federales y estatales, situación que está relacionada con el hecho de que instituciones como la UNAM y la UAM, concentran al mayor porcentaje de investigadores nacionales, por lo tanto, el mayor número de miembros del Sistema Nacional de Investigación (SNI), el número de proyectos registrados, las patentes y las publicaciones, tienden a concentrarse en éstas instituciones, trayendo como consecuencia la concentración de recursos. Es por ello que los indicadores de los programas de presupuesto extraordinario formulados para las IES estatales, están muy por arriba de su condición estructural.



Finalmente, estos fondos tienen dos grandes inconvenientes, la incertidumbre y la inequidad que ha generado entre las instituciones derivado de deficiencias estructurales, debido que a través de los criterios de valoración, tiende a beneficiarse a aquellas instituciones que están más consolidadas y que se encuentran en mejores condiciones estructurales. Referido por López, R y Casillas, M (2005) como “Efecto Mateo”.

Por ello, la estrategia de financiamiento extraordinario debe ser valorada, debido a que ha orillado a las IES a concursar por recursos y a buscar nuevos mecanismos para su obtención sin concretar el proyecto de calidad; es decir, sin resolver problemas estructurales relacionados como el financiamiento a la educación superior, la atención a la demanda con equidad y pertinencia, el desarrollo de ciencia y tecnología para un desarrollo sustentable. En su lugar se han instaurado mayores desequilibrios e inequidades entre las universidades federales y estatales, así como entre éstas.

En conclusión, cuando se examina la política de financiamiento educativo, en particular la condición del presupuesto extraordinario en México, conviene partir del reconocimiento de la debilidad estructural de las instituciones de educación superior estatales, si es que se quiere consolidar el proyecto nacional de educación superior.

### ***Indicadores de los logros según los programas de financiamiento extraordinario.***

En el marco de los programas, gradualmente se ha consolidado una cultura de valoración de los logros por parte de las IES. Las características de la conducta de “mejora de la calidad” en el contexto nacional indican los siguientes rasgos:

1. Estructuras organizativas formales que se han instaurado en el quehacer de las instituciones, entre ellas Dependencias de Educación Superior (DES) y Cuerpos Académicos (CA).
2. Conocimiento de propósitos, criterios e indicadores de desempeño por parte de los sujetos.





3. Incremento de indicadores de obtención de grados, miembros del SNI y publicaciones.
4. Urgencia por lograr mejoras competitivas inmediatas para sobrevivir, traduciéndose en altos salarios para investigadores nacionales y descenso de salarios del grueso de la comunidad académica.
5. Simulación de procesos de investigación por los integrantes de las comunidades científicas y en general de la comunidad académica.
6. Innovación en cambio organizacional y reorganización administrativa en contraposición a la falta de peso de actividades innovadoras del conocimiento.
7. Elevada desarticulación: baja interacción y vinculación entre los programas y el entorno, el sistema productivo y el sistema social.
8. Consolidación de los procesos de regulación del SES y su financiamiento con la emisión de reglas de operación y criterios “ideales”.

En resumen, mediante los programas de carácter extraordinario se han instaurado los procesos de racionalización de recursos, en contraposición a la intención de constituir el proyecto de educación superior de calidad y atención a necesidades estructurales que necesita el país.

***Las IES y los criterios dominantes sobre la calidad implícita en los programas.***

Si bien la estructura orgánica y constitutiva de las instituciones de educación superior, son garante de la autorregulación y autonomía, pues se rigen por principios como la autonomía y la autodeterminación académica. Los programas de financiamiento extraordinario no reconocen fronteras institucionales, aunque sí puede haber lugar para valorar el impacto de los programas de financiamiento extraordinario. Se borran las fronteras y la comunidad académica y científica organizada en espacios institucionales y disciplinarios rompe los lazos basados en la tradición y opinión. Constituyéndose en una comunidad que en aras del éxito individual, niega el proyecto educativo institucional.

Se asume entonces un criterio de calidad exógeno a las cuestiones institucionales e incluso nacionales, de carácter universal, neutro y ahistórico, que alcanza su condición más cuestionable en los rankings universitarios.



7, 8 y 9 de Octubre de 2010

Estamos hablando de la limitada intervención del Estado al financiamiento suficiente, dominando el criterio de libertad de investigación y producción, ésta sólo tiene límites de excelencia, eficiencia y eficacia, de lo cual se deduce una noción de calidad. Analizar la excelencia institucional, de programas, sujetos y en particular de la investigación, se limita a valorar las proposiciones lógicas: programas evaluados y acreditados, sujetos evaluados y apoyados por programas de estímulos e investigaciones desde sus objetivos, metas, métodos, antecedentes en la materia y experiencia del equipo de investigación.

El riesgo de estos programas es continuar con los procesos de valoración del quehacer institucional a través de los resultados esperados y obtenidos, que se prevé se hagan más colonizadores al incorporar procesos de evaluación internacional, lo que indiscutiblemente ampliará la distancia entre excelencia y relevancia de los programas y proyectos, entre instituciones federales y estatales.

Es necesario hacer de las políticas educativas verdaderas políticas públicas, que la cuestión del financiamiento no sólo sea relevante en términos de gestión, sino de pensar que las políticas de financiamiento, ciencia y tecnología, se constituyan en verdaderas políticas sociales, al traducirse en mecanismos de respuesta a necesidades y problemáticas sociales.

Cabe destacar diversos aspectos que deben ser considerados por los hacedores de la política pública: la falta de conocimiento y vinculación con las universidades estatales, el sector privado y la complejidad creciente del sistema educativo mexicano. Valorando la relación entre los recursos otorgados en las diversas áreas del conocimiento e instituciones y los grandes retos que implica contar con instituciones de educación superior, grandes unidades de investigación y conocimiento que requieren cuantiosos recursos. En otros términos, el financiamiento extraordinario no es la respuesta para contar con una masa crítica mínima de investigadores y recursos para competir en el escenario nacional e internacional. Teniendo en cuenta el pequeño tamaño de las comunidades académicas y científicas locales y el desplazamiento permanente de la sociedad del



conocimiento, los programas extraordinarios no constituyen la alternativa, lo ideal sería pensar en incrementar el presupuesto ordinario y apoyar programas asociativos con instituciones consolidadas en aras de promover procesos de transferencia de conocimiento, como la única alternativa para generar conocimiento competitivo.

El estudio sobre el presupuesto ordinario y extraordinario exige una política de Estado en la que el financiamiento se asuma como base para la construcción del proyecto de educación superior pública de ciencia y tecnología con visión de largo plazo y no emergente, se requiere por lo tanto de un acuerdo político entre Estado, sector privado sociedad e instituciones de educación superior.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANUIES. “Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para la educación superior”. *Documento presentado al Consejo Nacional*, México, noviembre. 2004
- Cazés Menache, Daniel. *Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro*, México, UNAM. 2007.
- González Villanueva, Leonor. *El financiamiento extraordinario hacia las IES, el caso del PROMEP en la UAEM*, tesis de maestría, Toluca, UAEM. 2005.
- Hernández Pérez. *El Financiamiento de la Educación Superior en México*, México. 2005.
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Retos y Perspectivas de la Educación Superior, en Educación, Ciencia y Cultura* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), Coordinador Valencia Carmona, Salvador. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 97, Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2002.
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis, “El financiamiento de la educación superior”, en Cazés Menache, Daniel (2007). *Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro*, México, UNAM. 2007



- Labra Manjarrez, Armando. “¿Continuidad o cambio? Hacia una política de Estado para el financiamiento de la educación superior pública en México”, en Cazés Menache, Daniel (2007). *Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro*, México, UNAM. 2007.
- López Zárate, Romualdo. “*El financiamiento a la educación superior 1982-1994*”. México, ANUIES (Col. Biblioteca de Educación Superior). 1996.
- López, R y Casillas, M - 'El PIFI. Notas sobre su Diseño e Instrumentación’, en Díaz Barriga, A y Mendoza, Rojas, J (coords.), *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*. 2005
- Martínez Della Rocca, Salvador e Ibarra, María Esther. “El financiamiento de la educación superior en México”, en Cazés Menache, Daniel (2007). *Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro*, México, UNAM. 2007
- Mendoza Rojas, Javier. *Cabildeo Legislativo del presupuesto educativo*. México, UNAM. 2007.
- Poder Ejecutivo Federal. *Cuarto informe de Gobierno, Anexo Estadístico*. México. 2004
- SEP. *ACUERDO número 453 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*, [Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2008, Décimosegunda Sección], México. 2008.
- SEP. *ACUERDO número 456 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)*, [Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2008, Cuarta Sección], México. 2008.
- SEP. *ACUERDO número 457 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)*. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2008, Séptima Sección], México. 2008.
- SEP. *Guía para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI 2008-2009*, México. 2008.
- Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC-SEP). *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*. 2006.