



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

MTRA. LEONOR GONZÁLEZ VILLANUEVA

MTRA. BERTHA ROSALBA ROCHA REZA

LIC. ERICK FLORES RUIZ

*Universidad Autónoma del Estado de México*

*SEIEM*

Tel. (01 722) 2720076, [lgonzalezv@uaemex.mx](mailto:lgonzalezv@uaemex.mx)

### 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 valoración 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, financiamiento, presupuesto extraordinario.

### 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.

## **Constitución del presupuesto de las instituciones de educación superior públicas de carácter federal y estatal.**

El presupuesto a las IES, forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, en el que se encuentran las partidas destinadas a las IES y a los programas de financiamiento extraordinario. La Secretaría de Educación Pública (SEP), presenta su propuesta de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con base en la estimación de las necesidades de financiamiento de los distintos programas bajo su responsabilidad y las metas del Programa Nacional de Educación (PRONAE 2007-2012), la SHCP, realiza los ajustes en función de la política económica prevista en la Ley de Ingresos y el PEF que presenta al Congreso, una vez en éste se realizan negociaciones entre fracciones parlamentarias de los partidos políticos, las coordinaciones de las diputaciones de los estados y las comisiones correspondientes (Ibarra, 2007; Ibarra 2007a).

La asignación del subsidio público para las universidades públicas federales, estatales y tecnológicas, se basa en un modelo diseñado por la SEP, el cual tiene tres componentes: el subsidio ordinario (federal y estatal), el extraordinario (solamente federal) y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa tanto en instituciones existentes como en nuevas instituciones (federal y estatal). Los estados también pueden otorgar apoyo extraordinario, pero no forma parte del modelo.

La principal fuente de ingresos de las IES lo constituye el *subsidio ordinario* (federal y estatal)<sup>1</sup>. En el caso de México, el subsidio ordinario de instituciones federales como la UNAM, UAM, IPN, UPN, COLMEX, Institutos Tecnológicos Federales, CINVESTAV y CETI, es de carácter federal y llega a ser hasta de un 90%. Por su parte, el subsidio de las universidades estatales y tecnológicas está compuesto por el subsidio federal y estatal, cuyos montos se formalizan mediante convenio anual entre el gobierno federal, el gobierno estatal y la universidad correspondiente. Siendo una de sus problemáticas la desigual participación de los gobiernos estatales<sup>2</sup>.

“Una circunstancia que ha afectado seriamente al financiamiento de las universidades públicas estatales se relaciona con la desigual participación de los gobiernos de los estado; en promedio aportan poco más de la tercera parte del subsidio total, con grandes variaciones que van del 50% o más (7 universidades) a menos del 15% (8 universidades) (Ibarra, 2007:125).

Aunado a ello se encuentra el destino de los recursos. A pesar de que anualmente las instituciones reciben el denominado presupuesto ordinario, más un incremento asociado a aumento de costos por servicios personales o gastos de operación, el 80 y hasta 90% del subsidio ordinario se destina a servicios personales y el resto a gastos de operación, lo que acota las posibilidades de las instituciones para implementar programas y proyectos de reforma estructural.

Otro elemento que caracteriza la desigualdad entre instituciones federales y estatales es el gasto por alumno. Las universidades federales (UNAM, UAM y UPN), están muy por arriba de las universidades estatales y entre estas existe gran disparidad. Mientras que en 2004 la UAM recibía 69 mil pesos por estudiante, la Universidad de Oaxaca sólo recibía poco más de 10 mil pesos (Ibarra, 2007:141). Situación que plantea retos de importancia a las universidades estatales al tener que atender a una población creciente y mejorar los estándares

de calidad, que al ser definidos como ideales, las colocan en desventaja con las instituciones federales, cuyos logros en investigación, extensión y difusión de la cultura, son superiores.

No podemos olvidar en este breve análisis uno de los graves problemas que enfrentan las IES en materia de presupuesto. La liberación de recursos generalmente se encuentra desfasada del calendario natural, lo que obliga a gestionar previsiones presupuestales del año anterior para cubrir compromisos del siguiente. En el primer semestre de cada año el monto de las ministraciones mensuales es menor al promedio autorizado, generando endeudamiento y aumento del gasto por el servicio de créditos que permitan operar con regularidad a las IES. En cuanto al subsidio extraordinario, según destaca Ibarra, las reglas de operación de los convenios de asignación evitan que estos recursos tengan un impacto más amplio por lo tardío de su entrega en el año fiscal (Ibarra 2007:133).

Adicionalmente al subsidio ordinario y extraordinario (el cual se aborda en el siguiente apartado), las IES cuentan con otros mecanismos para obtener recursos de carácter privado y recursos propios como: Cuotas por servicios, prestación de asistencia técnica, asesorías, servicios de investigación y desarrollo tecnológico dirigidos al sector productivo, impartición de cursos de educación continua, venta de productos, donativos, ingresos de entidades financieras universitarias y recuperación de gasto por servicios y productos financieros.

En resumen, la condición de las universidades estatales es más vulnerable que las federales, en primera instancia porque deben actuar en un doble proceso de negociación por el presupuesto ordinario; por una parte con la federación y por otra con la entidad federativa, sumado a la falta de cumplimiento de los convenios por parte de las autoridades estatales, lo que las sitúa en condiciones de incertidumbre e imposibilidad de consolidar sus proyectos académicos. Siendo para ello pertinente trabajar en el desarrollo de proyectos locales o regionales que permitan consolidar el compromiso de las autoridades de las diversas entidades federativas. Por otra parte, los criterios de los programas y fondos extraordinarios, así como las reglas de operación están por encima de la dinámica que ha caracterizado su actividad académica.

### **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 seis los programas que se someten a concurso y a procesos de evaluación anual o bianual de acuerdo a sus reglas de operación.

La instancia encargada del diseño y operación de los programas y fondos extraordinarios es la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, hoy denominada Subsecretaría de Educación Superior (SES). Para su operación, las IES designan la tarea de gestión de recursos extraordinarios a una dirección, departamento o áreas según su estructura orgánica administrativa.

Los programas son Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), cuyo propósito es atender las necesidades de infraestructura en las IES; el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados (FIUPEA), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), el Fondo de Aportaciones Múltiples (CAPFCE-FAM-RAMO 33), Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales (FAEUP). Desde 2001 el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), opera a partir de la evaluación y aplicación anual de los recursos de los fondos FOMES y FIUPEA, así como de PRODES (Programas de Fortalecimiento) y PROGES (programas de mejoramiento de gestión).

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.

Los Fondos de apoyo a las Instituciones de Educación Superior Públicas, son: Fondo de Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos, Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior, Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (Federales y Descentralizados) Equipamiento e Infraestructura: Talleres y Laboratorios, Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas, Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (Irreductibles), Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario a Universidades Públicas Estatales (Distribución por la Fórmula Cupia con Participación de la SEP y ANUIES), Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de Concurso, Incluye Programa de Estímulos y Carrera Administrativa), Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de Concurso por Proyectos para Apoyar las Reformas de las UPE, para Abatir Pasivos Contingentes Derivados de Pensiones y Jubilaciones), Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, Fondo para la Consolidación de las Universidades Interculturales (Irreductible), Fondo de Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales Existentes (Fondo de Concurso).

La presentación de proyectos para la obtención de estos fondos está ligada a los programas de financiamiento extraordinario, debido a que las instituciones participantes deberán mostrar evidencia de que se han atendido satisfactoriamente las observaciones resultantes de las auditorías que, en su caso, se hubiesen realizado a los recursos de **fondos extraordinarios**

entregados en años anteriores, de no hacerlo, no se podrán asignar o liberar recursos a las instituciones que omitan presentar dicha evidencia”

A estos fondos se suma el Programa de Estímulo al Desempeño (PROED, 1986) cuyo propósito es otorgar recursos adicionales al salario y el Programa Nacional de Becas (PRONABES, 2001), concede becas a estudiantes de educación superior.

### **Características del presupuesto extraordinario:**

1. Destinado a las Instituciones de Educación Superior Pública. Dado el tamaño y origen, se exceptúan 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.
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.

### México subsidio federal ordinario y extraordinario en educación superior (1994-2004)

Año	(Millones de pesos corrientes)			% PIB		
	Subsidio federal Total	Subsidio federal ordinario	Subsidio federal extraordinario	Subsidio federal total	Subsidio federal ordinario	Subsidio federal extraordinario
1994	8 413	7 579	834	0.59	0.53	0.06
1995	10 706	9 806	900	0.58	0.53	0.05
1996	13 908	12 608	1 300	0.55	0.5	0.05
1997	17 741	16 003	1 738	0.56	0.5	0.05
1998	22 276	19 768	2 508	0.58	0.51	0.07
1999	25 646	23 336	2 311	0.56	0.51	0.05
2000	30 563	27 051	3 512	0.56	0.49	0.06
2001	33 140	30 498	2 641	0.57	0.52	0.05
2002	38 398	33 503	4 895	0.61	0.54	0.08
2003	41 893	37 112	4 781	0.62	0.55	0.07
2004	41 035	37 286	3 750	0.56	0.51	0.05

<

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 extraordinario, 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/inf1.htm>

No obstante, en 2004 se logró integrar el Fondo de Equidad para las Universidades con Costo por Alumno Debajo de la Media Nacional (SEP/ANUIES), con un monto de 900 millones de pesos. De éstos, 815 millones fueron para nuevas universidades estatales de las más rezagadas del país y 85 millones para diversas instituciones educativas y culturales. Las universidades beneficiadas con un costo por alumno menor a la media nacional fueron: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (160 millones); Universidad Autónoma de Guerrero (100 millones); Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (100 millones); Universidad Autónoma de Sinaloa (220 millones); Universidad Autónoma de Tlaxcala (23 millones); Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo (72 millones); Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (36 millones); Universidad Autónoma de Chiapas (34 millones); y Universidad Autónoma del Estado de México (70 millones) (Martínez e Ibarra, 2007: 184-185).

El objetivo del fondo fue iniciar un proceso tendiente a resarcir el rezago histórico de las nueve universidades estatales, cuya inclusión se hizo con base en estudios oficiales, que demuestran el círculo vicioso en que han sido colocadas por un lado, se les ofrece acceder a diversos programas de apoyos económicos y, por otro, se les exige el cumplimiento de diversos indicadores académicos de calidad, que a veces no alcanzan por falta de recursos.

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.

En este momento es necesario formular una precisión respecto a los “logros” en esta materia. Si bien los mayores beneficios se concentran en las áreas de humanidades e ingeniería y tecnología, las áreas de la salud y ciencias naturales ocupan los últimos lugares, no porque en las primeras se estén generando conocimiento o promoviendo desarrollos en materia de ciencia y tecnología; sino porque el grueso de los académicos ha logrado cumplir con los criterios de valoración establecidos por la federación, a saber: la obtención de grados, la participación en programas de estímulos al desempeño y en particular, la producción académica, traduciéndose en la obtención de apoyos adicionales y diferenciados, los cuales se suman al salario.

Finalmente, considerando que el 80 o 90% del presupuesto ordinario se destina a gastos de operación, salarios. Los recursos extraordinarios han sido el medio para presentar y llevar a cabo proyectos de transformación de las instituciones educativas, construcción y remodelación de espacios físicos, equipamiento (bibliotecas, centros de cómputo, laboratorio de idiomas, centro de autoacceso). Sin embargo, a pesar de contar con criterios de desempeño y siendo una experiencia sistematizada, los recursos continúan siendo insuficientes para cubrir las necesidades existentes. Teniendo 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 propios programas, gradualmente 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, traducéndose 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. Prioridad de proyectos institucionales, contrarrestando los proyectos intra e interinstitucionales, y los procesos de transferencia de ciencia y tecnología.
8. Elevada desarticulación: baja interacción y vinculación entre los programas y el entorno, el sistema productivo y el sistema social.
9. Consolidación de los procesos de regulación del SES y su financiamiento con la emisión de reglas de operación y criterios “ideales”.

Podemos concretar que 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.

Los lazos entre el enfoque de los programas y la autonomía universitaria son más que evidentes, siempre en total dependencia. Con origen en el Medioevo, pasando por la reforma universitaria de Von Humboldt, e incluso con las transformaciones de los países nórdicos, tendientes a una fuerte intervención del Estado a través de la programación, hasta Gunnar Myrdal acompañó el criterio dominante de la autonomía universitaria como sustento de la libertad de docencia y de investigación (Clark, 1983, cit. en Ibarra, 2007: 358).

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.

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.

La evaluación se realiza por las propias autoridades SEP, o por pares, o sea expertos-especialistas en la disciplina o materia técnica, con calificaciones similares o superiores a los investigadores proponentes de un programa o proyecto. Los resultados o producción se mide por programas evaluados y acreditados, por publicaciones, lo que implica que una evaluación favorable por el sistema de pares significa que la iniciativa tiene “mérito”, entendido como excelencia. Perdiéndose la relevancia o valoración de los proyectos para la institución, los sujetos y en general para el proyecto educativo y social nacional.

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.

### **La gestión de los programas de financiamiento extraordinario.**

Resulta relevante por lo tanto, analizar la relación entre las instituciones y el aparato político burocrático, responsable de realizar operaciones de apoyo, básicamente económico. La actividad de gestión está a cargo de un cuerpo administrativo, burócratas, que si bien por antecedentes han tenido contacto con el ser y quehacer de las instituciones de educación superior, estos han venido en un cuerpo de administradores, que no cuentan con el reconocimiento de las comunidades académicas para realizar estos procesos.

La diversidad de programas y objetos de evaluación han conllevado la conformación de un grupo de gestores que deben poseer saberes y habilidades profesionales en la materia; es decir, los procesos de evaluación y acreditación se han especializado a tal grado que la definición de criterios e indicadores de valoración de la actividad de los sujetos e instituciones, supera el conocimiento de un campo disciplinar y la historia de las instituciones, sus necesidades. Siendo sustituido por la sistematización de procesos y el uso de las TIC.

Se acota el quehacer de las instituciones a partir de la supuesta conjunción de esfuerzos en la búsqueda de atención a las necesidades y solución a las grandes problemáticas de la educación, lo que explica que el Estado realice mejores procesos de evaluación que le permitan reestructurar el presupuesto, garantizando la asignación cada vez más escasa de recursos. Se legitiman los procesos mediante el discurso de la velocidad del cambio científico tecnológico y la búsqueda de ventajas competitivas nacionales, disfrazando la intervención del Estado sobre la dirección a la que apunta la actividad institucional, con lo que se pretende reducir la brecha, pero que evidentemente no se sustenta en políticas claras y con apoyo financiero.

El enfoque de los programas no enuncia elementos normativos precisos para la formulación de políticas, aunque sí permiten evidenciar una visión sobre la necesidad de la formación, producción y difusión de conocimiento; sin embargo, no apunta a consolidar el compromiso con las universidades estatales y enfatizar la responsabilidad de la comunidad académico científica, en conjunción con las universidades federales, las empresas, las comunidades financieras y la sociedad para la constitución del proyecto de educación superior nacional.

Ciertamente, la incertidumbre, el ritmo de cambio de los conocimientos, el ciclo corto de vida de los productos y la globalización de la economía mundial constituyen un conjunto de elementos que justifican hoy la importancia de la programación, de los ejercicios de prospectiva y el diseño de políticas específicas para incentivar la producción académica, en particular las relacionadas con financiamiento educativo, ciencia y tecnología, atención a la demanda con calidad y equidad, sin embargo, no consideran mecanismos que contrarresten las desigualdades estructurales entre instituciones estatales y federales, como puede ser la transferencia de conocimientos y tecnología.

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.

Si bien las nuevas políticas han alterado el quehacer de las universidades públicas mexicanas, pues los programas de financiamiento extraordinario han abierto un espacio para la intervención estatal, estas deben contrarrestar las teorías organizacionales y el criterio de rendición de cuentas, en la búsqueda de contar con espacios académicos y de desarrollo científico tecnológico.

## **Conclusiones**

1. La política definida por el Estado es deficiente y no constituye un compromiso permanente para soportar con recursos públicos suficientes las necesidades de las IES.

2. Los criterios para la asignación de recursos son poco claros y no se apegan a las necesidades de ampliación de oferta educativa, personal, equipamiento e infraestructura de las IES.
3. Los problemas asociados al financiamiento ordinario y extraordinario de las IES reducen sus posibilidades de incidencia en el desarrollo económico, educativo, científico y tecnológico de las regiones en que se ubican.
4. El presupuesto extraordinario no ha constituido un instrumento de planeación operativa y financiera que plantee objetivos, detecte riesgos, prevea alternativas y posibilite el análisis de cada una de las áreas y programas de la estructura funcional de las IES.

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.

## **Propuestas**

1. Establecer estrategias para actualizar el marco normativo y dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 25° de la Ley General de Educación, para alcanzar el 8% del PIB y 9bis de la Ley de Ciencia y Tecnología para alcanzar el 1% del PIB.
2. Incrementar anualmente los recursos para los proyectos y programas especiales, extraordinarios, considerando las metas del PRONAE y las necesidades regionales.
3. Fortalecer el gasto de inversión a todas las IES para subsanar los rezagos estructurales y modernizar su infraestructura.
4. Canalizar directamente los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples a las universidades para evitar la triangulación con los gobiernos estatales y agilizar la entrega de los recursos para la construcción de infraestructura, en los términos de la legislación de las instituciones.
5. Atender los grandes rezagos acumulados en algunas universidades públicas mediante mecanismos compensatorios que permitan establecer con claridad los compromisos que deberán cumplir tanto las instituciones como el gobierno federal y los gobiernos estatales.
6. Continuar con la atención a los problemas estructurales de carácter financiero de las universidades públicas estatales mediante el apoyo financiero a las reformas realizadas por las universidades, particularmente con el Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales, con el fin de disminuir los pasivos contingentes derivados de los sistemas de pensiones.
7. Redefinir criterios para la asignación evitando mecanismos de mayor diferenciación.

8. Definir estrategias que permitan garantizar que los fondos extraordinarios promueven la consolidación de las instituciones estatales.

En resumen, tenemos que buscar constituir un sistema de educación superior que responda a lo planteado por Labra “fortalecer las capacidades de gestión por resultados y la planeación a mediano y largo plazos de las instituciones de educación superior y crear un sistema nacional de evaluación de la calidad y el desempeño institucional de la educación superior, que considere la diversidad institucional y guarde congruencia con el respeto a la autonomía universitaria” (Labra, 2007:150-151).

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. Ello implica contar con una planeación presupuestal integral del sistema educativo nacional, para lograr hacer efectivo el cumplimiento constitucional del derecho a la educación a toda la población mexicana.

### Referencias bibliográficas

- SEP. *Reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología*, artículo 9bis, Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre. 2004.
- SEP. *Adición al artículo 25 de la Ley General de Educación*, Diario oficial de la Federación, México, diciembre 22. 2005.
- 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 (SESI-SEP). *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*. 2006.

Valenti, Giovanna; Casalet, Mónica y Avaro, Dante (compiladores). *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*, México, FLACSO. México/Plaza y Valdés. 2008.

---

<sup>1</sup> También conocido como "irreductible" o subsidio regularizable De acuerdo con el modelo de la SEP, "el subsidio ordinario cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las universidades. Se asigna con base en el costo previamente homologado de los insumos (nómina autorizada más otros gastos de operación). El incremento en costos relacionado con servicios personales son autorizados por la SHCP con base en la política salarial del Gobierno Federal. Incluyen incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones, que se calcula de acuerdo con las fórmulas que autoriza la propia SHCP. Estas fórmulas se refieren a repercusiones y prestaciones tales como aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, días diferenciales, seguridad social, vivienda y seguro de ahorro para el retiro, y se aplican de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público para cada concepto." (SEP-SES, 2006: 3 y 4). (Ibarra, 2007: 12).

<sup>2</sup> Para enfrentar los problemas derivados de los rezagos acumulados y el crecimiento de la demanda en educación superior, las universidades autónomas estatales recurren el apoyo de los gobiernos locales, como una forma de compensar la caída, en términos reales, del subsidio federal.