

## INSTITUCIONALISMO Y FINANCIAMIENTO EN LAS IES EN MÉXICO. EL CASO DE LA UAM

*Salvador T. Porras<sup>1</sup>*  
*Regina Leal Güémez<sup>2</sup>*

### RESUMEN

*Los recursos públicos destinados a las instituciones de educación superior son siempre escasos y de difícil acceso. En el caso mexicano, las Instituciones de Educación Superior (IES) se han ligado cada vez más frecuentemente al sector productivo, para obtener recursos adicionales a los recibidos por parte del gobierno federal como subsidio ordinario. El gobierno federal, con la intención de otorgar recursos adicionales a la educación, ha establecido diferentes programas y mecanismos para que las IES puedan acceder a esos recursos adicionales en un proceso de institucionalización basado en la evaluación. Así, las IES comparten entre ellas un espacio cultural que les es*

<sup>1</sup> Profesor titular del Área de Estudios Organizacionales. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

<sup>2</sup> Profesora titular del Área de Modelación de Sistemas en la Economía y la Administración. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

*propio, campo en el que dan y reciben influencias. Esos procesos de influencia no son aleatorios sino socialmente contruidos. En este artículo analizamos la manera en que las IES están tratando con tendencias globales, para obtener fondos adicionales que les permitan apoyar sus actividades sustantivas de enseñanza e investigación. En particular, presentamos el caso de la UAM. La información demuestra la importancia creciente que los recursos adicionales tienen en el presupuesto general de la universidad, ya que representan alrededor del 4% del subsidio que recibe por parte del gobierno federal.*

## INTRODUCCIÓN

Los recursos públicos destinados a las instituciones de educación superior son siempre escasos y de difícil acceso. En el caso mexicano, las Instituciones de Educación Superior (IES) se han ligado cada vez más frecuentemente al sector productivo, para obtener recursos adicionales a los recibidos por parte del gobierno federal como subsidio ordinario. El gobierno federal, con la intención de otorgar recursos adicionales a la educación, ha establecido diferentes programas y mecanismos para que las IES puedan acceder a esos recursos adicionales en un proceso de institucionalización que se basa en la evaluación. Así, las IES comparten entre ellas un espacio cultural que les es propio, campo en el que dan y reciben influencias. Esos procesos de influencia no son aleatorios sino socialmente contruidos.

En este artículo analizamos la manera en que las IES están tratando con tendencias globales, para obtener fondos adicionales que les permitan apoyar sus actividades sustantivas de enseñanza e investigación; asimismo, se expondrá cómo a través del institucionalismo el gobierno ha generado procesos para impulsar la racionalización del gasto de las universidades, estableciendo cambios en la normatividad para la asignación del financiamiento a las instituciones de educación superior y combinando un modelo de financiamiento público automático con financiamiento público por resultados. A través del caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, se ejemplifican los efectos que estos cambios han tenido en dicha organización.

## ¿QUÉ ES EL INSTITUCIONALISMO?

La propuesta conceptual del *nuevo institucionalismo* sostiene —entre otras cosas— que es el medio ambiente político-cultural el que determina la estructura de las organizaciones, facilitando o dificultando su legitimación social (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983; Scott, 1995). Las organizaciones existen en una arena de relaciones que comparten con otras organizaciones, atendiendo exigencias económicas, políticas y simbólicas. Con el objeto de mantener su actividad dentro de tal campo, las organizaciones influyen y son influidas por actores en sus mismos espacios de actuación, influencias que deben ser comprendidas no como hechos fortuitos o aleatorios, sino como procesos socialmente construidos. Por ello —como señala Scott (1995: 33)—, una institución está integrada por “estructuras y actividades cognoscitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado al comportamiento social”.

En un muy influyente artículo del nuevo institucionalismo, DiMaggio y Powell (1983) plantean que las organizaciones son moldeadas por fuerzas externas y procesos que incluyen acuerdos tanto miméticos como normativos. Además, argumentan que el Estado y las profesiones, entre otros agentes, ejercen presión sobre las organizaciones para homogeneizar sus burocracias. Tal presión —apuntan estos autores— permite explicar el *isomorfismo institucional*, proceso que conduce a ciertas organizaciones a imitar a otras que son consideradas socialmente como exitosas. En estos procesos de influencia llega a predominar uno de tres elementos: **la coerción** (isomorfismo coercitivo), **la imitación** (isomorfismo mimético) o **las normas** (isomorfismo normativo).

El **isomorfismo coercitivo** representa a una organización adoptando ciertas características, debido a las presiones ejercidas por un agente poderoso, como el Estado, por otras organizaciones con mayor capacidad de negociación o por la sociedad. En este tipo de isomorfismo, el Estado puede utilizar la fuerza para hacer cumplir las disposiciones. También puede utilizar símbolos que refuercen la legitimación a través de otras organizaciones.

Por su parte, el **isomorfismo mimético** refiere el proceso de copia o imitación que llevan a cabo algunas organizaciones, quienes siguen las pautas de comportamiento y estructuración propias de la organización líder que —como ya indicamos— representa la racionalidad y el éxito. Así, la mimesis busca simplemente adoptar aquellos elementos que parecen conducir a una organización por

el camino correcto, evitando con ello los procesos de prueba y error característicos de las organizaciones poco exitosas.

Finalmente, el **isomorfismo normativo** se encuentra relacionado con la profesionalización. En este caso, son los grupos de profesionales quienes proporcionan la legitimación requerida por las profesiones que ellos representan, extendiendo su influencia a las organizaciones, por ejemplo, a través del personal.

### ¿CUÁLES SON LAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS IES?

El tema del financiamiento a la Educación Superior (ES) está a discusión en el ámbito mundial. Es un sector que se encuentra en crisis por diversos factores, entre los que se pueden mencionar la incapacidad de los Estados para apoyar a la educación superior, debido a los diversos gastos y necesidades que tiene que atender, así como la calidad del producto educativo, la cual es insuficiente para satisfacer las demandas competitivas de los mercados laborales globales y, por último, el costo relacionado con la educación superior aunado a las ineficiencias de las instituciones (Neubauer 2003: 54-57).

El financiamiento a instituciones de educación superior se ha planteado en el ámbito mundial considerando básicamente dos alternativas: una argumenta que el financiamiento debe de hacerse completamente vía el Estado; la otra es una propuesta que plantea que el financiamiento debe recaer en los particulares. La tendencia mundial actual está orientada por patrones propuestos por organismos internacionales, como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), quienes plantean que los gobiernos deben de subsidiar cada vez menos a las universidades, para que sean los estudiantes o usuarios de las mismas los responsables de su financiamiento. Además, las propias universidades deberán buscar fuentes alternas de financiamiento para dejar de depender únicamente del subsidio gubernamental.

De acuerdo con Brunner (2002), se puede hablar de tres formas básicas de financiamiento de las IES: financiamiento público, financiamiento privado y modalidades mixtas de financiamiento. El financiamiento público consiste en que el Estado realiza asignaciones presupuestarias anuales, otorgadas automáticamente en beneficio de las instituciones determinadas por la ley, que son aquellas que poseen carácter público. Pero, además, las instituciones tienen la posibilidad de

manejar mecanismos complementarios de financiamiento: como la obtención de recursos públicos adicionales, asignados bajo diversas modalidades; la obtención de recursos de origen privado, vía cuotas de matrículas, contratos de venta de servicios, donaciones, créditos contraídos con el sistema financiero, etc.; así como la obtención de recursos públicos y privados de origen externo, a través de convenios de cooperación internacional (Brunner, 2002: 132-135).

Además, el gobierno puede utilizar ciertos mecanismos para la asignación de fondos gubernamentales: una alternativa es que el Estado transfiera los fondos institucionales a las universidades y ellas, por su parte, deciden la distribución a su interior; y otra opción es hacer transferencias de recursos vinculadas con fórmulas, contratos y resultados, de forma tal que a partir del financiamiento se fijen y evalúen los resultados esperados o efectivamente producidos. Este modelo resulta ser más exigente en la asignación de recursos y tiende a crear mayores responsabilidades para las instituciones (Brunner, 2002: 152-153).

El financiamiento privado se refiere principalmente a la obtención de recursos a través del pago de cuotas por parte de los estudiantes, como retribución por el servicio recibido. Las instituciones privadas de educación superior se financian a través de las colegiaturas y controlan sus costos en conformidad con su situación en el mercado. También pueden recibir apoyo financiero de sus egresados, a través de donaciones o contribuciones, así como obtener recursos privados por la vía de contratos de venta de servicios o por créditos con el sistema financiero. Además, pueden recibir recursos públicos por la vía de aportes especiales para la adquisición de terrenos, construcciones o equipamientos; o a través del apoyo a estudiantes mediante becas o préstamos con recursos públicos; así como exportando programas académicos o abriendo sucursales en otros países y, por supuesto, pueden obtener recursos públicos y privados de origen externo gracias a la cooperación internacional (Brunner, 2002: 140-141; Chevaillier y Eicher, 2002: 91).

Ningún sistema se financia exclusivamente por financiamiento público o por financiamiento privado. Los sistemas privados casi sólo lo hacen por medio del cobro de cuotas de matrícula, mientras que los sistemas públicos han funcionado básicamente por el financiamiento gubernamental automático, por vía de asignaciones que se incrementan de manera negociada. Sin embargo, esta práctica ha traído fuertes críticas y se ha visto sometida a presiones restrictivas, de manera que la tendencia actual en varios países ha sido iniciar reformas de mayor o menor medida, para la modificación de los esquemas de financiamiento a la educación superior.

En el caso de México, actualmente el gobierno ha seguido una política para impulsar la racionalización del gasto en las instituciones públicas. A través de cambios en la normatividad para la asignación de financiamiento, se está impulsando un modelo de financiamiento público automático, complementado con financiamiento público por resultados y contratos, al tiempo que se presiona a las IES en la búsqueda de recursos privados. De esta manera, mediante procesos normativos (isomorfismo coercitivo), el gobierno federal está orientando a las IES a buscar formas privadas de financiamiento, que les permitan complementar el subsidio que reciben.

A lo largo de la historia, el gobierno de México ha establecido diversos modelos de financiamiento para la educación superior. Es a finales de la década de los ochenta, cuando se decide implantar un mecanismo para la asignación de fondos a las IES consistente en dos modalidades: por una parte, continuar con los “financiamientos ordinarios” y, por otra, se establecen “financiamientos extraordinarios”, cuyos montos asignados fueron canalizados por varios conductos desde 1990, a través del Fondo para modernizar la educación superior (Fomes), y estaban sujetos a los resultados de una evaluación practicada por instancias organizadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Los financiamientos ordinarios se aplicaron generalmente para cubrir los gastos corrientes, mientras que el financiamiento extraordinario se aplicaba a proyectos académicos que pudieran tener una repercusión global en la institución. Se trata de proyectos cuyos costos no pudieran cubrirse con el financiamiento ordinario, y cuya aprobación estaría sujeta a una evaluación efectuada por organismos gubernamentales.

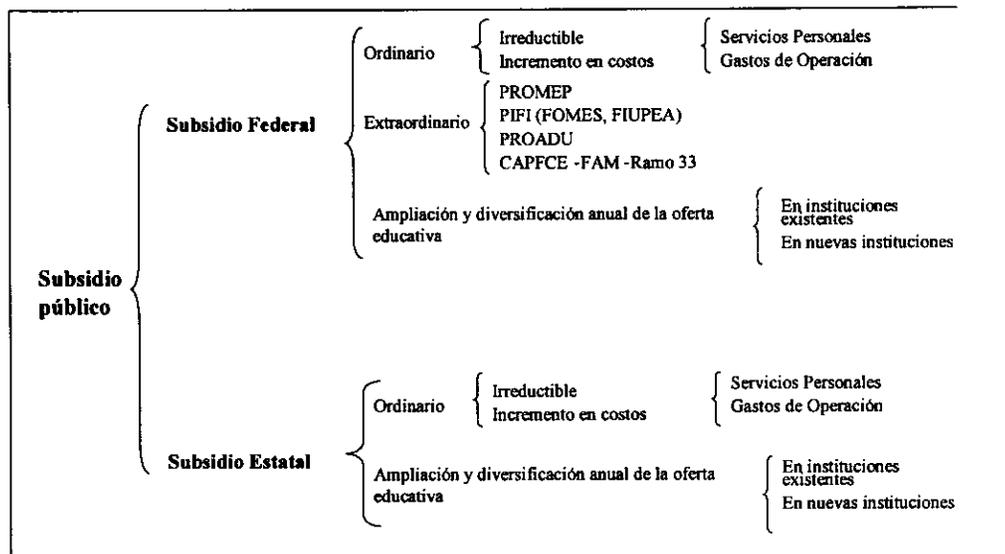
Junto con esta política de financiamiento combinado, se recomendaba a las universidades que buscaran fuentes alternativas de financiamiento, corrigieran las ineficiencias en el ejercicio del gasto y reorientaran sus fondos hacia tareas sustantivas, así como incrementar las cuotas de inscripción, colegiaturas y servicios escolares.

El subsidio ordinario asignado a las universidades garantizaba la operación de sus programas básicos, bajo las restricciones y ritmos de recuperación y crecimiento económicos. Si bien el presupuesto en educación se incrementó año con año de 1989 a 1994, pasando del 0.41% al 0.66% con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), continuaba por debajo de la asignación otorgada en 1992 del 0.74%. Es importante señalar que en este periodo la crisis de 1994 también afectó la asignación presupuestal en este sector (Kent *et al.*, 2004: 12).

En vista de la disminución en la política de subsidio, y con el objeto de complementar los recursos de las universidades, el gobierno federal continuó utilizando distintos programas de financiamiento extraordinario, como el Fomes (1990), el Programa de apoyo al desarrollo universitario (Proadu) y el Programa de mejoramiento del profesorado de las Instituciones de Educación Superior (Promep). Además, se fortalecieron los mecanismos de financiamiento de la ciencia bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (Ibarra, 2001: 369-371).

Considerando los programas de subsidio extraordinario para las universidades públicas, la cifra total destinada por el gobierno había seguido creciendo año con año, hasta alcanzar en el 2002 los 4,895.4 millones de pesos, monto que representa aproximadamente un 11% del subsidio público ordinario en educación superior (SEP-SESIK, 2004: 39 y 40). Es un hecho que las políticas del sexenio de 1994-2000, en materia de educación, tendieron a acercarse a los lineamientos establecidos por organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE.

**ESQUEMA 1**  
**Financiamiento para la educación superior**



Fuente: SEP-SESIK (2004: 3).

En la actualidad, el financiamiento público está integrado por tres grandes componentes: el ordinario, el extraordinario y el asociado a la ampliación de la oferta educativa. Este tipo de financiamiento recae a su vez en el subsidio federal y el estatal, y ambos obedecen al esquema de la pág. 77.

El subsidio federal ordinario cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las IES. Es importante señalar que cada año se asigna un presupuesto “irreductible”, igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como a gastos de operación. Los aumentos relacionados con servicios personales son autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con base en la política salarial del Gobierno Federal. Éstos incluyen incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones, que se calculan de acuerdo con las fórmulas que autoriza la propia SHCP. Las fórmulas se refieren a repercusiones y prestaciones como el aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, días diferenciados, seguridad social, vivienda y Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), aplicables de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público para cada concepto. Además, se asignan recursos adicionales para promociones de categoría del personal académico (SEP-SESIK-IESALC-UNESCO, 2003: 40-41; SEP-SESIK, 2004: 4).

Adicionalmente, para fomentar un mejor desempeño del personal académico de las instituciones, el subsidio ordinario incluye los recursos del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera. Las bases para el cálculo se encuentran consignadas en plantillas de personal acordadas con la SHCP, de las cuales existen listados en las instituciones de educación superior, la SEP y los gobiernos estatales. Las aportaciones federal y estatal ordinarias de cada universidad, se establecen y formalizan a través de un convenio tripartita anual suscrito por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y la universidad correspondiente (SEP-SESIK-IESALC-UNESCO, 2003: 40-41; SEP-SESIK, 2004: 4).

El subsidio extraordinario asigna recursos destinados a mejorar la calidad de la educación superior, mediante programas como Promep; Fomes; Fondo de Inversión en Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Proadu y el Programa para la Normalización de la Información Administrativa (Pronad). Todos estos recursos se distribuyen ya sea por proyectos específicos, como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), o por medio de concurso que se

somete a la SEP, como Fomes, FIUPEA. El FAM lo asigna directamente la H. Cámara de Diputados, para apoyar a las UPE vía el presupuesto (SEP-SESIK-IESALC-UNESCO, 2003: 115-116; SEP-SESIK, 2004: 5).

Todos los anteriores son un conjunto de programas de financiamiento complementario a la Educación Superior, aplicados por instancias gubernamentales o por otras muy cercanas a ellas, y que han tenido como sustento los resultados de las evaluaciones practicadas por dichas instancias a las instituciones. Los programas más recientes se han aplicado desde 1990, con la aparición del Fomes. Algunos de los programas más relevantes con esta misma orientación han sido: Programas de Becas al Desempeño Académico; los de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la ES (CIEES); el Programa Nacional para la Superación Académica (Supera); la instauración del Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia; el Programa Nacional de Posgrado (PNP); el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (Proadu); el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); el Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales (FIUPEA) y, sobre todo, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep). Estos programas, además, se han reforzado con las actividades del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) y del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes).

### **EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR, 1990-2004**

Los montos federales asignados a la educación superior han variado en los últimos años. En el cuadro 1 se muestra la evolución del financiamiento federal a la educación superior y a la investigación. Es importante hacer la distinción entre el monto exclusivo para educación superior y el monto que incluye también el gasto para investigación, dado que su evolución no ha sido uniforme.

De los datos se puede observar que de 1990 a 1994 hubo un aumento constante en el gasto federal para educación superior, el cual coincidió con la política de financiamiento del periodo, mismo que se vio afectado a partir de 1995 como consecuencia de la crisis económica de 1994. Hasta 1997 el monto del gasto federal se redujo en \$4,865.7 millones de pesos; sin embargo, de 1998

**CUADRO 1**  
**Variación porcentual en el financiamiento a la Educación Superior e Investigación**

1990	19,807.6		23,764.7	
1991	22,839.4	15.31%	27,218.5	14.53%
1992	25,074.4	9.79%	31,854.4	17.03%
1993	28,457.1	13.49%	36,675.8	15.14%
1994	32,993.7	15.94%	41,630.5	13.51%
1995	29,548.0	-10.44%	38,579.8	-7.33%
1996	28,507.9	-3.52%	37,698.4	-2.28%
1997	28,128.0	-1.33%	37,637.8	-0.16%
1998	35,804.5	27.29%	45,706.6	21.44%
1999	36,627.4	2.30%	46,184.2	1.04%
2000	39,350.8	7.44%	49,589.1	7.37%
2001	41,972.4	6.66%	55,623.9	12.17%
2002	45,162.1	7.60%	58,710.7	5.55%
2003	43,407.6	-3.88%	57,392.2	-2.25%
2004	43,411.1	0.01%	56,524.6	-1.51%

Fuente: Con base en Mendoza Rojas (2004).

a 2002 hubo un incremento del gasto, reduciéndose nuevamente en 2003. Para el 2004 se presentó un mínimo incremento en el subsidio federal.<sup>3</sup>

Observando las tasas de crecimiento anuales, se puede apreciar que de 1990 a 1994, si bien no hay un incremento constante, las tasas de crecimiento anual en el financiamiento a la educación superior e investigación fueron positivas; sin embargo, esa situación se revirtió a partir de 1995, cuando se observó la tasa más baja en el ciclo analizado, con un descenso de 10.44%. De 1998 a 2002 se presentaron tasas positivas, siendo la cifra más alta del periodo la de 1998, con

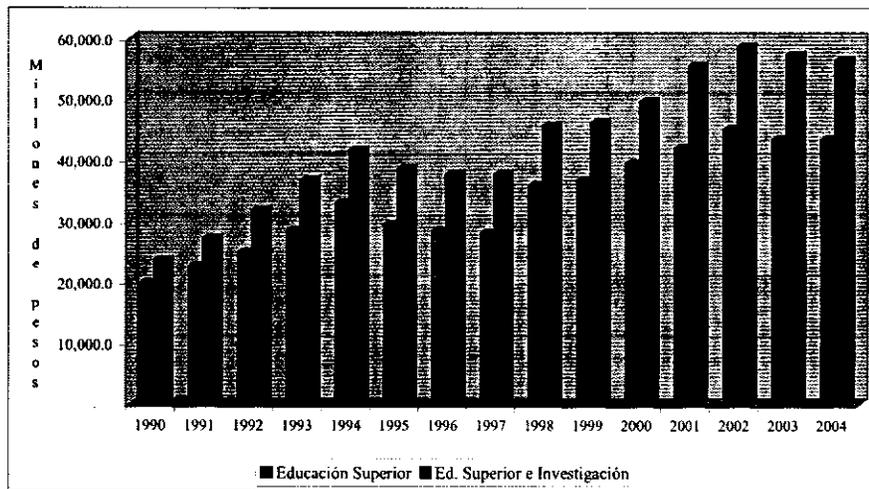
<sup>3</sup> Con respecto a este tipo de análisis también se puede consultar: Fuentes Maya *et al.* (2003) y Didriksson y Fuentes (2004).

un 23.29%. En el año 2003 se puede notar una tasa negativa de crecimiento, que se revierte ligeramente en el año de 2004. También se puede observar que si bien el comportamiento ha sido irregular en su evolución, el monto asignado a la investigación aumentó en mayor proporción que el presupuesto asignado únicamente a educación superior, es decir, de 1990 a 2004, la evolución en el financiamiento de la educación superior creció en 119.2%, mientras que el correspondiente a la educación superior e investigación se incrementó en 137.9%.

En la gráfica 1 se puede apreciar la forma en que el financiamiento federal en educación superior ha variado a partir de 1990. En ella se observa que de 1994 a 1997, el presupuesto disminuyó para volver a crecer de 1998 al 2002, para nuevamente disminuir en el 2003.

Los montos extraordinarios del subsidio federal otorgados vía programas especiales, se presentan en el cuadro 2; los datos indican que si bien los programas surgen a mediados de la década de los noventa, es a partir del 2001 cuando se han creado nuevos programas ocasionando una diversificación en sus características e incremento en los montos extraordinarios. Para el año 2005, la cifra

**GRÁFICA 1**  
**Evolución del financiamiento federal en educación superior e investigación**



Fuente: Con base en Mendoza Rojas (2004).

**CUADRO 2**  
**Subsidio federal extraordinario. Programas especiales (1)**  
**(miles de pesos corrientes)**

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	(Ejercido)
FOMES (2)	321,344.7	326,514.6	406,515.6	406,375.2	555,089.0	753,600.6	1,067,489.8	737,996.8 *	1,008,641.1 *	1,008,641.1 *	
PROMEP (3)	-	-	150,000.0	250,000.0	370,542.0	283,004.0	403,600.0	401,444.7 *	399,444.7 *	401,444.7 *	
PROADU (4)	28,382.3	28,235.3	31,894.9	36,530.3	41,346.7	38,515.1	41,512.2	38,871.1 *	38,871.3 *	38,871.3 *	
Otros apoyos (4)	-	-	-	-	46,305.0	-	-	-	-	-	
FIUPEA (5)	-	-	-	-	-	-	-	100,000 *	150,000.0 *	200,000 *	
PRONABES (5)	-	-	-	-	-	-	-	248,000.0	568,900.0	692,580.0	
PIFOP	-	-	-	-	-	-	-	-	246,225.1	-	
Infraestructura (6)	484,633.4	545,392.1	711,860.7	1,045,139.2	1,494,905.0 (9)	1,235,586.6	1,999,358.3	1,115,103.3	1,349,816.1	1,359,241.4	
PIFI (7)	-	-	-	-	-	-	-	1,154,143.4	1,429,298.6	1,441,700.0	
FAEUP (8)	-	-	-	-	-	-	-	-	1,000,000.0	1,000,000.0	
PIFIEMS(10)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>834,960.1</b>	<b>900,142.0</b>	<b>1,200,271.2</b>	<b>1,738,044.5</b>	<b>2,461,841.7</b>	<b>1,979,116.3</b>	<b>3,111,050.1</b>	<b>2,292,419.1 *</b>	<b>3,006,761.1 *</b>	<b>3,041,857.4 *</b>	

Fuente: SEP-SESI (2004: 47).

(1) Conciliado con Cuenta Pública Federal hasta el año 2002.

(2) Fomes: Apoyo a Universidades Públicas Estatales (UPE), Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS) y Universidades Públicas Federales (UPF).

(3) Promep: Apoyo a UPE, UPEAS y UPF.

(4) Proadu y otros apoyos: Apoyos puntuales a las UPE, UPEAS, UPF, Universidades Tecnológicas, a otras IES y asociaciones científicas y tecnológicas.

(5) FIUPEA y Pronabes: Programas de nueva creación para el 2001.

(6) Infraestructura: Fuente SEP/CAPFCE (Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas); SEP/DGES, SEP/CGUT (Inversión fiscal) y SEP/SESI (FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples). El subsidio para inversión física de la UNAM, UAM y UPN es parte del subsidio ordinario.

(7) PIFI: Compuesto por (Promep PIFI) + FOMES + FOMESInv + FIUPEA + PROADU 7505.

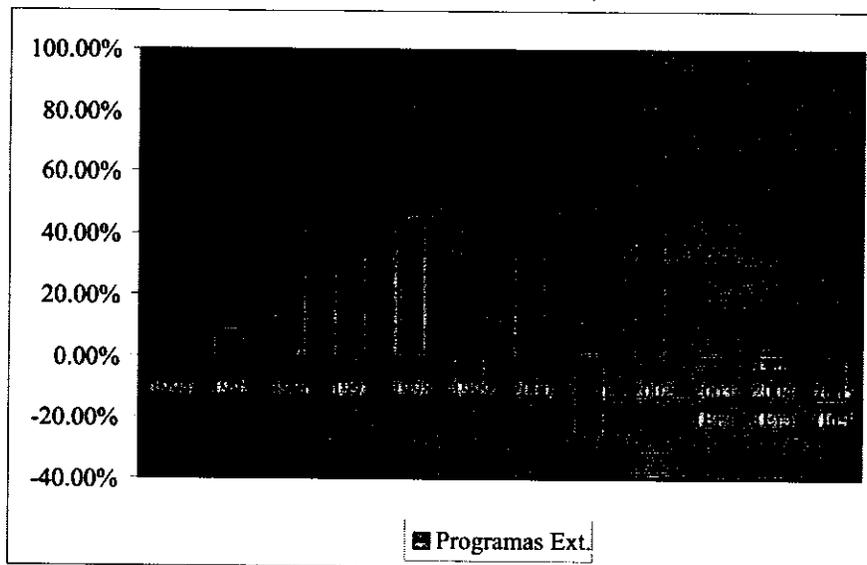
(8) FAEUP: Fondo de apoyo extraordinario a las universidades públicas para fomentar la atención de problemas estructurales de carácter financiero.

(9) La reducción en la inversión en infraestructura de 1998 a 1999, se debe principalmente a la reprogramación de inversiones en nuevas universidades tecnológicas. Lo mismo puede decirse del total del subsidio extraordinario.

(10) Programa Integral de Fortalecimiento de la Educación Media Superior, creado en 2004.

\* Estos montos están considerados parcial o totalmente en el PIFI.

**GRÁFICA 2**  
**Tasa de crecimiento del subsidio federal extraordinario.**  
**Programas especiales**  
 (miles de pesos corrientes)



Fuente: Con base en SEP-SESIC (2004).

asignada por el gobierno federal para estos programas fue de 3'920,528.8 millones de pesos, monto que representó el 11% del subsidio federal ordinario en educación superior (SEP-SESIC, 2004: 39 y 47).

En la gráfica 2 se pueden observar las tasas de crecimiento del subsidio federal extraordinario a través de programas especiales. Estas tasas aumentaron en más del 40% en los años 1996, 1997, 1998, 2000 y 2002, resaltando el último año con un incremento de más del 80%.

### **PARTICIPACIÓN DE LA UAM EN PROYECTOS ESPECIALES**

Desde la creación de la UAM sus necesidades de recursos se han ido modificando. Así, en 1976 se comenzó a utilizar el modelo de Presupuesto por Programas (PP), acorde con la política de la época de control presupuestal para un manejo

racional de los recursos. Sin embargo, en ese año comenzó una serie de devaluaciones del peso frente al dólar, ocasionando que el presupuesto aprobado para ese año fuera insuficiente y tuviera que modificarse en el transcurso del año. Por tales circunstancias, se requiere definir varios tipos de presupuestos: el aprobado por el Colegio Académico, el cual recoge la formulación de los Consejos Académicos y Divisionales; el ajustado, que incluye el presupuesto original más las ampliaciones que se consiguen en el transcurso de un determinado año fiscal y, por último, el ejercido, que contempla la cantidad real de recursos financieros utilizados por la Universidad (López *et al.*, 2000: 327-328).

En los primeros años el presupuesto se utilizaba básicamente para cubrir el pago de nómina, en función del número de estudiantes inscritos en cada Unidad Académica. Para el establecimiento del presupuesto de la universidad, se consideraba que el presupuesto irreductible (salario más prestaciones) no fuera mayor al 80% del total, con el objeto de dejar el porcentaje restante para los gastos de operación. Sin embargo, en 1983 hubo un cambio en los criterios de asignación del presupuesto y, por lo tanto, en la distribución y ejercicio presupuestal de las Unidades (López *et al.*, 2000: 331).

Con las diversas crisis económicas por las que atravesó el país entre 1983 y 1989, la educación superior experimentó severas repercusiones y la UAM no fue la excepción: los salarios del personal académico sufrieron una drástica caída, el gobierno federal no otorgaba el subsidio a la Universidad conforme a lo establecido, había problemas para mantener las becas a los profesores que estudiaban en el extranjero, etc.

De acuerdo con un estudio realizado por la Dirección de Planeación de la Universidad en 1984, que analizó el impacto de la crisis económica en la institución, se encontró que “a precios constantes de 1974, en el intervalo 1975-1982, el presupuesto creció 2.3 veces, para luego reducirse drásticamente en 1983; así, en este último año, el presupuesto real fue inferior en un 2% al ejercido en 1978” (López *et al.*, 2000: 338), mientras que la matrícula de alumnos inscritos se había multiplicado por diez (33 mil alumnos) y el crecimiento de personal era de un 496%.

El presupuesto asignado, ajustado y ejercido para 1986 fue el más bajo en la historia de la universidad. Hasta ese año se privilegió el pago al personal, disminuyendo el porcentaje destinado a otros gastos de operación e inversión, situación que se corrigió a partir de 1987. Además, se modificaron los criterios para la distribución del presupuesto entre las Unidades, otorgando un mayor peso al número de alumnos inscritos en las licenciaturas.

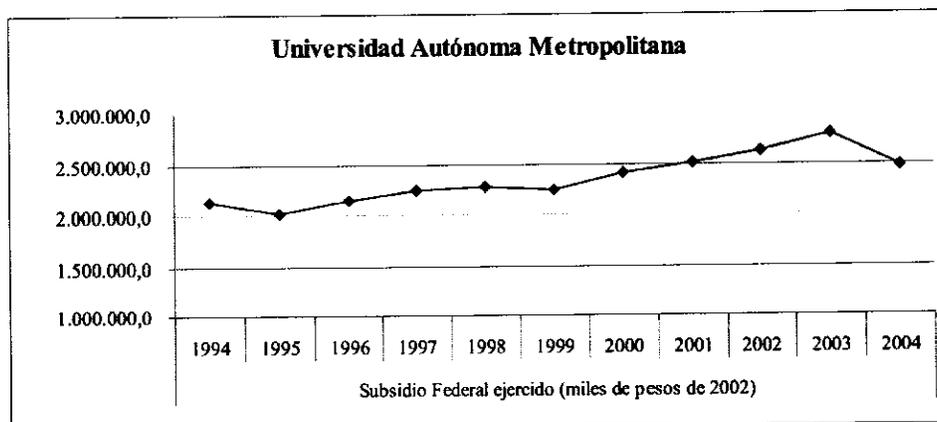
Durante el periodo de 1990 a 1998, se inició una etapa en que se instrumentaron nuevas políticas de financiamiento por parte del Gobierno Federal, a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIIC). Entre esas políticas merece mención especial la diferenciación salarial entre el personal académico. En el caso de la UAM, a partir de 1989 se crearon varios mecanismos con el objeto de estimular el trabajo académico, como las becas y los estímulos académicos en sus diferentes modalidades: becas para estudios de posgrado, para apoyo a la permanencia (1990), y de reconocimiento a la carrera docente (1992); estímulos a la trayectoria académica sobresaliente (1990), al grado académico (1993) y a la docencia e investigación (1989). Con todos estos mecanismos, el monto destinado a salarios, prestaciones y becas representó el 83% del presupuesto total de la universidad en 1997 (Ibarra, 2001: 384-385). En los últimos años este porcentaje ha crecido para llegar, en el 2003, al 89.6% del total de ingresos de la Universidad (UAM, 2004).

Con estas medidas la UAM constituyó uno de los modelos de deshomologación salarial más radicales, ya que sobrepasó con mucho las propias propuestas gubernamentales. A partir del modelo UAM, muchas universidades del país comenzaron a implementar programas de becas y estímulos, entre otros, que son similares a los que utiliza hoy en día la UAM. Así, mediante un proceso de isomorfismo mimético, las IES del país han venido utilizando los programas de diferenciación salarial iniciados en la UAM y que han servido de modelo para que otras instituciones los imiten.

Otro mecanismo de financiamiento que el Gobierno Federal empezó a utilizar a partir de 1989, fue el establecimiento de programas especiales que otorgan recursos económicos extraordinarios, a los cuales se accede mediante la presentación y evaluación de proyectos de investigación. En ese año, la UAM tuvo acceso al Fomes (López *et al.*, 2000: 346).

De igual forma, la Universidad recibió ingresos adicionales a través del Programa Nacional de Superación del Personal Académico (Supera), administrado por ANUIES y posteriormente reformulado por la SESIC para crear el Promep. La UAM recibió ingresos importantes en 1986 y 1987, para después asignar fondos de forma personal únicamente a los profesores que estaban estudiando en alguno de los programas de posgrado pertenecientes al Padrón de Excelencia de Conacyt. Un cuarto mecanismo de financiamiento adicional para las IES, se otorga a través del Conacyt y de sus múltiples programas de apoyo (López *et al.*, 2000: 346).

**GRÁFICA 3**  
**Subsidio federal ejercido por la UAM, 1994-2004**  
(miles de pesos de 2002)

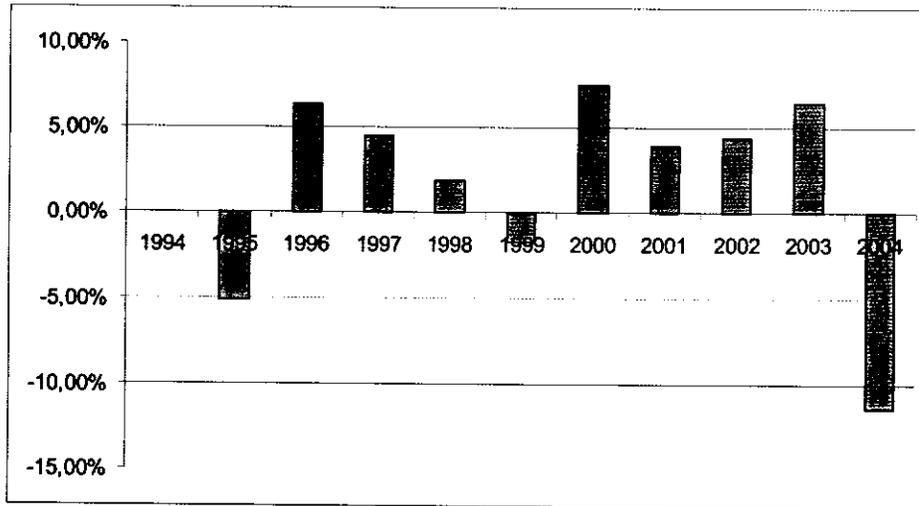


Fuente: Con base en SEP-SESI (2004: 50, 54 y 58).

En las últimas décadas la asignación de subsidio a la Educación Superior por parte del Gobierno Federal no ha manifestado uniformidad en su política. La gráfica 3 presenta las variaciones que ha sufrido el monto correspondiente al subsidio federal ejercido por la UAM de 1994 a 2004. Como se puede observar, en 1995 el monto del presupuesto disminuyó como resultado de la crisis económica de 1994. Posteriormente hubo una etapa de estabilización y, a partir de 1999, empezó a incrementarse el monto del subsidio federal hasta 2003. Cabe señalar que en el año 2003 hubo una reducción de cerca del 11%, con respecto al año anterior, en el subsidio asignado a la UAM. De hecho, el subsidio ejercido por la UAM de 1994 al 2004 se incrementó en 17% (pesos constantes del 2002).

La gráfica 4 muestra la tasa de crecimiento del subsidio federal ejercido por la UAM de 1994 al 2004. En ella se puede observar que la evolución del financiamiento recibido no ha sido uniforme, experimentando decrementos importantes en 1994, 1999 y 2004, siendo este último el más cuantioso, inclusive mayor a 1994.

**GRÁFICA 4**  
**Tasa de crecimiento anual del subsidio federal**  
**ejercido por la UAM (1994-2004)**



Fuente: Con base en SEP-SESIIC (2004: 50, 54 y 58).

Si bien la Universidad posee una serie de mecanismos para el manejo de sus finanzas, la situación del país y las necesidades siempre crecientes de la misma hacen que los recursos recibidos del Gobierno sean insuficientes. En el año de 1975, el porcentaje de ingreso por las cuotas de los estudiantes representaba el 7.85% del presupuesto total de la universidad; el planteamiento era que la contribución de los alumnos redundaría tanto en su propio beneficio como en el de la Universidad, y se pretendía que los montos correspondientes —fijados por el Patronato de la UAM— se ajustaran periódicamente. Sin embargo, con la inflación creciente a partir de 1976, las cuotas perdieron el sentido e importancia financiera hacia mediados de la década de los ochenta (López *et al.*, 2000: 321-322). En los últimos años, el concepto de ingresos por servicios escolares, que implica el cobro de cuotas y pago por diversos servicios, representaba un porcentaje cada vez menor, significando únicamente el 1.42% del total de ingresos de la Universidad para el año del 2003 (UAM, 2002, 2003 y 2004).

En cuanto a los ingresos provenientes de fondos de programas específicos de la SEP, si bien representan fuentes alternas de recursos, no siempre se tiene la seguridad de los mismos, ya que, por un lado, es necesario competir con otras IES para poder obtenerlos y, por el otro, no se tiene la certeza de que los programas se mantendrán en el tiempo. En los últimos años, debido a la poca seguridad que se tiene en el financiamiento federal, los recursos extraordinarios han resultado cada vez más importantes para el trabajo académico. Entre los financiamientos externos a la investigación destacan los provenientes del Gobierno Federal, como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Conacyt, Fomes, PIFI, Pifop (Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado), Promep y Pronabes (Programa Nacional de Becas para la Educación Superior) (Aceves, 2001: 64).

El objetivo del Fomes es coadyuvar con los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas, con el fin de mejorar la calidad de los programas educativos, mediante la ampliación y modernización del equipo de laboratorios y talleres, el acervo bibliográfico y los medios de información académica (SEP-SESIK-IESALC-UNESCO, 2003: 116). Estos recursos son sometidos a concurso anual entre las diversas IES y cada Unidad de la UAM envía sus propios proyectos. Los recursos obtenidos de 1998 a 2001 por este concepto, se pueden observar en el cuadro 3.

Posteriormente este programa fue sustituido por PIFI, el cual integró recursos de programas como Promep, Fomes, FomesInv, FIUPEA y Proadu (SEP-SESIK, 2004: 40). También se ha participado en otros proyectos, como Pifop en el 2003.

**CUADRO 3**  
**Ingresos obtenidos por la UAM a través de programas extraordinarios**  
(miles de pesos corrientes)

Programa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fomes	23,906,400	38,735,910	41,714,190	33,643,400			
PIFI					41,939,201	50,617,360	54,249,840
Pifop						17,613,851	
Pronabes					12,000,000	4,400,000	12,000,000
<b>TOTAL</b>	<b>23,906,400</b>	<b>38,735,910</b>	<b>41,714,190</b>	<b>33,643,400</b>	<b>53,939,201</b>	<b>72,631,211</b>	<b>66,249,840</b>
Tasa de crecimiento		62.0%	7.69%	-19.4%	60.3%	34.7%	-8.8%

Fuente: Con base en información proporcionada por la Coordinación General de Planeación de Rectoría General, UAM, 2004.

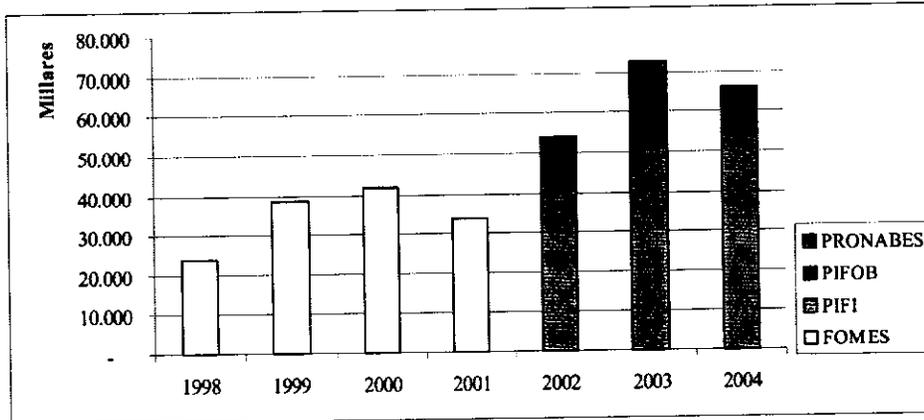
En el 2001, mediante la concurrencia de fondos federales, estatales y privados, el gobierno federal creó un nuevo programa—denominado Pronabes—para la realización de estudios de licenciatura en las Instituciones de Educación Superior. Estas becas no son reembolsables y están destinadas a estudiantes de escasos recursos, que ingresan a las universidades en las áreas y programas educativos acordados por los organismos estatales y regionales (SEP-SESIC-IESALC-UNESCO, 2003: 128). La UAM recibió recursos de este fondo en los últimos tres años; para 2003 se otorgaron 1,517 becas para los alumnos de la UAM, lo que significó un incremento del 50% con respecto a 2002 (UAM, 2004: 16).

La UAM logró su incorporación al Promep en 2003. En esta primera etapa, se reconocieron a 733 profesores de forma individual, al igual que en conjunto se registraron varios cuerpos académicos, lo que representó un apoyo económico adicional durante 2004 para cada uno de los profesores que fueron reconocidos (UAM, 2004: 23).

A partir de 1998, la UAM ha obtenido ingresos extraordinarios de diversos fondos, recursos que han variado a lo largo de los años, según los programas creados y los montos asignados por el gobierno federal a los mismos. En la gráfica 5 se puede observar el total de recursos asignados por cada programa a la Universidad. En el periodo de 1998 a 2001 sólo se recibieron fondos a través del programa Fomes, posteriormente éste se incluyó en el PIFI, por lo cual a partir de 2002 ya no aparece su contribución de forma específica. Como se aprecia en la gráfica, estos dos programas son los que han contribuido de manera preponderante en lo que respecta a ingresos extraordinarios.

Debido a que los rubros destinados para el pago de salarios requieren año con año una mayor parte de los ingresos de la Universidad, la diferencia que se tiene para el desarrollo de proyectos de investigación disminuye anualmente. Los recursos extraordinarios han resultado ser un respiro para el trabajo académico, si bien —como lo menciona López Zárate (2000)— con el inconveniente de restarle autonomía a la institución, además de que no se tiene la seguridad, primero, de la permanencia de dichos programas y, segundo, de ganar los recursos de esos fondos ante la competencia de múltiples peticiones del resto de las IES.

**GRÁFICA 5**  
**Ingresos extraordinarios obtenidos por la UAM**  
**por programas especiales**  
(miles de pesos corrientes)



Fuente: Con base en información proporcionada por la Coordinación General de Planeación de Rectoría General, UAM, 2004.

## CONCLUSIÓN

La evolución del gasto federal en educación superior en México, desde 1990, ha sido muy variable, con incrementos y decrementos no uniformes que reflejan, por un lado, la situación económica del país, pero también la inexistencia de una política gubernamental para la asignación de recursos a este sector. Igualmente se puede apreciar cómo desde 1994 se le ha dado continuidad y crecimiento a los programas extraordinarios para otorgar recursos adicionales a las Universidades.

Esta situación se ve reflejada también en las variaciones que ha sufrido el financiamiento otorgado a la Universidad Autónoma Metropolitana, ante lo cual la institución ha tenido que buscar alternativas para allegarse los recursos adicionales necesarios para lograr sus funciones sustantivas, además de involucrarse en los programas extraordinarios establecidos por el gobierno para asignar financiamiento adicional a la institución.

A través de la implementación de una política que establece una serie de normas para la deshomologación salarial, así como para la asignación de subsidios a las IES, el Estado ha generado un isomorfismo mimético, con el objetivo de que las universidades se parezcan más al obligarlas a su propia autorregulación, de tal forma que puedan justificar a la sociedad y al Estado su buen funcionamiento presentando resultados favorables, como la eficiencia terminal, el nivel de empleo alcanzado por sus egresados, la vinculación con las empresas y la adecuación de su funcionamiento y su normatividad.

Para el caso de la UAM mostramos cómo desde 1989, siguiendo las políticas de financiamiento por parte del Gobierno Federal, se estableció un programa de diferenciación salarial, a través de una serie de mecanismos que tenían como objetivo estimular el trabajo académico, por ejemplo, se implementó una serie de becas, estímulos y reconocimientos económicos que trajo como resultado el incremento en los sueldos de los profesores.

Asimismo, el Estado ha tratado de cambiar la forma en que otorga el financiamiento a las IES: de ser un financiamiento público directo, se ha establecido un conjunto de procesos para asignar fondos extraordinarios a las universidades, a través de programas que fijan y evalúan resultados esperados o efectivamente producidos. Por medio de una institucionalización coercitiva, el gobierno obliga a las IES a competir por recursos adicionales y genera una mayor responsabilidad por parte de éstas, al tratar de cumplir con los objetivos y resultados predefinidos.

De esta manera, la UAM ha participado desde 1986 en diversos programas especiales dirigidos por la SEP —como Fomes, PIFI, Pifob, Pronabes—, que le han generado recursos extraordinarios para su desarrollo docente y de investigación. Para ello, la Universidad ha tenido que competir con otras organizaciones por dichos recursos, además de cumplir con una serie de requisitos y comprometerse a generar resultados específicos.

En efecto, a través de procesos normativos, el gobierno federal ha modificado, en los últimos años, los esquemas de financiamiento de la Educación Superior, promoviendo un patrón mixto en que las universidades obtienen recursos privados a través de su vinculación con el exterior, y recursos federales extraordinarios por resultados y contratos, además del presupuesto irreductible otorgado anualmente.

Esta autonomía “regulada” funciona como un dispositivo que articula la evaluación, el financiamiento y el cambio institucional, con el objetivo de conducir a las IES de acuerdo con un conjunto de estrategias, programas y metas gubernamentales.

Con estas actividades, el gobierno federal está orientando a las instituciones de educación superior del país a adoptar “en un proceso de institucionalización coercitiva” estructuras, estrategias, procedimientos que las hacen cada vez más parecidas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aceves Pastrana, Patricia. "La investigación en la UAM-Xochimilco en el amanecer del siglo XXI". En Alfaro Salazar *et al.* (compilador). *Creatividad y quehacer científico en la UAM-Xochimilco*. UAM-X, México, 2001, 748 p.
- Brunner, José Joaquín. "Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas". En Rollin Kent (compilador). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa. Estudios comparativos*. Segunda edición. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Universidad Autónoma de Aguascalientes-Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 106-168.
- Chevallier, Thierry y Jean-Claude Eicher. "Higher education funding: A decade of changes". *Higher Education in Europe*, vol. XXVII, núms. 1-2, 2002, pp. 89-99.
- Didriksson, Axel y Javier Fuentes. *Seminario La educación superior en México*. IESALC-UNESCO-SEIC-SEP-ANUIES, México, 29 y 30 de marzo de 2004.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, vol. 48 (abril), 1983, pp. 147-160.
- Fuentes Maya, Javier, Salvador Martínez della Rocca y Prócoro Millán Benítez. "Algunos elementos de análisis sobre el financiamiento de la educación superior en México". En Daniel Cazés Menache y Raúl Delgado Wise (coordinadores). *Hacia una política de Estado para la educación superior*. Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 23-43.
- Ibarra Colado, Eduardo. *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. UNAM-UAM-Unión de Universidades de América Latina, México, 2001, 524 p.

Kent, Rollin; Wietse de Vries; Sylvie Didou y Rosalba Ramírez. “El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación”. En ANUIES. *Tres décadas de política de Estado en educación superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior ([www.anui.es.mx/index800.htm](http://www.anui.es.mx/index800.htm)), 18 de mayo 2004, p. 20.

López Zárate, Romualdo; Óscar M. González Cuevas y Miguel Ángel Casillas. *Una historia de la UAM: sus primeros 25 años*. 2 volúmenes. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000, 633 pp.

Mendoza Rojas, Javier. *Seminario Repensando la Universidad*. UAM-X, México, 31 de marzo de 2004.

Meyer, John W. y Brian Rowan. “Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”. *American Journal of Sociology*, vol. 83 (2), 1977, pp. 340-363.

Neubauer, Deane. “¿Seremos incluidos en el futuro? Reflexiones de un profesional de la educación superior”. En Sohail Inayatullah y Jennifer Gidley (compiladores). *La universidad en transformación. Perspectivas globales sobre los futuros de la universidad*. Pomares, Barcelona, 2003, pp. 54-71.

Scott, Richard W. *Institutions and organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks, 1995.

SEP-SESI. *Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*. Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, México, 2004, 68 p.

SEP-SESI-IESALC-UNESCO. *Informe Nacional sobre Educación Superior en México*. Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. México, 2003, 150 p.

UAM. “Estados financieros para los años que terminaron el 31 de diciembre de 2001 y 2000”. *Semanario de la UAM*, Suplemento especial. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 13 de mayo de 2002, p. IV.

UAM. “Estados financieros para los años que terminaron el 31 de diciembre de 2002 y 2001”. *Semanario de la UAM*, Suplemento especial. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2 de junio de 2003, p. 4.

UAM. *Estados financieros para los años que terminaron el 31 de diciembre de 2003 y 2002*. Universidad Autónoma Metropolitana ([www.uam.mx](http://www.uam.mx)), México, 5 de marzo de 2004, p. 3.

