



EducaciónEducación
Instituciones - Instituciones
EducaciónEducación
Instituciones - Instituciones
EducaciónEducación
Instituciones - Instituciones



EL FINANCIAMIENTO PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

María Susana Sarur Zanatta¹



UNIVERSITA CIENCIA

Revista electrónica de
investigación de la universidad
de Xalapa. AÑO 8, NÚMERO 23, SEP-
DIC 2019. ISSN 2007-3917

¹ Doctora en Finanzas Públicas. Catedrática en Universidad Veracruzana y Universidad de Xalapa. susanasarur@gmail.com





SUMARIO: 1. Introducción. 2. El FAM y las UPES. 3. Análisis. 4. Propuesta. 5. Conclusiones. 6. Referencias Bibliográficas.

RESUMEN

El financiamiento para las instituciones públicas de educación superior se da en diferentes ámbitos; en lo referente al Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, contempla el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que está dirigido tanto al beneficio social, en la figura de desayunos escolares, como para el mantenimiento, rehabilitación y construcción en la infraestructura educativa de nivel básico y superior; lo anterior forma parte del manejo de los recursos públicos, esto es, las Finanzas Públicas.

Sin embargo, para realizar la asignación a las Universidades Públicas Estatales (UPES) se hacía de manera discrecional hasta el año 2014, cuando se establece una fórmula para su cálculo, tomando en cuenta indicadores como la matrícula de calidad, la inercia en las solicitudes de presupuesto, los porcentajes de avances, entre otros.

Por lo tanto, en este trabajo se analiza cómo fue el comportamiento de la asignación del financiamiento a las instituciones públicas de educación superior a través del FAM, en específico a las UPES, entre los años 2013, que no había fórmula, y el año 2014, ya con fórmula, detectando la similitud de dicho comportamiento.

Palabras clave: Financiamiento, fórmula, FAM, UPES, comportamiento, recursos.

ABSTRACT

Financing for public institutions of higher education occurs in different areas; with regard to Branch 33, Federal contributions for federal entities and municipalities,



contemplates the Multiple Contributions Fund (FAM) which is aimed both at the social benefit, in the form of school breakfasts, and for the maintenance, rehabilitation and construction of educational infrastructure at the basic and higher levels; the above is part of the management of public resources, that is, Public Finance.

However, in order to carry out the assignment to the State Public Universities (UPES) it was done discretionally until 2014, when a formula was established for its calculation, taking into account indicators such as quality registration, inertia in budget requests, percentages of progress, among others.

Therefore, this paper analyzes the behavior of the allocation of funding to public institutions of higher education through the FAM, in specific to the UPES, between the years 2013, that there was no formula, and the year 2014, already with formula, detecting the similarity of said behavior.

Keywords: Financing, formula, FAM, UPES, behavior, resources.

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro país existe el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como mecanismo para delimitar las facultades de tributación de la Federación y los estados; a este modelo se le denomina federalismo, el cual implica la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, puesto que cada uno tiene un sistema impositivo, así como políticas de gasto público, que impactan en una misma base tributaria, es decir, con los mismos contribuyentes, lo que también implica la eficiencia administrativa y financiera de los recursos del Estado, y la designación de las competencias que le corresponden a cada entidad federativa.

De lo anterior, derivan fondos que se asignan a diferentes ámbitos como el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que es un fondo ubicado en el Ramo 33,





Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, dirigido hacia el beneficio social y la infraestructura educativa en la educación básica y superior, esto es, a las Universidades Públicas Estatales (UPES), entre otras instituciones; sin embargo, existe una problemática detectada en lo concerniente a las anomalías que se generan en su asignación, puesto que durante el periodo 2000-2013, no existía una fórmula para su cálculo y dicha asignación se realizaba de manera discrecional; a partir de 2014, se utiliza una fórmula que incluye indicadores como la matrícula de calidad, la inercia en los montos anteriores, los avances en el ejercicio del fondo y la relación con las otras instituciones de educación superior. Por lo que el objetivo de este trabajo es revisar el comportamiento de la asignación del financiamiento a las instituciones públicas de educación superior a través del FAM, en específico a las UPES, entre los años 2013, que no había fórmula, y el año 2014, ya con fórmula, detectando la similitud de dicho comportamiento.

2. EL FAM Y LAS UPES

El problema de la asignación del presupuesto en las UPES es determinar qué criterios utilizar para que el financiamiento sea el adecuado a la función educativa y debe estar fundamentado en políticas, tanto de gobierno como universitarias, esto es, tomar en cuenta las necesidades de cada institución; generar recursos, diseñar esquemas de colaboración institucional, además de emplear datos estadísticos para tener un sustento respecto a la realidad de la evolución, distribución y uso de dichos recursos. Para lograr esto, se debe tomar en cuenta que, en la mayoría de las entidades federativas sólo existe una institución pública de educación superior para la atención de la población demandante de servicios educativos en este nivel y que la falta de recursos económicos es una de las dificultades que tienen que resolver para incrementar y mantener su infraestructura.



Para iniciar con este estudio, es necesario presentar algunos datos generados en el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INAFED) (2010), que explican que el gasto educativo representa sólo un 3% del gasto federal; que el 66% es gasto corriente, dirigido hacia servicios personales; el 31% se encuentra en el rubro de “otros”, manejados como transferencias, sin embargo, se reduce el presupuesto de manera considerable en infraestructura física educativa, aunque lo ideal sería que se mejorara esta inversión puesto que la mayoría de las escuelas, están en pésimas condiciones, por ejemplo: el 20% no tienen agua corriente; el 30% no tienen electricidad; el 60% no tienen drenajes; el 70% carecen de áreas deportivas; 80% sin teléfono y 90% sin laboratorios; para solucionar esta problemática, debe aumentarse el gasto en inversión y disminuirse el gasto corriente (Tuirán, 2010).

A pesar de esto, según la Secretaría de Educación Pública (2012), la educación superior se incrementó en un 28% en el sexenio del presidente Zedillo, un 12% con Fox y 21% con Calderón; esto muestra una tendencia que se puede desarrollar en el futuro, siempre y cuando se garanticen los recursos suficientes mediante un gasto eficiente, evitando la corrupción, así como, aumentar la inversión en educación, desde las haciendas municipales.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012) incluye en la estimación del gasto nacional en educación, el Ramo presupuestal 11 (etiquetado para la SEP), el Ramo 25 (Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos), el componente educativo del Ramo 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios), así como el gasto destinado por otras secretarías, gobiernos estatales y municipales, y particulares en apoyo a la generación de servicios educativos y de formación humana.

A pesar de toda esta información, se detecta que los objetivos presentados en dichos planes y programas no siempre se logran; uno de los motivos es que no





se aplica el presupuesto de egresos conforme a lo establecido, por lo que se considera relevante realizar un análisis para determinar si se cumplió en su totalidad; esta investigación está dirigida hacia el FAM, en las UPES en México, en el subfondo de construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura física educativa en el nivel superior.

Martínez Vilchis (2007) explica que, en nuestro país, uno de los desafíos más grandes que enfrenta la educación superior es el del financiamiento, puesto que no existe una política pertinente para la asignación de los fondos con la finalidad de ejercer acciones de desarrollo y mejoramiento, por lo que es necesario aplicar criterios claros, participativos y equitativos en el otorgamiento del subsidio para resolver el proceso de determinación de los costos. El desarrollo de un país se genera a través de diferentes variables, una de las cuales es la educación, la cual es un medio para reducir la pobreza, sin embargo, los recursos que se requieren para lograrlo no son suficientes, por lo que se demanda de financiamiento público en cualquier nivel educativo.

Aun cuando se determinan fórmulas para asignar presupuesto a las instituciones de educación superior, no se pueden medir con parámetros internacionales respecto a movilidad de docentes y alumnos, investigación en nuevas áreas, posgrado, costo por alumno o plantilla académica, lo que hace que se considere en desventaja a nivel internacional. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en información del año 1999, México tenía un gasto público en educación por alumno, de sólo 1.6 veces menos que el promedio de los países que pertenecen a esa organización internacional por lo que desde el año 2000, la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012) se comprometió, a través de su Programa Nacional de Educación, a incrementar los recursos dirigidos hacia la educación superior para llegar al 1% como porcentaje del PIB. No obstante, para el año 2006 sólo se logró el 0.57% del mismo indicador. Así mismo, para el 2007 sólo se asignó lo correspondiente al 0.51% del PIB, por lo que se desarrollan negociaciones entre rectores,



diputados, autoridades de la SEP y de la SHCP, para una reasignación de más de 8 mil 200 millones de pesos, lo que incrementó el porcentaje al 0.59% del PIB (60 mil 475 millones de pesos), aunque es lo mismo que se establecía en el año 1995; esto se realiza sólo con recursos de la federación, sin que exista participación ni coordinación con los estados.

Martínez Vilchis (2007) explica que, durante el año 2007, el ejercicio presupuestal para las universidades públicas estatales fue de 668.5 millones de pesos; sin embargo, las instituciones que tienen una mayor asignación son las de Nuevo León, Guadalajara, Puebla, Sinaloa y Veracruz. Aun cuando el subsidio ordinario se incrementa cada año, no disminuyen las brechas del financiamiento; por ejemplo, las universidades con mayor asignación estatal, también se encuentran como las primeras en el subsidio federal, como las de Guadalajara, Veracruzana y Nuevo León; para comprender esto, se presenta una tabla con la información de las 15 primeras universidades que reciben subsidio federal ordinario, el porcentaje que les corresponde, la matrícula, los programas educativos (PE) y los docentes de tiempo completo (PTC) (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Asignación de subsidio federal ordinario 2007

No.	Institución	Subsidio	%	Matrícula	PTC
1	U.A. de Nuevo León	2,175,875,549	9.6	65,880	1,788
2	U. de Guadalajara	1,861,826,116	8.2	71,286	2,899
3	U.A. de Puebla	1,657,428,887	7.3	43,439	1,822
4	U.A. de Sinaloa	1,555,562,456	6.8	43,874	1,251
5	U. Veracruzana	1,151,601,453	5.1	47,839	1,650
6	U.A. de Tamaulipas	987,031,031	4.3	37,985	1,058
7	U.A. de Yucatán	854,338,156	3.8	10,630	718
8	U.A. de San Luís Potosí	853,641,250	3.8	20,315	688
9	U. Mich. San Nicolás Hgo	797,962,463	3.5	36,135	955
10	U.A. de Guerrero	766,491,360	3.4	22,416	856
11	U.A. de Baja California	724,070,016	3.2	32,532	1,006
12	U.A. del Edo. de México	692,618,488	3.0	34,389	918
13	U. de Colima	662,435,115	9.6	10,758	456
14	U.A. de Zacatecas	604,876,896	8.2	15,014	860
15	U.A. de Coahuila	593,237,838	7.3	21,674	554



Fuente: Martínez Vilchis (2007), con base en datos de la Subsecretaría de Educación Superior. <http://ses4.sep.gob.mx/if/f2.htm>; ANUIES (2004)

También es necesario explicar que los recursos fiscales son limitados, que existe inequidad en la asignación de los subsidios, además, que los efectos de la globalización económica coartan los objetivos de la educación superior referidos a considerarla como la estrategia a través de la cual se acrecienta el capital humano y social de la nación, así como, la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos, con el fin de enriquecer la cultura mediante aportaciones de las ciencias sociales, humanísticas, artísticas y tecnológicas, para contribuir a la mejora de la competitividad y el empleo que se requieren en una economía sustentada en el conocimiento, lo que traerá como consecuencia el crecimiento del producto nacional, la justicia social, la consolidación de la democracia, la identidad nacional y la distribución adecuada del ingreso de la población.

Respecto al FAM, en septiembre del año 2010, se presentó una iniciativa de reforma al artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (2014), correspondiente a dicha aportación federal, con el fin de que el proceso de asignación y distribución presupuestal sea transparente y aplicado metodológicamente para generar una correcta rendición de cuentas; además, hasta el 2013, los criterios, reglas o fórmulas no se publicaban en ningún medio oficial de comunicación.

Esta iniciativa es tomada en cuenta y el 31 de enero de 2014, en el DOF (2014), se presenta el aviso a través del cual se explica que la distribución de los recursos del FAM, en el subfondo que atañe a esta investigación, es decir, infraestructura educativa para las UPES, se implementa una fórmula que toma en cuenta indicadores que premian el historial de desempeño en el uso de dichos recursos presupuestarios y elementos de carácter educativo acordes con la capacidad institucional, que permiten dar cumplimiento al artículo 25 de la LCF (2014), la cual se presenta a continuación:



Fórmula I: Asignación inicial 2014

$$AI = \frac{\text{Asignación c/IES 2013}}{\text{Total, asignado 2013}} \times TF \quad (1)$$

Donde:

AI: Asignación inicial

TF: Techo Financiero

Fórmula II: Asignación por componentes 2014

$$AC = AI (0.65 \text{ por inercia} + 0.05 \text{ por rezago} + 0.10 \text{ por calidad} + 0.20 \text{ por avance}) \quad (2)$$

Donde:

AC: Asignación por componente

AI: Asignación inicial

Inercia: Monto mínimo garantizado para el ejercicio 2014

Rezago: Número de Calidad: Matrícula en programas educativos reconocidos veces del monto asignado en 2013 en la solicitud 2014 por el COPAES o en el nivel 1 de los CIEES

Avance: Grado de cumplimiento en la ejecución de las obras

Fórmula III: Asignación final

$$AF = AC + AJUSTES \quad (3)$$

Donde:

AF: Asignación final

AC: Asignación por componente

Ajustes: Compromisos Presidenciales y/o excesos en la asignación

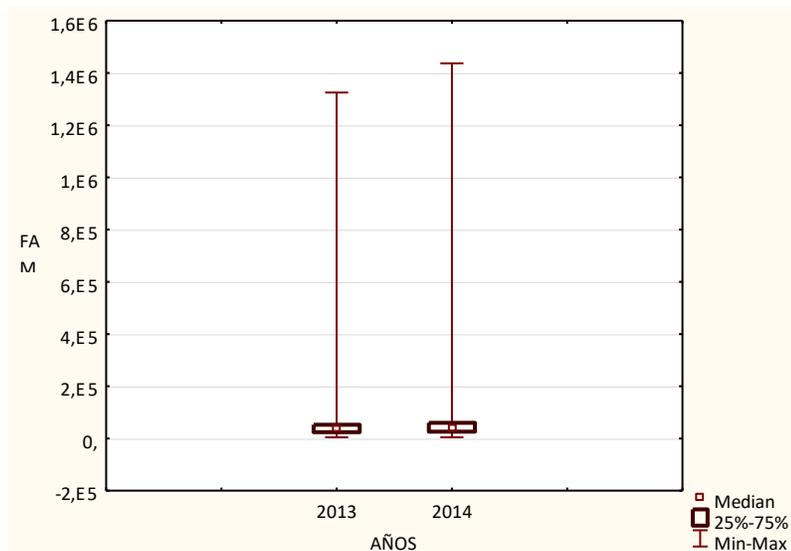
Para obtener los datos que generan los resultados al análisis de la evaluación de la asignación del FAM a las UPES, en el periodo 2000-2015, se utilizó el programa Statistica en el cual se ingresaron los datos correspondientes a las



variaciones en las asignaciones durante los años correspondientes y calculadas en cada una de las instituciones de educación superior.

3. ANÁLISIS

Los resultados obtenidos de utilizar los datos mostrados en el anexo A, respecto a los porcentajes de las variaciones en el FAM de los años 2013 y 2014, muestran una relación directa entre la asignación tradicional del FAM y con la aplicación de la fórmula, como se observa en la gráfica 1:



Gráfica 1. Comportamiento de los montos entre los años 2013 (sin fórmula) y 2014 (con fórmula)

Fuente: Elaboración propia con datos del software Statistica

Respecto al comportamiento de los montos del FAM asignados a las UPES, entre los años 2013 y 2014, en la gráfica de cajas y alambres anterior, se observa que es similar conforme a los resultados del programa Statistica.

En un boletín del Laboratorio de Políticas Públicas Ethos (ethos.org.mx), mencionan el rechazo al uso discrecional de los recursos públicos, el cual ha sido una de las causas más importantes de la corrupción en el sector público, esto es, la discrecionalidad en el ejercicio del gasto por parte de la autoridad hacendaria,



en el que exigen un cambio profundo en los mecanismos de asignación y control sobre el gasto público en el caso del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, este rechazo también es generado en relación con el tema de este trabajo puesto que precisamente la problemática planteada es que en el periodo de la investigación, desde el año 2000 hasta el 2013, el FAM, del Ramo 33, fue asignado discrecionalmente hacia las UPES y es hasta el 2014 que se presenta y aplica una fórmula que considera diferentes indicadores de desempeño como los avances en la infraestructura física educativa en nivel universitario o la matrícula; así mismo, es de conocimiento de todos los ciudadanos que la SHCP tiene la capacidad para aprobar una gran cantidad de recursos adicionales y modificar los presupuestos aprobados y asignados, a través de las adecuaciones presupuestales, lo que la coloca en una posición de poder y privilegio, ya que puede usar políticamente los recursos públicos de manera unilateral y arbitraria para premiar o castigar a los aliados o adversarios del gobierno en turno.

4. PROPUESTA

Derivado de los resultados del análisis de la asignación del FAM a las UPES, en este apartado se presentan algunas recomendaciones:

1. Es necesario coadyuvar a una gestión más eficiente y con mejores logros, puesto que es un tema que se genera en todas las entidades federativas, es decir, que la Secretaría de Finanzas de cada entidad federativa, o su equivalente, no realizan las transferencias o retrasan la entrega de los recursos y rendimientos financieros a los entes ejecutores.
2. Otra problemática para solventar se deriva de la inadecuada calendarización de la entrega de dichos recursos por la SEP y la transferencia a través de la SHCP, a las instituciones de finanzas estatales, lo que se considera un círculo vicioso, por lo que se requiere que las dos instituciones





gubernamentales cumplan con los ciclos de entrega de los recursos en la calendarización establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Existen puntos importantes que necesitan atención inmediata, entre los que están el control y la supervisión inoportuna de obras de infraestructura, así como la falta de información a los órganos de control y fiscalización, el desfase en la calendarización de los recursos y su transferencia a las instancias ejecutoras, lo que incide en el incumplimiento de los objetivos del FAM y se acumulan en los siguientes ejercicios.

4. Respecto a los recursos propios en una institución educativa con las características de las UPES y que tiene al FAM como fuente de financiamiento, deben vincularse con el entorno en el cual se encuentra, las tradiciones y costumbres locales, el grado de tecnología, el nivel educativo, la infraestructura, los fondos de que dispone, con el fin de generar un desarrollo endógeno.

5. Otro aspecto relevante es lograr la equidad en la asignación de los recursos federales otorgados a través del FAM hacia las UPES, tomando en cuenta indicadores como el porcentaje de profesores de tiempo completo respecto al total de la plantilla docente, porcentaje de eficiencia terminal en titulación; una parte importante es que la dependencia que entrega este recurso, lo realice en tiempo y forma, puesto que no siempre se logra y la consecuencia es que la IES no genera el avance deseado en el uso y control del recurso.

5. CONCLUSIONES

De la información obtenida a través de la interpretación de resultados con la evaluación de la asignación del FAM a las UPES, sobre los montos calculados de manera tradicional durante el periodo 2000-2013 y con la aplicación de la fórmula establecida en el DOF, en los años 2014 y 2015, se concluye que en realidad no



hubo diferencias sustanciales, esto es, el comportamiento en los movimientos fue igual para todos los años, antes y después de la fórmula, a pesar de tomar en cuenta indicadores como el rezago, la calidad, los avances en el ejercicio del fondo, entre otros factores que intervienen en su determinación, de lo que se deduce que realmente la fórmula no impacta en la asignación del FAM, que lo relevante es el cumplimiento de los objetivos planteados para resolver con el uso de los montos del fondo, así como, la resolución de las observaciones que realizó la ASF respecto a la gestión de los recursos asignados; sin embargo, existen problemas a subsanar para un ejercicio eficiente del gasto público.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014) Acuerdo número 18/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas para el ejercicio fiscal 2015. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377276&fecha=24/12/2014 Fecha de consulta: febrero 2017

Martínez Vilchis, José (2007) Financiamiento y relación de la universidad pública con los congresos de la Unión y estatales. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/42548/0>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012) Finanzas Públicas. Presupuesto de Egresos.

Tuirán, Rodolfo (2010) Financiamiento insuficiente, problema básico en la educación superior. Recuperado de: <http://noticias.universia.net.mx/entrada/noticia/2010/11/11/685232/financiamiento-insuficiente-problema-basico-educacion-superior-tuiran.html>

Universidad Veracruzana (2014) Documentos internos. Dirección de Planeación Institucional. Xalapa, México.

Ley de Coordinación Fiscal (2014)