



FINANCIAMIENTO Y EVALUACIÓN EN EDUCACIÓN

CÉSAR HERNÁNDEZ PÉREZ
DIE-CINVESTAV
hpcesar@outlook.com

RESUMEN

En el presente texto se hace alusión a los principales elementos que configuran el uso de la noción programas compensatorios en educación superior. A partir de la revisión de las políticas de financiamiento en la educación superior y un breve repaso a las condiciones políticas y económicas de los últimos 30 años en México, se expone como se configuran y constituyen estas políticas que dan vida a los programas compensatorios.

Palabras clave: Educación superior, financiamiento de la educación, educación compensatoria

INTRODUCCIÓN

Los programas compensatorios en educación superior son resultado de una serie de condiciones económicas envueltas en las recurrentes “crisis” que ha sufrido nuestro país. Además de convertirse en mecanismos de control y evaluación por parte del gobierno, estas se han convertido en asunto de primera importancia. El asunto central de este escrito es descubrir el camino que se ha tomado para llegar a este punto. El presente texto proviene de la investigación que desarrolle para obtener el grado de licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional.

CONDICIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

La economía mexicana en los últimos treinta y cinco años ha tenido un elemento constante: crisis. Hasta mediados de la década de los ochenta la estrategia de desarrollo económico de México se basó en el impulso de la demanda interna a través de la sustitución de importaciones y de la protección comercial. A partir del sexenio de Miguel de la Madrid, esta tuvo un giro radical y se cambia la estrategia en la que destacaba la existencia de monopolios y de cotos de poder dedicados a la búsqueda de rentas, que causo un limitado crecimiento de largo plazo de la economía aunque no puede dejar de reconocerse que al menos durante 20 años los resultados





de esta política fueron exitosos. Sin embargo, a partir de 1986, con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), hoy denominado Organización Mundial de Comercio (OMC), México inició un proceso de apertura comercial orientado a lograr su integración en el nuevo orden mundial. Desde entonces, se han suscrito diversos tratados de libre comercio y de promoción de inversiones, incluyendo los tratados de libre comercio con América del Norte y con la Unión Europea (Lustig, 2002, p, 175-180)

Más adelante, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en México impulsa una de las etapas con mayores reformas en la economía nacional tendientes a integrarlo al proceso de globalización. Estas reformas se sustentaron, en lo general en tres aspectos:

- a) en la apertura económica,
- b) reducción de la intervención estatal en la economía y,
- c) desregulación del mercado y ajuste fiscal.

La necesidad de reducir la participación del Estado dentro de la economía y disminuir la carga de su deuda fue enfrentada mediante contracciones sustanciales en los recursos que se destinaban a la inversión pública, lo que implícitamente afectó la capacidad de crecimiento potencial. En los primeros años de la década de los ochenta el número de entidades paraestatales ascendía a 1,155 empresas, en el año 1990 este número se redujo a 280 (Lustig, 2002, p. 146). Este proceso de privatización no se vio acompañado de otras medidas que hubieran ayudado a adelgazar el gasto del gobierno, pero el abandono de la inversión pública agudizó el deterioro de la infraestructura nacional y mermó la calidad de los servicios públicos, lo que en conjunto afectó la capacidad de recuperación de la economía y de crecimiento de mediano y largo plazo.

Ya en la década de los noventa, durante el sexenio de Ernesto Zedillo (quien ocupó la presidencia del país en circunstancias particularmente difíciles: fue electo después del asesinato del candidato priista originalmente propuesto: Luis Donaldo Colosio y con el levantamiento zapatista en Chiapas en su momento de mayor apoyo internacional, así como el estallido de una de las crisis más graves de este periodo a unos días de haber asumido el poder). Entre los principales elementos de su sexenio están el haber enfrentado la crisis causada por la magnitud de la deuda externa e interna con un fuerte apoyo de su homólogo estadounidense Bill Clinton,





una alta tasa de desempleo abierto, la inflación volvió a elevarse, la inseguridad y la delincuencia organizada fueron elementos que se hicieron más visibles en este sexenio, y aumento el número de pobres en el país. En cuestiones políticas fue en este sexenio que el PRI sufrió los peores reveses de su historia, en primer lugar el PRD le arrebató el gobierno del Distrito Federal en 1997 y en el año 2000 perdió la presidencia en manos de Vicente Fox, el FOBAPROA-IPAB que fue un tema que marcó el sexenio y en 1999 inició la huelga estudiantil más prolongada de la historia en la UNAM.

Un elemento fundamental en la política social de este sexenio es la centralidad en las políticas de combate a la pobreza a través de PROGRESA, continuación del Programa Solidaridad de su antecesor. La política del sexenio Zedillista fue de apego total a las políticas neoliberales en los aspectos económicos y de combate a la pobreza. Uno de los fundamentos que sustentaron las políticas de este sexenio fue el desarrollo de la teoría del capital humano, desde esta perspectiva, el subdesarrollo y la pobreza son consecuencia de la carencia de capital humano (educación y habilidades productivas), en México la mayoría de la población vive en condiciones de pobreza y falta de acceso a bienes, tanto de vivienda, consumo y hasta culturales. El segundo fundamento es la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos, evitando el despilfarro o desperdicio de estos, al masificar los apoyos y centrando la atención en canalizar recursos a los pobres en extremos.

En los sexenios presidenciales de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), se han caracterizado por la continuidad en las políticas económicas neoliberales.

La administración calderonista, procuraría con mayor ahínco lograr uno de los principales objetivos lograr la total entrega a los principios del libre mercado y buscó desde sus inicios la privatización de las principales empresas estatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como, Luz y Fuerza del Centro (LyFC), para lo cual recurrió a la desaparición de la misma.

Actualmente en el sexenio de Enrique Peña se han materializado las soñadas “reformas estructurales” que se han impulsado desde el sexenio de Carlos Salinas. Pero las condiciones económicas no han cambiado en lo absoluto, y se han agudizado la inflación, el aumento del





número de personas en pobreza, la devaluación de la moneda y el prácticamente nulo crecimiento del PIB.

De esta forma podemos ver el contexto económico general que ha prevalecido en México, durante estos años un tema recurrente es “crisis”, las condiciones económicas, y principalmente la situación de la deuda, orillaron a los gobiernos en turno a adoptar medidas o políticas, que permitieran mantener un equilibrio en las finanzas públicas y permitieran mantener el pago de la deuda contraídas para enfrentar las crisis económicas.

Una de los componentes del Estado que fue objeto de las reformas políticas neoliberales, es el de la Educación, el Sistema Educativo Nacional (SEN), desde principios de la década de los noventa, inicio una serie de reformas tanto en el nivel básico (ANMEB) como en los niveles medio y superior, así como modificaciones en el aspecto del financiamiento, lo que permitió el impulso de medidas para la intervención gubernamental en la reestructuración del SEN.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA EN TIEMPOS DEL NEOLIBERALISMO

En los albores de los años noventa, el Estado mexicano redefine su papel respecto a la educación superior, orientando acciones sustentadas en un afán modernizador. Desde 1990, encontramos continuidad en las políticas educativas (Acosta, 2002, p. 107) con un enfoque en el cual el rumbo que debe seguir la educación superior debe ser tutelado por el Estado. Por lo que en las últimas décadas (con algunos antecedentes en la década de los ochenta del siglo pasado), el Estado pasó de generar políticas de planeación a la educación superior, característica central en la década de 1970 y en casi toda la de 1980, a desarrollar esquemas de regulación más directa de la vida académica e institucional a través de políticas orientadas a la intervención vía financiamiento extraordinario anclado en resultados de evaluación (Martínez, 2001, p. 35-55).

En los inicios de la década de 1990 se pone en marcha un conjunto de mecanismos de política pública dirigidos por el Estado hacia las IES para promover el mejoramiento de la “calidad” en la docencia, la investigación, la difusión y la gestión, a través de la instrumentación de cambios en las estructuras organizacionales de las IES, a partir de un enfoque de reforma modernizadora.

El mejoramiento de la calidad, implicó que las funciones sustantivas de las IES se fueran reorientando los arreglos institucionales y transformando a los actores de la educación superior,





a través de procesos de evaluación cuantitativa, la implantación de nociones como calidad o excelencia, como criterio normalizador para la valoración de las percepciones asignadas, la participación docente en programas, como Fondo para modernizar la Educación Superior (Fomes), Centros Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), Programa de Fortalecimiento Institucional (PIFI), Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), entre otros, la participación en evaluación y acreditación por parte del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) (Villaseñor, 2003, 74). Una intervención estatal cada vez más directa en los quehaceres de las IES, fue vista por Ibarra Colado, como formas de regulación de las instituciones y de conducción de sujetos (Ibarra Colado, 2002, p. 35-38).

La regulación estatal a la educación superior ha tenido un eje conductor relevante en la asimilación de la evaluación externa como mecanismo privilegiado para garantizar que los diferentes componentes de las IES se acerquen a las concepciones de calidad establecidas como modelo.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es el encargado de implementar mecanismos de evaluación para los posgrados, se crearon los padrones de excelencia en la década de 1990, que estuvieron vigentes hasta el año 2002, para posteriormente integrar el padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), que enlista a los programas de posgrado con reconocimiento, su nivel de calidad y reconocimiento.

El financiamiento ha sido el eje que "convence" a los actores a sumarse a las medidas implementadas por el gobierno. Después de una severa reducción del gasto en educación como porcentaje del PIB durante la "década perdida" de los años ochenta, éste se ha venido incrementando constantemente desde los años noventa. En ese entonces, la estrategia del desarrollo nacional era la modernización, por eso el gobierno mexicano pretendía impulsar "vigorosamente un proceso de transformación educativa, condición indispensable para la modernización del país" (Presidencia de la República, 1989, p. 102).

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el financiamiento a las IES transitó a un modelo de asignación dirigida, valuada y controlada (López, 2002, p. 36). Las políticas y medidas que comenzaron a instrumentarse enfatizaron los controles de calidad y eficiencia para acceder





a nuevas formas de financiamiento. Se pasó de la planeación hacia a la aplicación de fórmulas fundadas en la evaluación para medir el desempeño y la productividad, bajo los instrumentos de: articulación de los procedimientos de evaluación, la creación de los programas de subsidio extraordinario y las exigencias específicas de cambio a las instituciones. Estas disposiciones gubernamentales están basadas en los principios de vigilancia a distancia y la autonomía regulada del sistema de educación superior y de cada una de las instituciones que lo integran (Luengo, 2003. p. 9).

Lo anterior, significó un “avance” en la distribución de financiamiento para hacerlo más equitativo, sin embargo, no se eliminaron del todo la forma inercial, inequitativa y discrecional de la distribución del presupuesto, pero la creación de fondos adicionales fueron significativos, porque con base a una evaluación institucional, se establecen además compromisos entre las autoridades educativas y gubernamentales para el mejoramiento de las instituciones (López, 2002, p. 38).

En la administración de Vicente Fox, en el PNE 2001-2006, recoge las propuestas de la ANUIES; programó operar en el 2004 un nuevo esquema de subsidio para las instituciones públicas, cuyas características fueran: “equitativo, simple y multivariado”, que considerara “las diferencias de costo por alumno en los distintos niveles y áreas de conocimiento”, así como los “criterios de desempeño institucional” (SEP, 2001, p. 213).

En este contexto histórico, el comportamiento de los principales indicadores de financiamiento hacia la educación superior en México, así como las políticas que han definido su trayectoria en los últimos diez años, por lo menos, no sólo mantienen una tendencia errática, sino también contradictoria, en relación a las variables de mayor impacto y trascendencia que aparecen en el debate contemporáneo sobre la orientación de la transformación en los sistemas de ES. El esquema de financiamiento educativo actual prevaleciente en México está estrechamente vinculado con la concepción neoliberal de la economía y en específico con el papel que debe tener el Estado en ésta.

Estas instituciones consideran que hay servicios que presta el Estado que son un gasto regresivo porque benefician a los sectores de más altos ingresos, por lo que los servicios educativos son más eficientes si los proveen los inversionistas privados. Al subordinarse la





política fiscal a los limitados objetivos de la política monetaria que plantea el modelo neoliberal, el Estado no puede impulsar el desarrollo económico. Dentro de este esquema no es viable el incremento del gasto destinado a la educación superior. Además, se dio una política deliberada de privatización y mercantilización de los servicios educativos, aunque el boom de la educación superior privada se ha estabilizado en los últimos años. De 1990 a 2006 se registra el mayor incremento de la matrícula de educación superior privada a pesar de que el gobierno destinó importantes –aunque insuficientes–, recursos a educación.

El financiamiento a las instituciones de educación superior públicas en México se integra con recursos provenientes de la federación, a través de los diferentes niveles de gobierno. A su vez, el subsidio federal está compuesto por tres modalidades de subsidios: ordinario, extraordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. Por su parte, el subsidio estatal está integrado por el subsidio ordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. La escasez de recursos propicia tensión entre las IES se de una “competencia” por el presupuesto que, en términos reales, disminuye.

CONCLUSIONES

Esta escasez de recursos implica que las políticas de financiamiento, en este sentido considero que es pertinente el uso de la noción: Programas Compensatorios, en este caso aplicado a la educación superior, como una noción necesaria para el debate de la educación, una forma de concebir la política educativa, hacer uso de la noción de compensariedad en educación superior, siendo que este concepto es usualmente referido a la educación básica es tal vez arriesgado, pero el uso de esta noción permitirá contar con elementos de que faciliten la comprensión de estas políticas, al mismo tiempo generar discusiones académicas sobre la “necesidad de compensar”, los mecanismos de apoyo a las instituciones e integrantes de estas, a la formación de indicadores adecuados para entender la realidad educativa (Hernández, 2012).

Es bien sabido que los programas compensatorios en el sector educativo forman parte de un gran esfuerzo por convertirse en un mecanismo de equidad, para combatir la desigualdad prevaleciente. Los programas compensatorios se instituyen como una política que con un sentido “social” pretende otorgar atención “diferenciada” en función de la heterogeneidad de algunos sectores sociales, que requieren de programas de apoyo específicos para superar las circunstancias de exclusión social y evitar que esta se convierta en un impedimento para ingresar





al sistema educativo y que puede entenderse como un factor de elemental justicia. En el caso de la Educación Superior, algunas medidas se han tomado para contrarrestar los niveles de deserción, mejorar los indicadores de formación docente, apoyando el desarrollo de la estructura y la infraestructura de las instituciones educativas. A esto me refiero con la idea que se refiere a los: Programas compensatorios en educación superior.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Acosta, A. (2002). "En la cuerda floja. Riesgo e incertidumbre en las políticas de educación superior en el foxismo". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 14, enero-abril, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 107-132
- Hernández, C. (2012). *Programas compensatorios en educación superior*. Tesis de licenciatura. México: UPN.
- Ibarra, E. (2002). "Políticas de evaluación en México durante los noventa: hacia nuevas formas de regulación de instituciones y conducción de sujetos", en Sonia Comboni, José Manuel Juárez y Dolores París (coord.), *¿Hacia dónde va la universidad pública? La educación superior en el siglo XXI*, México: UAM-X, pp. 33-48.
- López, R. (2002). *El Financiamiento a la Educación Superior en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Continuidades e Innovaciones*; *Revista de la Educación Superior*, ANUIES; Vol. XXXI (1), núm. 121, enero-Marzo de 2002, pp. 81-92, México.
- Luengo, E. (2003); *Tendencias de la Educación Superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad*. Trabajo elaborado para el Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizado el 5 y 6 de junio de 2003, en Bogotá, Colombia, bajo los auspicios del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESACC) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN). Disponible en: http://www.anui.es.mx/e_proyectos/pdf/04_Las_reformas_en_la_Educacion_Superior_en_Mexico.pdf
- Lustig, N. (2002). *México: Hacia la reconstrucción de una economía*, México: COLMEX-FCE.





Martínez, Felipe (2001). "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001". España, Revista Iberoamericana de Educación, núm. 27, pp. 35-56. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie27a02.htm>

Presidencia de la República, (1989). Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.

SEP (2001); Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2006; Secretaría de Educación Pública; México. (Versión digital en PDF).

Villaseñor, G. (2003). La función social de la educación superior en México. La que es y la que queremos que sea. México: CESU-UNAM, UV, UAM.

