

VIII Coloquio de Gestión Universitaria de América del Sur

Temática:

3. Financiamiento de la Educación Superior

Título:

“La política federal de financiamiento extraordinario hacia las universidades públicas estatales mexicanas. El caso del ProMeP en la UAEM”

Mtra. Leonor González Villanueva

C. Erick Flores Ruiz

Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Ciencias de la Conducta

Contacto: lgy@uaemex.mx

Índice

	Pág.
Resumen.	3
I. Antecedentes del financiamiento educativo en México.	4
I.1 La política de financiamiento hacia la educación superior mexicana.	5
II. El financiamiento extraordinario: la estrategia federal hacia la universidad pública mexicana	13
II. 1 Los Programas federales de financiamiento extraordinario y la colonización del mundo de la vida académica.	17
Bibliografía	20
Anexos	22

Resumen

Los procesos de transformación que se viven a nivel nacional e internacional resultado de la redefinición de la estrategia de acumulación, que se expresará tardíamente en México hacia la década de los años ochenta, constituyen el contexto en el cual la educación superior se organiza como “núcleo constitutivo de la modernidad”, expresándose en las transformaciones sostenidas en concepciones mercantilistas y enfoques economistas. Lógica que deja de lado las condiciones históricas y relaciones particulares entre los sujetos sociales, entre ellos a la universidad pública como espacio histórico concreto, a la que se va modelando a través del financiamiento educativo.

La universidad por lo tanto, se constituye en el espacio en el que se concretan las demandas formuladas hacia la educación superior, para ella se formulan proyectos educativos con preeminencia hacia los fines de acumulación, entre ellos el de la “calidad educativa”. Es por ello, que el estudio de los programas de financiamiento extraordinario federal, pretende mostrar cómo se va tecnificando y colonizando el mundo de la vida académica. De ahí que se ponga en el centro del análisis la forma en que desde el Estado, se plantea un modelo de universidad acorde a los requerimientos de calidad, eficiencia y eficacia del proyecto neoliberal.

Para ello se analiza y reconstruye la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento del Profesorado (ProMeP) en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), durante los años 1996 a 2008, en el intento de ejemplificar el modo particular en que a través de medios como el dinero y el poder, en su forma de financiamiento y organización, se modela a la institución, más aún a la educación superior, expresándose en una tecnificación de la actividad universitaria que conlleva a una redefinición de los fines y funciones tanto de los sujetos como de las propias instituciones. Además de señalar cómo el ProMeP pensado desde el Estado como mecanismo de gestión, se ha constituido en un dispositivo para asignar recursos adicionales a las instituciones, propiciando procesos de diferenciación entre los académicos y las instituciones mismas.

Antecedentes del financiamiento educativo en México

En el último cuarto del siglo XX, el tema del financiamiento de la educación ha sido materia de preocupación en prácticamente todos los países del mundo en la medida en que la crisis del Estado del Bienestar impuso a los sistemas educativos, crecientes restricciones económicas, a la vez que el impulso a la modernización incrementó el número de demandas vinculadas con los procesos de cambio y con el énfasis creciente en el conocimiento. Condiciones y exigencias que se tradujeron en la idea de hacer un uso eficiente de recursos y el valor social de la inversión en educación, que sin embargo, va más allá de las consideraciones puramente económicas.

Específicamente en el marco de la crisis del modelo de acumulación capitalista y la serie de propuestas para el desarrollo de la educación superior como parte del proyecto modernizante, del proyecto al que subyace el ideal de la calidad, se exige a las instituciones el mejoramiento de los niveles de funcionamiento con los mismos o menos recursos. Ante la crisis se define una política de recorte presupuestal desde el Estado, con la consecuente redefinición de fuentes y criterios de financiamiento, que serán legitimados mediante severas críticas al funcionamiento de las instituciones universitarias, resultado de su expansión y la incorporación de las ideas de calidad, de la redefinición del proyecto de universidad pública en torno a la estrategia económica neoliberal, que implicará una redefinición de las políticas de planeación y evaluación, a las que se supeditará la asignación de recursos, medio idóneo para redefinir el funcionamiento de las instituciones y promover su ajuste al modelo económico neoliberal, que exigen reorientar a las instituciones a la productividad y a la competitividad.

Por lo que el estudio sobre financiamiento de la educación superior gira en torno a dos planteamientos sobre la educación: ¿Si debe ser un derecho de toda la población y, por tanto, ser universal, laica y ofrecerse gratuitamente en todos sus niveles por el Estado, o ser un servicio mercantil cuyos principios y precio se fije en el mercado por la acción de la oferta y la demanda y, por tanto, considerarse una oportunidad que sólo pueden aprovechar quienes pueden pagarla?

Por ello, se realizará el estudio del financiamiento desde la reconstrucción de la estrategia de acumulación, considerando que es una discusión que va más allá de lo económico.

“Las condiciones de financiamiento de la universidad y de las instituciones de educación superior han estado determinados por variables de orden económico. El financiamiento de las universidades se ha vuelto parte esencial del debate sobre el tema de la educación, pues los requerimientos económicos son básicos para la eficiencia en la prestación del servicio educativo y su magnitud es tal que involucran a todos los actores: poder público, comunidades académicas, juventud, partidos políticos y sociedad civil” (Melgar, 1994: 148).

I.1 La política de financiamiento hacia la educación superior mexicana.

En el caso mexicano, esta problemática adquiere gran auge a finales de la década de los setenta, momento en el cual la economía mexicana sufrió alteraciones significativas, resultado de la crisis del Estado de Bienestar, para cuyo estudio es necesario referir a tres momentos. El primero previo a la década de los 80, que con estrecho vínculo al conflicto político social, dará pauta a la definición de políticas de financiamiento por parte del Estado hacia la educación superior, caracterizadas por un crecimiento vertiginoso de los recursos.

Sin embargo, a partir de la crisis política y social de finales de ésta década, y de las crisis económicas recurrentes en el país, las relaciones entre el Estado y las instituciones tendieron a redefinirse, destacando el financiamiento como una de las problemáticas de la educación superior, centrándose la crítica en el ejercicio de los recursos y en un cuestionamiento encabezado por el Estado respecto al hecho de que la educación superior beneficia más al individuo en contra de mayores costos sociales, que no permitía lograr las mencionadas condiciones igualitarias, ni responder plenamente a las necesidades económicas; por lo que se propondría disminuir su costo o aumentar la contribución de estudiantes y empresas en relación con las ventajas que obtienen, situándoles en el centro de la discusión. “Los pocos resultados logrados por las IES y los planteamientos sobre sus elevados costos en comparación con otros niveles, las ubica en condiciones de vulnerabilidad política, lo que lleva a que las instituciones sean blanco fácil para los gobiernos que quieren reducir el gasto público” (ANUIES/OCDE, 1994:6).

Es decir, previo a la década de los sesenta, cuando la educación superior estaba reservada a una minoría, su costo era pequeño, por lo que no tenía repercusión política. Sin embargo, a partir de la crisis político social, serían redefinidos los criterios de financiamiento, los cuales se ligarían a la masificación del sistema de educación superior, resultado del crecimiento demográfico, que tendió a traducirse en demandas de servicios educativos; de igualdad social

y en la necesidad de formar personal calificado necesario para el desarrollo industrial, momento a partir del cual la matrícula sería considerada como un criterio central de financiamiento, dado que se apoyaría la expansión del sistema educativo a través del financiamiento público. De ahí que la educación de élite centrada en la preparación social y cultural del individuo, pasó a ser de masas centrada en la producción. Siendo además un detonante decisivo para reorientar los procesos de formación no a la formación de cuadros dirigentes de alto nivel con conocimientos generales, sino hacia una formación diversificada y especializada, que era necesaria en una sociedad que pretendía tecnologizarse. Planteamientos que reafirmarían que las calificaciones obtenidas se transformarían en un capital humano específico que sería aprovechado tanto por los titulados como por los empleadores, unos bajo la forma de salarios y otros bajo la forma de alta productividad. Esta nueva concepción llevó necesariamente a examinar los fondos públicos y privados en ayuda a los estudiantes y en torno al financiamiento a las IES; es decir, implicó la diversificación de los mecanismos administrativos y financieros.

En torno a las fuentes de financiamiento, ésta década marca un hito importante en la modificación de los esquemas de financiamiento, debido a que de un predominio en un primer momento del financiamiento de los estados, a mediados de la década tendió a revertirse para centrarse en la federación. Situación que debe leerse a la luz de la redefinición de los esquemas de organización y funcionamiento del Estado Mexicano, en concreto de la política de descentralización que se traduce en una reorganización de la administración pública, más aún, del retraimiento de la participación del Estado en la atención a las necesidades sociales a través de una centralización de la formulación de la política educativa y control sobre el ejercicio de recursos desde la federación.

Respecto a los criterios de asignación. En primera instancia, el financiamiento estaría dirigido prioritariamente a la educación técnica especializada con niveles menos elevados, así como a la creación de universidades innovadoras, lo cual llevó a que la federación modificara los esquemas y montos de financiamiento por subsistema, reflejándose en una retraimiento del apoyo a las instituciones de educación superior estatales, aunque la UNAM, será centro de atención prioritaria, debido a su participación en el movimiento de 1968. Sin embargo, la tendencia al crecimiento se vería limitada a mediados de la década de los setenta, que a raíz de la crisis económica del país en 1974 se tradujo en una mayor racionalización de recursos para la educación superior.

Disminución del subsidio federal que no tuvo correspondencia con las mayores tasas de crecimiento matricular en toda la historia de la educación superior, estableciéndose entre ambos aspectos una relación inversa, lo que generaría una gran cantidad de problemas en el sistema educativo nacional en las décadas siguientes. Siendo hacia 1978 cuando el nivel de participación por recursos federales se incrementó, reflejándose en una mayor participación sobre los otros niveles.

Recordemos que en este periodo un criterio central para la asignación de recursos fue el costo por alumno, el cual era calculado al dividir el presupuesto sobre el número de alumnos. Criterios que daría lugar a severas críticas al sistema de educación superior, dado el alto costo que conllevaba formar un estudiante a diferencia de un estudiante de primaria que costaba menos, además de ligarse a la tasa de retorno en una economía de escala, que a partir de esa década se convertiría en elemento de decisión de los organismos internacionales. Aunado a ello, la SEP y la ANUIES, a través de diversos análisis sobre el funcionamiento de las IES, cuestionaron la falta de planeación en la serie de actividades realizadas por las instituciones, la carencia de criterios claros sobre el ejercicio de los recursos, lo que según estas instancias, generó durante décadas un uso inadecuado de éstos, dando pauta al gobierno federal a proponer nuevas alternativa de financiamiento y el uso de recursos.

Por otra parte, los niveles de eficiencia terminal serían considerados como otro factor determinante en materia de restricción presupuestal, los cuales se consideraban bajos y que generaban problemas graves de “desperdicio” expresado en el alto porcentaje de reprobados y desertores. “Para 1977 se ha estimado en casi 7 mil millones de pesos el desperdicio escolar en todos los niveles, de los que un 25% correspondió al nivel superior” (Pescador, cit en Guevara, 1988:163).

Asimismo, otro factor que afectaría los procesos de financiamiento hacia las universidades de los estados en las siguientes décadas, lo constituyó la concentración geográfica en el DF, que implica concentración de matrícula y de recursos en particular en instituciones como la UNAM y la UAM, contrarrestando la posibilidad de desarrollo de las instituciones de los estados. “De cada peso que otorgó de subsidio el gobierno federal a las IES en 1978, 78 centavos quedaron en el D.F. y de éstos, 50 centavos correspondieron a la UNAM” (Pescador, cit en Guevara, 1988:163).

Desigualdad que ha sido producto de la política de racionalización de los recursos definida por el Estado, quien propondrá acciones de carácter compensatorio que sólo llevarán en décadas posteriores a ampliar las desigualdades, forzando con estas estrategias a las instituciones estatales a incorporarse a los programas de financiamiento extraordinario.

Estrategia que es evidente si consideramos que la asignación de presupuesto por parte de los gobiernos estatales en ese año, no rebasaba en promedio el 30%. Presupuesto del cual más del 75% en promedio era destinado al pago de salarios, dejando pocas oportunidades para destinar recursos a otro tipo de actividades complementarias dentro del proceso escolar que pudieran mejorar el funcionamiento de las instituciones.

Ya en 1977 los gobernadores reunidos en Querétaro con el Presidente de la República, plantearon la necesidad de definir un nuevo esquema de financiamiento para la educación superior en México, que contemplara prioritariamente una reasignación de recursos a las entidades. A lo que se planteó que por las condiciones de recaudación fiscal, eran y siguen siendo mínimas las posibilidades de las entidades federativas para financiar otros programas prioritarios. Lo que evidencia que están establecidas las condiciones para que piense en la diversificación de los recursos, así como los mecanismos para su distribución, entre ellos la formulación y operación de programas.

Dada la expansión de la educación superior, se promueve una gran expansión del sector privado, buscando aligerar la carga del gobierno federal. Política que coadyuva a promover la prestación privada del servicio educativo y cuyas consecuencias no sólo serán de carácter ideológico, sino en términos estrictamente económicos. Si bien se planteaba ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior, este sería en realidad el mecanismo de legitimación de exclusión de la enseñanza de aquellos sujetos de bajos recursos, lo que traería con consecuencia una concentración cada vez mayor del ingreso. Cabe aclarar que la educación no es la única responsable de esta situación como lo plantearía Pescador: "... posiblemente la orientación de la política educativa no tiene la capacidad suficiente como para contrarrestar el efecto de concentración que tiene la política económica en su conjunto" (Pescador, cit en Guevara, 1988:170).

En resumen, el contexto económico político y la gran expansión sufrida por el sistema educativo superior en los años setenta, marcan las nuevas pautas de financiamiento para las instituciones, si bien no se redujo el presupuesto, se da cause a la búsqueda de nuevas formas

de financiamiento y respecto al financiamiento federal se pone especial atención al financiamiento por fórmula y por contrato, a través de las cuales se buscaba establecer las condiciones para una mayor intervención en las siguientes décadas.

Un segundo momento determinado por la crisis de los ochenta y el retraimiento del Estado, que resultó en una disminución en términos reales de las partidas presupuestales a ella destinada, teniendo la más drástica caída del conjunto de los sectores que componían el gasto social, momento en el cual se hace explícito el planteamiento de la finitud de los recursos, en concreto los ordinarios y la necesidad de incorporar nuevas modalidades; entre ellas, los recursos de carácter extraordinario.

Como lo muestra el estudio de la OCDE (1987), en el cual se planteó que los años ochenta fueron marcados para los países miembros por reformas importantes en la gestión y financiamiento de la enseñanza superior. Tales innovaciones estuvieron vinculadas a relevantes cambios en la concepción sobre la educación superior (ANUIES, 1994).

Los ochenta, en el esquema mundial, fueron marcados por políticas liberales o modernistas de financiamiento, mediante las que se promovería la necesidad de reducir el gasto público de las autoridades centrales, la participación en las ventajas de los mecanismos de mercado, la descentralización del poder de decisión, y estar más atentos a las necesidades sociales. Esquema que sujetó a las IES, a la susceptibilidad de los movimientos financieros, reflejándose en la modificación de los mecanismos de asignación del financiamiento base, la ampliación de los recursos, los métodos de financiamiento complementario y los procesos de gestión.

Sin embargo, estos años fueron reconocidos como periodo de crisis para la educación superior, acentuándose su vulnerabilidad política con los cambios de los poderes públicos, momento en el que adquiriría fuerza la justificación gubernamental por su falta de participación en materia de financiamiento, bajo el planteamiento de considerar los beneficios de la autonomía jurídica y administrativa de las instituciones, que quedaría plasmada en la modificación del Art. 3º Constitucional. Lo que no impide reconocer la actitud negligente del gobierno federal en la fase de crisis, que intentaría salvarse mediante la política de planeación por medio del SINAPPES, cuyo propósito sería responder a las grandes problemáticas que enfrentaba el sistema educativo mexicano, entre ellos el financiamiento.

Ello llevó que hacia finales de esta década, no sólo en México, sino en casi todos los países de la OCDE el financiamiento de las universidades y de las IES, estuviera compuesto de dos partes. El financiamiento básico, ligado de una manera más o menos directa a la actividad tradicional de las universidades (cursos estructurados para acceder a un diploma universitario y actividades de investigación); y por otro lado, recursos adicionales.

Es por ello que respecto a ésta década, Brunner planteará que los efectos que siguieron a la modificación de las relaciones entre el Estado y las IES, se consideró como un escenario de triple crisis: “crisis del financiamiento incremental a través de una fórmula paternal y benevolente, independientemente de criterios de calidad, equidad o eficiencia; crisis por la desregulación del acceso de nuevas instituciones de educación superior privadas al mercado educacional y crisis por la falta de evaluación” (Brunner, 1993:45-86).

Crisis que justificará la incorporación de la evaluación con fines de sustitución de las relaciones basadas casi exclusivamente en el débil poder de control administrativo del Estado que le generaba el compromiso de otorgar subsidios automáticamente, por una relación diferenciada donde las instituciones diversifican sus fuentes de ingreso y el Estado maneja las suyas en función de objetivos y metas convenidos. Reforma que se concreta en la década de los noventa, para lo que se define la política de modernización con objeto de adecuar a las instituciones al aparato productivo, a las características propias de esta conformación social que históricamente se fue determinando.

En el marco del proyecto modernizador, la política de planeación sería “redefinida” en torno a criterios de flexibilidad, participación y democratización, con visos a revertir inercias y generar procesos de cambio en el plano de la vida cotidiana universitaria. Momento en el la CONPES induce el proyecto universitario por medio de la evaluación y el financiamiento diferencial en las universidades. Propósitos que sería destacados por teóricos como Mendoza: “De ahí que se tenga que pensar en recomponer y ampliar los espacios de planeación y concertación en el terreno de la educación superior; bajo premisas distintas a las que sustenta el modelo de planeación burocrático-racional” (Mendoza,1995:18).

A partir de ésta década, la formulación de políticas se sustentarán en la alusión a los impactos parciales y de poco alcance obtenidos hasta esa década, por lo que las nuevas políticas, estarían ligadas a una planeación flexible y a distancia, que haría uso amplio de instrumentos de información e incentivos, además de promover el desarrollo de los sistemas nacionales a

partir de una coordinación-regulación descentralizada. Es decir, promovería el empleo de instrumentos de incentivos al desempeño, la información y los contratos para realizar proyectos estratégicos, pero sin desatar verdaderos mecanismos de autorregulación. Siendo este el momento de máxima tecnificación de las relaciones entre las instituciones y el Estado, en el cual se utilizará al financiamiento como medio que determinará las condiciones de las relaciones.

Presenciando hacia la década de los noventa un tercer momento, que si bien por la nueva recuperación financiera del Estado, implicaría un incremento en la partida presupuestal hacia la educación superior, ésta sería menor que la del sistema educativo en su conjunto, lo que legitimaría la promoción y búsqueda de fuentes alternas de financiamiento, la asignación diferencial de recursos tanto ordinarios como extraordinarios hacia las IES y un mayor control en su ejercicio.

El fundamento del financiamiento educativo en la década de los noventa, resultado de la redefinición de la estrategia de acumulación, también será reflejo de la transición del Estado benefactor al Estado mínimo, al Estado evaluador, políticas similares a las aplicadas en otros países que en términos de un organismo internacional como la CEPAL, que serían presentadas como técnicamente viables, pero que serán la expresión de la tecnificación de las relaciones: “representan una alternativa a la reglamentación burocrática minuciosa y que ofrece a las instituciones una mayor autonomía en la definición, organización y desempeño de sus actividades” (CEPAL/UNESCO,1992:179).

Planteamiento al que subyace la formulación de un proyecto basado en una racionalidad ligada a fines, el cual sería necesario releer a la luz de las condiciones de desarrollo de países como el nuestro, que evidencia más una reglamentación que un desarrollo y ejercicio autónomo de las instituciones, el cual sin embargo, es destacado como deseable, lo que evidencia el retraimiento del Estado.

En el marco del proyecto neoliberal, a partir de 1990, se formula e instrumenta la política de evaluación, cuyo propósito sería impulsar los programas nacionales desde una óptica compensatoria de las desigualdades existentes entre los niveles de desarrollo de las IES, así como programas estratégicos de impacto nacional. Cabe destacar la idea de equidad, a la cual era evidente subyace una propuesta de control por el subsidio como lo plantearía Mendoza “La equidad y la subsidiariedad serían los criterios orientadores básicos de las políticas

nacionales, en tanto los criterios que hacen a la calidad de los proyectos universitarios se dejarían en manos de los actores locales. Las políticas de financiamiento deberían estar asociadas a esta concepción, lo que implicaría, entre otras cosas, descentralizar fondos como el actual Fondo para la Modernización de la Educación Superior. A nivel central se continuarían manejando fondos con las características señaladas” (Mendoza, 1992:22).

Siendo evidente que el carácter evaluador del Estado no sólo es de una entidad vigilante, sino de intervenir directamente en los procesos de desarrollo de las instituciones, característica de su centralidad, lo que implica una redefinición de las relaciones entre éste y las IES, caracterizado por nuevas demandas y restricciones del primero sobre las instituciones. Política que viene a consolidarse con la creación en el mismo año de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), las que se encargarían de regular las nuevas formas de relación entre Estado e instituciones, que al igual que la planeación serían percibidas por las comunidades académicas como requisito a cumplir para acceder a apoyos económicos, determinados desde el exterior.

Sin embargo, faltaba un actor más, la sociedad como tercer participante en el nuevo pacto, relación que se concretaría en la participación de la iniciativa privada, mediante la definición de requisitos y estrategias para la acreditación, que busca asegurar públicamente la solvencia académica de las instituciones y los programas académicos que ofrecen. Acciones que tendieron a consolidarse a la luz de los acuerdos y negociaciones en materia trilateral con los Estados Unidos y Canadá.

Resultando por ello crucial el financiamiento, en torno al cual el Estado asumiría una nueva estrategia: Diferenciaría el subsidio ordinario a las instituciones del asignado con base en criterios de calidad, también denominado adicional o extraordinario. El primero no crecería en términos reales, el segundo, que implicaría recursos nuevos y adicionales, se canalizaría a proyectos específicos considerados de excelencia, necesarios y factibles, sea por dictaminadores académicos o por las propias instancias gubernamentales. Como lo plantearía Mendoza “el financiamiento estatal va sustituyendo la fórmula de asignación incremental asegurada para las instituciones, por otra que toma en cuenta las diferencias entre las instituciones, su grado de desempeño y productividad, los compromisos de cambio que han demostrado y los resultados obtenidos en sus diferentes funciones” (Mendoza, 1992:41).

Es decir, adicionalmente a una bolsa común de recursos públicos para la educación superior, se pasa a la constitución de distintos fondos (distintas bolsas) para canalizarlos a ámbitos específicos con los criterios señalados. Tal es el caso de los fondos específicos que maneja el CONACyT; el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FoMES); El Programa de Estímulos al Desempeño Docente, (PROED) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), entre otros. Programas a través de los cuales las instituciones se incorporaran a una lógica de competencia académica por fondos específicos, legitimando con ello la diversificación de las fuentes de financiamiento bajo la premisa de que éste es una responsabilidad compartida entre el Estado, los usuarios de los servicios y la sociedad.

II. El financiamiento extraordinario: la estrategia federal hacia la universidad pública mexicana.

El financiamiento a través de la asignación de recursos extraordinarios entra en el esquema de financiamiento de las instituciones mediante el perfeccionamiento de los criterios de asignación presupuestal, que dependerán de la detección y atención de “prioridades” definidas como estratégicas por la federación, creándose pequeñas bolsas de recursos relacionadas con estas prioridades.

Por supuesto que, descriptivamente, la política de financiamiento extraordinario, que se presenta como un elemento de racionalidad para incidir en “aspectos críticos” de la calidad, está asociada a los recortes presupuestales de recursos ordinarios a las universidades, de tal manera que, por una parte, el Estado puede señalar que los recursos destinados a éstas aumentan, cuando en realidad disminuyen en términos corrientes, lo cual les obliga a replantear su funcionamiento, y a buscar otras opciones de financiamiento; entre ellos la obtención de recursos propios, y el buscar el acceso a las “bolsas especiales”, generándose la posibilidad de ser dirigidas desde el Estado.

Así, se advierte que la política de financiamiento extraordinario se traduce en la formulación y puesta en marcha de programas federales que confieren recursos etiquetados, destinados a apoyar el cumplimiento de sus metas y objetivos, contrarrestando la participación de las instituciones y los sujetos en torno a la definición y consolidación de sus proyectos académicos y políticos, ligados a la dinámica de las disciplinas de estudio; lo que implicaría concebir a las instituciones como espacios histórico concretos.

Recordemos, hacia la década de 1980, se identifica una drástica caída del financiamiento hacia la educación llegando en 1989 al 3.9% del PIB, 17% del cual correspondía a educación superior, observándose una recuperación hacia la década de los noventa, en la que el porcentaje del PIB destinado a educación superó el 4.0% hasta fluctuar en el 6.4% hacia el año 2000 con tendencia incremental hacia 2008 (ver gráfica 1). Además de que a partir del acuerdo de federalización de la educación en 1992, las entidades tenderán a tener mayor participación en el presupuesto (ver gráfica 3). El recorte suscitado en los ochenta, se justifica mediante el supuesto de un posible desperdicio, improductividad o bajo “rendimiento” de las instituciones públicas de educación superior, así como por un mayor impulso a la educación básica. Situación que coincide con su masificación y la consecuente prestación de los servicios, que en décadas posteriores dará pauta al cuestionamiento en torno a la política de calidad.

Por lo tanto, los planteamientos en torno al subsidio federal complementario, serán la expresión de la redefinición del papel del Estado y de su relación con las instituciones. Previo a ésta década, los argumentos en materia de financiamiento, generados por las mismas instituciones, justificaban la participación, incluso reclamaban la responsabilidad del Estado en materia de financiamiento, restringiendo su intromisión en la vida académica. Reclamo que partía del hecho de que mientras los recursos base no faltaban, éstas trabajaban en sus modelos académicos y políticos, siendo la dinámica interna de las disciplinas y materias de estudio la base de su funcionamiento. Pero a partir de ésta década, las presiones económicas o sociales del mundo exterior, las llevarán a desarrollar o a restringir determinadas funciones, no sólo de orden pedagógico, sino que tenderá a replantear los intereses de sus miembros y los factores de organización de la vida académica. De ahí que en el momento que las instituciones se ven sujetas a recortes presupuestales, se convierten en espacios vulnerables a la intervención Estatal.

El hecho de que en México, el responsable directo del diseño y puesta en marcha de las políticas públicas sea el Estado da pauta a la instrumentación de las grandes líneas de desarrollo. “Cuando las instituciones tienen un financiamiento público, como el caso de México, el gobierno es responsable de la educación ante la sociedad, por lo que delega en funcionarios o instancias creadas para tal fin, las responsabilidades sobre determinados sectores, limitando ello inevitablemente la libertad académica y la independencia de los profesores” (ANUIES/OCDE, 1994:13).

Vulnerabilidad que es reconocida incluso por instancias nacionales e internacionales como la ANUIES y la OCDE. “En la época en que la demanda de educación era fuerte y el gobierno proveía los recursos, las IES no tenían razones para emprender otras actividades además de la enseñanza tradicional y la investigación básica. A partir del momento que los recursos fueron más difíciles de conseguir, las IES tuvieron que empezar a diversificar sus fuentes, como la venta de servicios, por lo tanto, a redefinir sus fines y funciones” (ANUIES/OCDE, 1994:6).

Es por ello que el proceso de transformación de los mecanismos de financiamiento, se concibió desde el poder público, no sólo como problema económico, sino también académico y político, ya que implicó a su vez, una reformulación de los fines y funciones de la educación superior universitaria pública, bajo una concepción desarrollista de la educación.

Hacia finales de ésta década, en el marco del Programa para la Modernización Educativa, será evidente el interés que las autoridades federales asignan a la planificación racional de prioridades para el uso de recursos. La austeridad financiera se acompañará de responsabilidad financiera de las instituciones, legitimando la reducción del presupuesto y la definición de las actividades que se verán afectadas. Condición que lleva a afirmar que la austeridad financiera se ha acompañado de un refuerzo de control central.

La década de los noventa, será el momento histórico en que se consolida el manejo diferencial de recursos, mediante la elaboración de proyectos y programas considerados como prioritarios para el desarrollo de la educación superior (ver gráfica 4). La asignación de recursos extraordinarios será por programa y ya no en vista de la puesta en marcha de la actividad general de enseñanza e investigación de las instituciones. Resulta evidente que la razón eficientista generalizada en el mundo capitalista en las dos últimas décadas, ha dotado discursivamente a la enseñanza superior de una supuesta independencia financiera, que en esencia implicará una mayor selectividad vía el financiamiento. Razón que ha conducido a varios países, entre ellos el nuestro, a acompañar la evolución de sus establecimientos de enseñanza superior hacia una supuesta independencia financiera incrementada por una mayor selectividad en materia de financiamiento.

En las dos últimas décadas, el gobierno se orienta cada vez más a la introducción en el conjunto de los establecimientos de enseñanza superior, de formas de organización y motivación que se inspiran ampliamente en los mecanismos de mercado. Tomando dos

vertientes o los organismos de financiamiento público adoptan prácticas cada vez más selectivas, volviéndose a veces los “compradores” de servicios ofrecidos por los establecimientos, o bien se alienta a las universidades y a otros establecimientos de enseñanza superior a dirigirse a nuevas fuentes de financiamiento. Todavía no se sabe si estas nuevas formas de actuar responden a las expectativas de los interesados, pero no hay duda que las motivaciones de los establecimientos de educación superior y, por lo tanto, sus formas de organización interna y su abanico de prestaciones académicas, están influidas por el origen de su presupuesto.

Como resultado de estas disposiciones, en la década de los noventa se incrementa nuevamente el presupuesto destinado a educación superior, pero bajo las consideraciones: Los fondos ordinarios siguieron siendo mayoritariamente públicos (federales y estatales); la promoción de la diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones, con lo que se les orilla a aumentar los ingresos propios por concepto de cuotas y venta de servicios, entre otros mecanismos. Siendo la de mayor trascendencia y que expresa la redefinición de las relaciones Estado instituciones, la asignación de recursos extraordinarios de carácter federal, otorgados a las IES con base a “proyectos específicos de desarrollo institucional”, cuya pretensión es modificar paulatinamente la inercia presupuestal del irreductible gasto de operación, mediante una asignación moderada, pues difícilmente podía ser eliminado. El financiamiento etiquetado a programas y proyectos federales, implica que los recursos, se canalicen en torno a objetivos previamente definidos; en períodos limitados y sujetos a evaluaciones sobre su desarrollo, convirtiéndose el financiamiento en medio del control de la dinámica académica de las instituciones.

El financiamiento promueve procesos de planificación racional de prioridades, que velan el impacto que tienen en la organización y funcionamiento académico, pues la austeridad financiera se acompaña de responsabilidad financiera de las instituciones. El poder del Estado se centra en la reducción del presupuesto y la definición de las actividades que se verán afectadas. Como lo plantea López “Si bien el Estado ha canalizado un mayor subsidio a la educación superior, tiende a reducir el monto de recursos que pueden manejar autónomamente las instituciones”, lo cual, dicho sea de paso, instaura nuevas modalidades de control sobre la educación superior (López, 1996:62).

II. 1 Los Programas federales de financiamiento extraordinario y la colonización del mundo de la vida académica.

Con fundamento en la reforma estructural de la educación superior, los programas formulados permitirán operar toda una estrategia de desmantelamiento de la universidad pública. Se parte de considerar que los propósitos plasmados en éstos, van más allá de dar respuesta a las “problemáticas” de la educación superior. Si bien se formulan en torno a propósitos específicos como la formación docente, la generación y aplicación del conocimiento, los planes de estudio, la estructura administrativa e infraestructura, el esquema de planeación integral obedece a propósitos de reforma estructural de la universidad pública. Entre ellos se encuentran el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FoMES); el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME); el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU); el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); el Programa Integral de Fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (PIFIES), y el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP). El Sistema Nacional de Investigadores (SNI); el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA); el Programa de Estímulos al Desempeño, (PROED) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (ProMeP).

Si bien los propósitos de los programas inicialmente responden a necesidades de las propias IES, algunos de ellos discutidos en las diversas asambleas de la ANUIES, su diseño y operación se limitan a concretar las prioridades definidas desde el Estado a través de la SEP y SESIC como instancias mediadoras. Por ello el propósito central será el fomento de acciones de cambio institucional, a los que serán designados anualmente recursos extraordinarios, declarados como no susceptibles de ser financiados mediante el presupuesto normal de las instituciones. Es decir, se crean como bolsas especiales, no regularizables ni asignables al pago de sueldos, que podrían volver a ser acordados si los objetivos previstos se cumplían durante las diversas fases de los programas.

Una preocupación central para el Estado en el proceso de reforma, lo constituye la formación y producción docente. Es por ello que uno de los primeros programas de financiamiento extraordinario, será el SNI, puesto en marcha en 1984 y reactivado en 1989, cuyo propósito es estimular la productividad de los investigadores mediante el pago de sobresueldos, que no será más que un mecanismo de instrumentar topes salariales

Política que será continuada mediante tres programas que se centran en la formación y producción docente, que si bien se plantean en torno a la idea de mejora de las condiciones salariales, el trasfondo es la racionalización de recursos. Estos son el Programa de Carrera Docente, puesto en operación en 1991, que posteriormente será renombrado como Programa de Estímulos al Desempeño, PROED, cuyo propósito será reconocer mediante estímulos el desempeño y productividad docente. El Programa Nacional de Superación del Personal Académico, SUPERA, puesto en operación en abril de 1993, cuyo propósito será la consolidación de la formación docente, a la luz del cual después de un proceso de dictaminación por área, se otorgaron becas a los académicos de carrera así como apoyos diversos y fondos para pagos de suplencia a las instituciones siempre y cuando éstas hubieran establecido una estrategia de formación para sus candidatos, conforme a las prioridades de desarrollo institucional. Programa que funge como antecedente y será sustituido a partir de 1997 por el ProMeP.

En 1990, FoMES se plantea como medio en la reestructuración del proyecto de universidad pública mexicana. La elaboración de los proyectos FoMES será una oportunidad creativa para fortalecer el desarrollo de la institución que permita dentro de los procesos de evaluación, planeación y financiamiento, dar una mejor respuesta a las demandas que le plantean sus académicos, alumnos y la comunidad que la rodea. Por lo que fungió como un instrumento de planeación inductiva, en ámbitos definidos de antemano por la SESIC como esenciales, al orillar a las instituciones participantes a interiorizar determinados ejes de transformación y poner en práctica acciones de cambio estratégico.

Ligado al proyecto de desmantelamiento, los propios programas promovieron procesos de simulación, fundamentalmente por que los proyectos se ligaban a *esquemas fuertemente competitivos*.

Sin embargo, el mayor impacto del programa fue el hecho de que el propósito de atender las necesidades apremiantes de infraestructura académica, fueron opacadas por la transformación académica. Entre las que destacan la readecuación de la oferta educativa, la actualización curricular y mejoramiento de la formación de profesionales, la búsqueda de mecanismos de flexibilización y del quehacer institucional, la mejora de la administración universitaria en los aspectos académicos y financieros, la vinculación con la sociedad, la generación de recursos adicionales y la exploración de nuevos medios para la enseñanza como la educación a distancia. Cambio que en 1996, fue redondeado con la presentación del Programa de

Mejoramiento del Profesorado (ProMeP) proyectado hasta el 2006 estableciéndose una relación directa mediante el apoyo de proyectos congruentes con los lineamientos y políticas de éste y del Programa de Desarrollo Educativo 1994-2000.

Por su parte, la UAEM participa desde 1990, en los programas federales de financiamiento extraordinario, entre ellos el Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, que es puesto en marcha a finales de 1996. Es decir, la operación del programa en la institución permitirá comprender como los medios poder y dinero, permiten explicar la situación de financiamiento ordinario y extraordinario, pero fundamentalmente, como la Institución se incorpora o forma parte de un proyecto de control social, político y económico dirigido a las universidades.

El ProMeP por lo tanto, es una estrategia más de embate de la política modernizadora, ya que mediante el medio dinero, permite canalizar los recursos, en tanto se logran los objetivos y metas previstos, recursos que además tienen un periodo limitado y están sujetos a procesos de seguimiento y control sobre su desarrollo. Bajo este esquema, una vez establecido un gasto de operación, difícilmente puede ser eliminado, reduciendo con ello las posibilidades de que la institución manipule autónomamente los recursos que son asignados.

A partir de 1996, el ejercicio de recursos extraordinarios será condicionado a la autorización de los proyectos del programa. El ProMeP como otros programas de tipo federal, al ser resultado de una política nacional para la educación superior, adquiere viabilidad su formulación y operación, ya que se asegura el apoyo financiero que mediante el presupuesto de egresos de la federación se asigna a las IES, las que para obtenerlo, se plantea, deben participar en atender las “prioridades nacionales” considerando la planeación y los programas de superación académica, plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1994-2000.

Definiendo como su objetivo general: “Mejorar sustancialmente la formación, la dedicación y el desempeño de los cuerpos académicos de las IES como un medio para elevar la calidad de la educación superior” (SEP, 1996:5).

Cabe destacar que el mejoramiento del profesorado, no se piensa en torno a criterios individuales, sino conforme a esquemas integrales. Es decir, se plantea el logro de la calidad a la luz de esquemas de participación de equipos de profesores, lo cual reduce las

posibilidades de participación e implica la incorporación de nuevas estructuras de organización y funcionamiento en las instituciones. El esquema de participación fue pensado en torno a los Cuerpos Académicos, CA, entendido como “el conjunto de profesores de tiempo completo de una universidad, que se definen por compartir una o varias líneas de investigación o de estudio en temas disciplinares o multidisciplinarios, forman recursos humanos en los diversos niveles, garantizan el cumplimiento de los objetivos institucionales, autorregulan el funcionamiento institucional, propician ambientes académicos de gran riqueza intelectual y prestigian a la institución, siendo por ello considerados como la fuerza motriz del desarrollo de las IES” (SEP, 1996:15). En resumen, como lo plantea Aboites, este tipo de programas se conciben como mecanismo de transformación de las IES en dependencias gubernamentales.

Bibliografía.

- ANUIES/OCDE (1994): *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales*. Colección Biblioteca de Educación Superior, ANUIES/OCDE, México.
- Brunner, José Joaquín (1993): “Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato”. En FLACSO. *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile.
- Casanova Cardiel, H., et al. (1992): *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*. CESU-UNAM, México.
- CEPAL/UNESCO (1992): *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Guevara Niebla, Gilberto (1988): *La crisis de la educación superior en México*. Nueva Imagen, México.
- Instituto de análisis y propuestas sociales (2000): *Transformaciones mundiales, crisis y deudas, La inserción de México en las corrientes económicas globales*. Instituto de análisis y propuestas sociales, México.
- Latapí, Pablo (1980): *Análisis de un sexenio de educación en México 1970-1976*. Nueva Imagen, México.
- López Zárate, Romualdo (1996): *El financiamiento a la educación superior, 1982-1994*. ANUIES, México.
- Melgar Adalid, Mario (1994): *Educación superior propuesta de modernización. Una visión de la modernización en México*. FCE, México.
- Mendoza Rojas (1980): *El proyecto ideológico modernizador de las políticas universitarias en México (1965-1980)*. UNAM, México.
- (1992): “La política de Modernización Universitaria del Régimen de Carlos Salinas de Gortari”. En *Prospectivas de la Educación Superior*. CISE/UNAM, México.
- (1995): *Problemas y desafíos en la planeación*, Colección Temas de hoy, No. 7. ANUIES, México.
- Morales Ramírez J., Barriga Díaz R. (1986): *Fuentes alternas de financiamiento para la educación superior en México*. UAEM, México.
- Murayama Rendón, Ciro (1997): “El financiamiento público a la educación superior en México”. En *Temas de Hoy en la Educación Superior* No. 18. ANUIES, México.
- Noriega Chávez, Margarita (2000): *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización, el caso de México, 1982-1994*. UAEM, México.
- Noriega Chávez, Margarita (1985): *La política educativa a través de la política de financiamiento 1958-1982*. Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- OCDE (1987), ¿Cuál es el futuro de las universidades? OCDE, París.
- Pescador José Angel (1988): “La crisis fiscal y el financiamiento de la educación superior en México”. En Gilberto Guevara Niebla: *La crisis de la educación superior en México*. Nueva Imagen, México.
- Ramírez Martínez (2000): *Las Políticas para la Educación Superior, el problema de la Calidad*. UNAM, México.
- SEP (1992): *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias en distintos países*. Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, SEP, México.

Varela Petito (1997): "La política de educación superior en la década de los 90: Grandes esperanzas e ilusiones perdidas". En Alejandro Mugaray L., Giovanna Valenti Nigrini (Coords.): *Políticas Públicas y Educación Superior*. Colección Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES-UAEM, México. pp. 18-57.

Documentos

ANUIES (1998): *El ProMeP. Etapa de planeación: Enero de 1997 - Abril de 1999*. Colección documentos. ANUIES, México.

ANUIES (1998): *El ProMeP y sus dos primeras etapas de funcionamiento*, Colección documentos. ANUIES, México.

Didou Aupetit, Sylvie (1997): *El Fondo para la modernización de la educación superior: balance de un quinquenio y perspectivas de cambio*, documento DIE 52. IPN, México.

SEP (1989): *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. SEP, México.

SEP (1995): *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. SEP, México.

SEP (2000): *Programa de Desarrollo Educativo 2000-2006*. SEP, México.

SEP (1996): *Programa de Mejoramiento del Profesorado*. SEP, México.

SEP (2000): *ProMeP. Documento que establece las reglas de operación e indicadores del Programa de Mejoramiento del profesorado*. SEP, México.

Hemerografía

Aboites, Hugo (1998): "El ProMeP. La transformación de la universidad en dependencia gubernamental". En *Revista Viento del Sur*, No. 10, verano 1997, México.

ANUIES (2000): "Resumen del Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior (ProMeP), de la Secretaría de Educación Pública". En *Revista Confluencia*, Región Noroeste No. 1.

Márquez Jiménez A. (2004): "Calidad de la educación superior en México. ¿Es posible un sistema eficaz, eficiente y equitativo? Las políticas de financiamiento de la educación superior en los noventa". En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Sección: Investigación, Vol.9, No.021 (abril-junio 2004). COMIE, México.

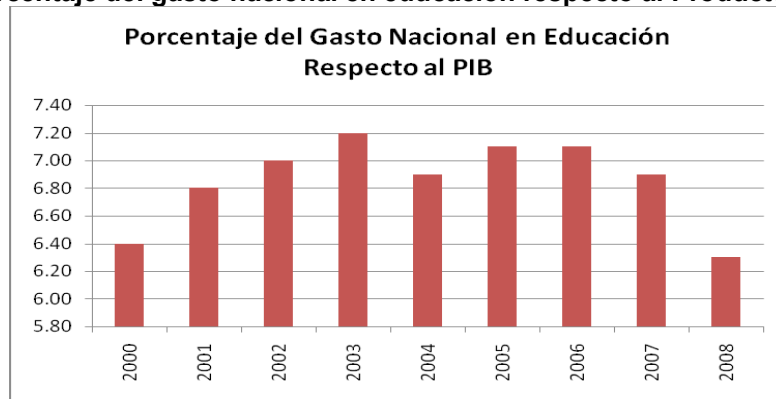
Mendoza Rojas, J. (1987): "Política del Estado hacia la Educación Superior 1983-1988". En *Pensamiento Universitario*, Nueva Época, Núm. 68, Coordinación de Humanidades, 1a. edición. CESU/UNAM, México.

Silva Michelena, Héctor (2001): "Financiamiento de la educación superior en América Latina (especial énfasis en el financiamiento público)". En *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Sección: Artículos, Vol. VII, No.002 (julio-diciembre 2001), Universidad Central de Venezuela, Venezuela.

Tizcareño Díaz, Luis Ricardo, Padilla, Aguilar Margarito, (2002): "El financiamiento de la Educación Superior en México". En *Revista de Trabajo Social, educación superior*, No. 5, julio 2002, UNAM, México.

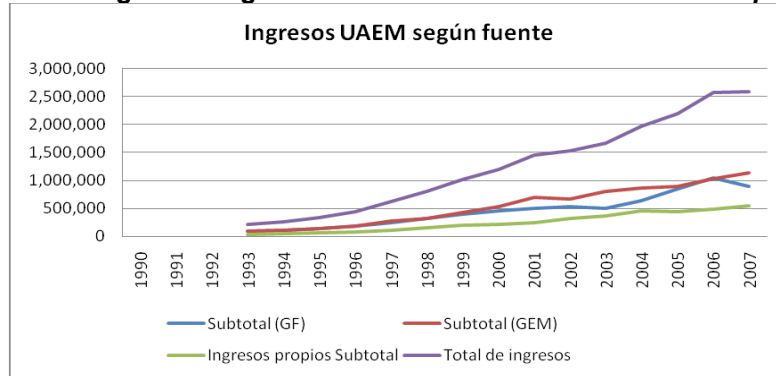
Anexos

Gráfica 1. Porcentaje del gasto nacional en educación respecto al Producto Interno Bruto



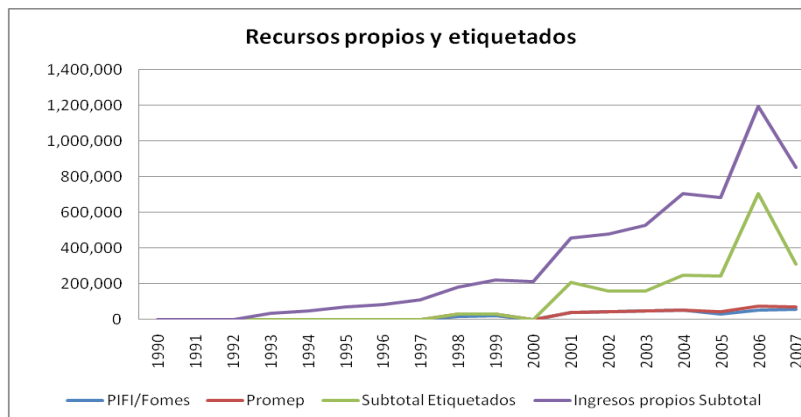
Elaboración propia

Gráfica 3. Ingresos según fuente de los subsidios en miles de pesos



Elaboración propia

Gráfica 4. Recursos propios y etiquetados



Elaboración propia