

El financiamiento de la educación superior pública en México

The financing of public higher education in Mexico

Lesly Noemi González Ochoa

Abogada y Mtra. en Gestión y Políticas de la Educación Superior por la
Universidad de Guadalajara.

Técnico Académico Departamento de Ciencias Jurídicas del Centro
Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: les_no@hotmail.com ORCID: 0000-0001-5372-1248

Resumen: Este artículo se centra en la educación de nivel superior, en como el Estado se ha centrado en fomentar e impulsar la formación universitaria de sus ciudadanos e implementado diferentes mecanismos de financiamiento, como son el subsidio ordinario y los fondos extraordinarios para cubrir el gasto educativo.

Esto, debido a que la educación superior es considerada un pilar fundamental para recrear, transmitir y amplificar la ciencia y la cultura, y así contribuir al desarrollo y a la transformación social, es por eso que es considerada prioridad del Estado que sea de calidad con el fin de formar profesionistas de alto nivel que contribuyan a satisfacer las demandas de la nación. (Pusser, 2014). Así mismo se analiza y pretende comprender la especificidad de los fondos extraordinarios, la forma en que se conceptualiza y otorga

Abstract: This article focuses on higher education, on how the State has focused on encouraging and promoting the university education of its citizens and implemented different financing mechanisms, such as ordinary subsidies and extraordinary funds to cover educational expenses.

This is because higher education is considered a fundamental pillar to recreate, transmit and amplify science and culture, and thus contribute to development and social transformation, which is why it is considered a priority of the State to be of quality in order to train high-level professionals to help meet the demands of the nation (Pusser, 2014). It also analyzes and seeks to understand the specificity of the extraordinary funds, the way in which public funding is conceptualized and granted, as well as the implications it has for public univer-

Recibido: 06 de marzo 2022. Dictaminado: 11 de mayo de 2022

el financiamiento público, así como las implicaciones que tiene para las universidades públicas. Posteriormente se documenta el surgimiento y funcionamiento de los fondos extraordinarios.

Palabras Clave: Educación superior, financiamiento, subsidio ordinario, fondos extraordinarios

sities. Subsequently, the emergence and operation of extraordinary funds is documented.

Key Words: Higher Education, Financing, Ordinary allowance, Extraordinary funds

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN, 2. LA IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA IES, 3. CONTEXTO EN QUE SURGEN LOS FONDOS EXTRAORDINARIOS, 4. LÓGICA DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS EXTRAORDINARIOS, 5. CREACIÓN Y OBJETIVOS DE LOS FONDOS, 6. CONSIDERACIONES FINALES, 7. REFERENCIAS.

Introducción

Históricamente, diversos organismos nacionales e internacionales han considerado que las instituciones de educación superior públicas juegan un papel fundamental en la formación del capital humano que sustenta el desarrollo de las naciones (Salas, 2018). Con el paso de los años estas instituciones han experimentado diversas transformaciones debido a las dinámicas sociales, políticas y económicas en las que se ven inmersas.

A partir de los años noventa la preocupación por elevar la calidad de la educación terciaria irrumpió en la escena nacional y comenzaron a aparecer diversos organismos evaluadores; en este contexto el gobierno federal empezó a diseñar e implementar nuevas políticas públicas orientadas a garantizar la pertinencia social, la cobertura, la equidad y la calidad de la educación superior.

De este modo, la política de la evaluación surgió ligada a la implementación de nuevos esquemas de financiamiento basados en resultados de desempeño con la idea de incentivar la mejora de la calidad de los servicios educativos que brindaban las instituciones y, consecuen-

temente, el gobierno federal comenzó a otorgar recursos de carácter extraordinario y concursable a partir del cumplimiento de determinados indicadores.

Con el paso de los años este nuevo mecanismo de financiamiento adicional empezó a desvirtuarse porque las instituciones se limitaron a evidenciar extrínsecamente su calidad a través del cumplimiento de los indicadores prescritos como condición para obtener mayores recursos en lugar de revisar y repensar críticamente sus procesos y prácticas educativas para mejorar su calidad intrínseca.

Dicha situación fue la motivación que nos llevó a investigar sobre como es el financiamiento de la educación superior en México y de cuestionarnos ¿cuál es el contexto en el que surgen los fondos extraordinarios?, ¿cuál es la lógica de su funcionamiento?, ¿en qué medida los fondos extraordinarios han contribuido a mejorar la calidad en las instituciones? y ¿cuáles fueron los objetivos de dichos fondos?.

Para documentar este proceso se recabó información pública sobre el diseño e implementación del financiamiento extraordinario a las Instituciones de Educación Superior, particularmente sus convocatorias, lineamientos, reglas de operación y resultados; así como información testimonial y documental sobre el ejercicio de los recursos en la Universidad de Guadalajara, que fue proporcionada por personal de la Coordinación General de Planeación y Desarrollo Institucional (COPLADI).

La importancia del financiamiento público a las IES

La educación superior tiene como objetivo fundamental contribuir a disminuir las desigualdades para favorecer la construcción de una sociedad más justa, democrática y equitativa, por lo que su financiamiento se ha considerado una inversión, tanto en el ámbito económico como social, en pro del desarrollo de la nación (Labra, 2006).

Según lo establece la fracción VII del Artículo 3º de nuestra Carta Magna, las Instituciones de Educación Superior (IES) a las que la propia ley otorga autonomía “tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura... respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas” (Cámara de Diputados, 2017).

El financiamiento para las IES autónomas es complejo porque de acuerdo con el Artículo 21 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES) expedida en 1978, la Federación promueve, alienta y apoya la educación superior, la investigación y la cultura, pero no garantiza su gratuidad, por lo que solo dentro de sus posibilidades presupuestales se compromete a asignar recursos públicos a las instituciones para que cumplan con sus fines (Cámara de Diputados, 1978).

Debido a lo anterior, el financiamiento educativo del tipo superior se ha convertido en un aspecto central en las agendas universitarias y con el paso de los años también ha adquirido carta de naturalización en la política pública; éste puede ser privado o público, siendo el último en el que nos concentramos en esta investigación (Mendoza, 2011).

El Estado canaliza el recurso público para educación superior a través de sus tres órganos de gobierno: federal, estatal y municipal. El financiamiento de las IES creadas bajo la figura jurídica de Organismos Públicos Descentralizados (OPD), como son las universidades públicas, forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y pasa por tres fases: 1) la elaboración por parte del Ejecutivo del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), alineado a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Sectorial de Educación (PSE); 2) el presupuesto aprobado por parte de la Cámara de Diputados es sistematizado, analizado y evaluado por la Dirección General de Planeación y Programación (DGPP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP); y

3) el presupuesto ejercido, que presenta las cifras al cierre del ejercicio fiscal anual (Mendoza, 2011).

El presupuesto federal aprobado para educación, que según la Ley General de Educación (LGE) debe ser el equivalente al 8% del Producto Interno Bruto (PIB), se canaliza a través de distintas secretarías del Estado, pero la secretaría responsable de ejecutar las acciones que incidan en el fortalecimiento educativo es la SEP (Ramo 11), por lo que es la comisionada de desglosar el presupuesto público en sus tres niveles: educación básica, media superior y superior (SHCP, 2017).

La Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGE-SU) es la dependencia de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP encargada de asignar el recurso a las universidades públicas dividido de la siguiente manera: las asignaciones ordinarias, es decir, los subsidios y transferencias; los programas y fondos extraordinarios; y las asignaciones adicionales para atender necesidades inadvertidas, por ejemplo, la ampliación y diversificación de la oferta educativa (Mendoza, 2011).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) define el subsidio como los “recursos federales previstos en el PEF que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios”, y a las transferencias como las “asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial para sufragar los gastos de operación y de capital” (Cámara de Diputados, 2006).

Hasta mediados de los años ochenta del siglo XX el subsidio ordinario era el único modelo de financiamiento público que operaba para las IES, basado en dos grandes pilares: a) la disponibilidad de recursos públicos, y b) la negociación como mecanismo de asignación (Moreno y Muñoz, 2016).

El subsidio ordinario fue concebido para cubrir el gasto estándar de la operación regular de las IES; años atrás, la asignación de este subsidio se basaba en el número de alumnos atendidos, pero sufría de irregularidades y era otorgado de manera discrecional; es decir, según Labra (2006), muchas veces fue resultado de la capacidad de gestión de cada institución, lo que llevó a sobrevalorar las estadísticas sobre matrícula escolar y a provocar efectos inesperados, como el crecimiento desmesurado de ésta en detrimento de la calidad.

Esta manera de otorgar el recurso fue modificada en 1988 con el fin de empezar a considerar la dimensión de la plantilla de trabajadores académicos y administrativos como criterios de asignación presupuestal, pero su implementación requirió poner en marcha un proceso de homologación de categorías laborales a nivel nacional (Mendoza, 2011).

A partir de esa base, el subsidio ordinario se comenzó a actualizar de manera anual con incrementos porcentuales iguales para todas las instituciones, lo que llevó a que en la actualidad la asignación considere un presupuesto anual “irreductible”; esto es, recursos iguales a los obtenidos el año anterior, más un incremento por costos de servicios personales, gastos de operación y ampliación de la oferta educativa. Los incrementos porcentuales comprenden prestaciones, problemas institucionales, desempeño académico e índice de inflación, entre otras situaciones, y es autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con fundamento en la legislación y normas vigentes nacionales (Mendoza, 2011).

Como ya se señaló, el complemento al subsidio ordinario federal para las universidades públicas es el subsidio ordinario estatal; éste se acuerda anualmente a través de un convenio tripartita entre el gobierno federal, el gobierno estatal y la institución respectiva. Históricamente las proporciones del subsidio han variado entre el 10 y el 52 por ciento en las distintas universidades, y de acuerdo con Mendoza (2011) las variaciones presentadas entre las instituciones y el recurso

que reciben son reflejo de la falta de políticas generales en materia de financiamiento educativo.

Moreno y Muñoz (2016) consideran que el modelo tradicional era adecuado al contexto que se vivía a finales de los años ochenta, ya que el sistema de educación superior era pequeño, la sociedad tenía una alta valoración del mismo como servicio público y los Estados gozaban de legitimidad, pero los autores sostienen que fue necesario generar ajustes financieros debido a las crecientes necesidades sociales y a la paulatina escasez de recursos económicos.

Fue así que a partir de 1990 se empezaron a introducir políticas educativas para diversificar el financiamiento con base en fondos concursables, esto es, que tendrían una lógica distinta de funcionamiento porque buscarían mejorar la calidad de los servicios educativos mediante instrumentos con reglas y lineamientos precisos, y dejarían de lado lo inercial, inequitativo y la falta de criterios que existía al momento del otorgamiento (Mendoza, 2011).

A decir de Moreno y Muñoz (2016), este nuevo esquema se basó en tres cuestiones decisivas: 1) mejorar la calidad educativa afectada por la falta de inversión, la expansión matricular y la ausencia de reformas; 2) las demandas sociales para ampliar la cobertura; 3) el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, planeación y gestión de las instituciones. A este nuevo esquema se asociaron, a su vez, conceptos que se habían mantenido ajenos al financiamiento universitario, tales como: eficiencia, eficacia, mercado, competencia, rendimiento, desempeño, descentralización, desburocratización, planeación estratégica, evaluación, incentivos e indicadores.

Para 2006 el financiamiento (federal y estatal) de las IES públicas ya se basaba en tres componentes: el subsidio ordinario, el subsidio extraordinario (solo federal) y las asignaciones adicionales para ampliar y diversificar la oferta educativa, que en 2007 fue integrado al financiamiento extraordinario.

En la actualidad el subsidio extraordinario es considerado una importante fuente de recursos para apoyar proyectos de mejora y fortalecimiento institucional; aunque en sus inicios, como nuevo mecanismo de financiamiento, los recursos se otorgaban en función de la afinidad de las fuerzas políticas entre el gobierno y las universidades o con base en la consideración de variables cuantitativas (principalmente matrícula y plantilla de personal), con el paso de los años la asignación empezó a basarse en proyectos concretos para mejorar la calidad educativa que aportaran al progreso de la nación (Mendoza, 2011).

De hecho, la SEP (2015) señala que en la actualidad los fondos extraordinarios demuestran ser un importante mecanismo en el aseguramiento del desarrollo, mejoramiento y ampliación institucional. Pero según algunos académicos, estos fondos también presentan algunas limitaciones que impiden el pleno cumplimiento de los objetivos educativos, tales como: el exceso de planeación, que ha ocasionado cierta simulación y deterioro institucional; la compleja organización; el exceso de trabajo y responsabilidades de los académicos; la falta de conocimiento amplio de los programas y de la universidad por parte de los evaluadores externos; y la confusión de la razón de ser de la evaluación ocasionada por los programas de financiamiento extraordinario (Mungaray, Ocegueda, Moctezuma y Ocegueda, 2010).

Como ya se señaló, el financiamiento de las IES es complejo y a pesar de los intentos y esfuerzos por mejorarlo y diversificarlo, sus dificultades se han acentuado. Los factores principales que contribuyen a esta complejidad son, de acuerdo con ANUIES (2003): a) la creciente escasez de los recursos públicos y la competencia del financiamiento educativo con otros programas sociales; b) el crecimiento exacerbado de la matrícula; c) el aumento de los costos de la educación superior agravado por el aumento de los costos tecnológicos; d) el carácter político debido al creciente descontento social ante la ineficacia del sector público y su apego a los principios del mercado; y e) la incongruencia

entre el discurso gubernamental sobre la importancia de la educación superior y la disminución de los recursos para las IES.

En efecto, como menciona Hernández (2015:306-307), sexenio tras sexenio observamos que el gobierno federal se encuentra comprometido con el sistema de educación superior porque, según refieren los distintos Ejecutivos en turno, ninguna política educativa “estaría completa sin la debida atención a este nivel” (Zedillo), que es “asunto estratégico” (Fox) porque en las IES “se encuentra el talento para diagnosticar los problemas de México y encontrar su solución” (Calderón), pero también porque “es un instrumento fundamental para asegurar que la juventud tenga un mejor porvenir” (Peña).

Pero a pesar del constante compromiso, faltan muchas cuestiones por resolver; es de reconocer que se han generado algunos avances, destacando entre ellos que el sistema de educación superior atiende una matrícula creciente para formar profesionistas que contribuyan al crecimiento económico, al desarrollo y la cohesión social, a la formación de la ciudadanía, a la integración cultural y a la protección del medio ambiente.

Contexto en que surgen los fondos extraordinarios

A finales de la década de los ochenta México pasaba por una severa crisis económica, por lo que el gobierno federal puso en marcha diversas estrategias para promover la inserción de la nación en las dinámicas de la globalización, que según Rodríguez (2014), eran las siguientes: 1) la apertura a la inversión extranjera y tratados de libre comercio; 2) la planeación estratégica e implementación de fórmulas de nueva gestión pública; 3) el reenfoque de políticas públicas y programas sociales; 4)

la delimitación de la actividad productiva del Estado; 5) el énfasis en instrumentos de coordinación, evaluación y contraloría; y 6) la estabilización macroeconómica con menor pobreza y desigualdad social. Lo anterior se resume de manera ilustrada a continuación:

Figura 1. Procesos de reconfiguración política en México



Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez (2014).

Las nuevas condiciones de la economía mundial en el marco de la “Tercera Revolución Industrial” (o Revolución de la Inteligencia) darían lugar a nivel mundial, según se esperaba, a incrementos en la productividad, la eficiencia y la calidad de los bienes y servicios, por lo que era necesario reformar la educación superior mexicana para fortalecer la formación del llamado capital humano (Hernández, 1998).

Este contexto se reflejó en que la matrícula nacional de educación superior se expandió sustancialmente en la década de los 90s. En efecto, mientras que en el ciclo escolar 1980-1981 fue de 935 mil 789 alumnos y en el ciclo escolar 1990-1991 fue de apenas un millón 252 mil 027,

para el ciclo escolar 2000-2001 había pasado a 2 millones 047 mil 895 estudiantes (SEP, 2017). Si bien el crecimiento de la matrícula amplió las oportunidades de acceso a la educación superior, Quintero (2012) señala que la insuficiente e inadecuada infraestructura, la improvisación en la incorporación de docentes poco competentes y la escasez de recursos económicos ocasionaron el deterioro de la calidad educativa y provocaron austeridad, competencia y la necesidad de transformar los mecanismos de financiamiento.

Fue así que las IES empezaron a realizar sus funciones dejando de lado las demandas sociales y desligándolas de cualquier preocupación por la calidad, aprovechando también que en esos años su financiamiento se basaba en la asignación casi automática de recurso (Mungaray et. al., 2010). En ese contexto, a decir de Acosta (2006), las propuestas de asignación de recursos se comenzaron a relacionar con la evaluación institucional y, en consecuencia, también con los intereses y esfuerzos por asegurar la calidad educativa.

Fue así que la evaluación nació ligada a la preocupación por la calidad educativa, entendida como garantía para el desarrollo integral de todos los mexicanos pero también, según establece nuestra Carta Magna en su Artículo 3º, como un Derecho Humano: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”, así como que ésta “será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (fracción II, inciso d) y que “las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía ... realizarán sus fines de acuerdo con los principios de este artículo” (fracción VII) (Cámara de Diputados, 2017).

En la actualidad, y de acuerdo con el PSE 2013-2018, el tener educación de calidad sigue siendo una demanda social inaplazable, por lo que se requiere la intervención de múltiples factores para hacerla posible, como son la conjugación de esfuerzos y la exigencia por contar con espacios dignos, equipamiento, materiales didácticos, planes

y programas de estudio y medios que favorezcan la construcción del aprendizaje, así como la convivencia social armónica, el acceso a bienes culturales y a los servicios de salud (SEP, 2013).

Mungaray et. al., (2010) señalan que conceptuar el término de calidad educativa es complicado, pero que una amplia acepción incluye las siguientes dimensiones: filosófica, para tener contenidos relevantes a las necesidades de los educandos; pedagógica, para salvaguardar las metas de los programas educativos (PE); económica, para utilizar los recursos de manera eficiente; cultural, para contar con una enseñanza pertinente respecto a las posibilidades de aprendizaje; y social, para lograr oportunidades de acceso, permanencia y culminación académica equitativas.

Los autores también plantean que la calidad de la educación ha sido analizada a partir de tres niveles: la calidad educativa, la calidad total y la calidad integral. La calidad educativa se relaciona con contenidos cognitivos actualizados y con la implementación de mejores técnicas pedagógicas acompañadas de evaluaciones centradas en resultados, pero que dejan de lado otras dimensiones, como son saber valorar, saber decidir y saber actuar.

Por su parte, la calidad educativa total emana del mundo empresarial y por ello considera a la institución como parte del medio económico; este nivel de calidad se caracteriza por centrar la atención en el educando, por enfatizar la mejora de la gestión a través de la claridad en los proyectos educativos e institucionales, por promover la participación de la comunidad educativa y por sobrevalorar el cumplimiento de los objetivos planificados y de los rendimientos evidenciados.

Y, por último, la calidad integral considera otros valores, entre ellos el valor de la equidad, con la intención de formar para la vida; este nivel de calidad considera por igual los factores socioculturales, institucionales-organizativos y didácticos-pedagógicos.

Por otro lado, Mendoza (1992) considera que el propósito de elevar la calidad de la educación superior no era nuevo, ya que ha estado presente en los planes y programas sectoriales establecidos por la Federación desde finales de la década de los años 70s del siglo XX. De acuerdo con Hernández (1996), en 1978 la SEP en conjunto con la *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior* (ANUIES) elaboraron el

documento “La planeación de la educación superior en México” con la intención de analizar las principales problemáticas de la educación superior; este instrumento dio pie a consolidar la primer etapa (1979-1980) del Plan Nacional de Educación Superior (PNES), que tenía como objetivo sustantivo elevar los niveles de calidad y ajustar el sistema a las necesidades del desarrollo nacional (Mendoza 1992).

Este ejercicio de planeación fue plasmado posteriormente en el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) en sus versiones 1984 y 1985, durante la gestión del presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988); y para 1986 fue aprobado el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que tuvo también como fin primordial el mejoramiento de la calidad de la educación (Rodríguez, 2002).

Como podemos observar, el financiamiento de las IES ha sido importante para garantizar, por un lado, la atención de la demanda, y por otro, el mejoramiento de la calidad educativa; pero sería hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que el término de calidad pasó a convertirse en el eje clave de la política educativa (Mendoza, 1992).

En abril de 1988, el entonces titular de la SEP afirmaba que el gasto y la inversión en educación superior eran necesarios pero de igual forma eran insuficientes, por lo que propuso al gobierno federal comprometerse con la aportación del 1.5% del PIB para este nivel educativo, con la intención de no sólo frenar el descenso de la última década, sino tam-

bién de reorientar y transformar cualitativamente el gasto educativo; y en esa ocasión el entonces candidato a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, se comprometió a destinar mayores recursos financieros a la educación superior (López, 1996).

En ese momento eran reconocidos tres desafíos fundamentales en el camino para lograr el pleno desarrollo del sistema de educación superior: 1) la consolidación de los PE viables para todos los grupos sociales; 2) la implementación de un nuevo modelo de asignación de recursos extraordinarios que reconociera y estimulara el logro de la excelencia académica; y 3) la construcción de una política de financiamiento que fomentara el desarrollo educativo (Mungaray, Ocegueda, Moctezuma y Ocegueda, 2016).

Con la intención de afrontar estos retos, el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994 consideró nuevos mecanismos para financiar y evaluar permanentemente a las IES, con la idea de que la educación se adaptara al constante cambio social, mejorara la calidad de los procesos de enseñanza, investigación y extensión y reordenara el trabajo de las universidades para optimizar las condiciones de la educación y, por ende, de la sociedad (Reynaga, 2011). Es decir, como menciona Quintero (2012), la intención era afrontar los desafíos vividos por el avance acelerado del conocimiento y la tecnología, la sociedad de la información y la comunicación, la sociedad global y la competitividad.

Por otro lado, en 1989 la Coordinación para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) instaló formalmente la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) para impulsar los procesos de evaluación mediante criterios generales y políticas concretas (Hernández, 1998) y con el objetivo manifiesto, según Ordorika (2014), de desarrollar el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SNEES).

De este modo, la política de evaluación nació ligada a nuevos esquemas de financiamiento basados en resultados, y principalmente en indicadores de desempeño, a fin de incentivar en las IES procesos de mejora a partir de los cuales se les dotaría de recursos adicionales, bajo la idea de que en la medida que la evaluación influyera en el financiamiento, mayor sería la certeza y la velocidad con la que se generarían las transformaciones deseadas (Mendoza, 1992). Es importante mencionar que de acuerdo con López (1996) el primer antecedente para ligar un mecanismo de evaluación con asignación adicional de recursos se realizó de manera individual con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, al otorgar a los investigadores beneficios económicos por los resultados mostrados en esta actividad.

De estas iniciativas gubernamentales sólo en una de ellas se consideró, a propuesta de la ANUIES, la autonomía universitaria, de forma que la evaluación de los programas educativos se concretó con la creación de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) a cargo de las propias IES (Ordorika, 2014).

Como consecuencia de lo anterior, se fueron entrelazando dos lógicas: la lógica de la administración gubernamental, que pretendía mostrar a la sociedad los resultados de la modernización, y la lógica académica, que buscaba sentar las bases para la transformación real de las estructuras y prácticas universitarias, pero las dos con un propósito común: mejorar la calidad educativa (Mendoza, 1992).

El entrecruzamiento de estas dos lógicas trajo consigo la creación de una gama de programas de subsidio extraordinario etiquetados genéricamente como Programas de Financiamiento Adicional (PFA), enfocados a resolver necesidades específicas de cambio en las instituciones. El surgimiento de los fondos extraordinarios fue significativo por la intención que tuvieron de dirimir el vacío entre el sistema educativo y la sociedad moderna encaminada al desarrollo del conocimiento, la innovación y la creatividad (Aguilar, 2003), así como por

los compromisos que lograron establecer entre las autoridades universitarias y gubernamentales para el mejoramiento de las instituciones (CESOP, 2005).

Para crear estos fondos se tuvieron como referente algunas de las iniciativas de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), encaminadas a diversificar las fuentes de financiamiento, a reforzar la corresponsabilidad de los actores sociales, a promover la activa participación del sector privado y la competencia por los fondos federales y a desplazar la educación hacia los espacios del mercado (Quintero, 2012).

Así pues, aunque inicialmente los fondos extraordinarios tuvieron la intención de mejorar y asegurar la calidad de la educación superior, con el paso de los años se fueron creando nuevos fondos para lograr otros propósitos, como el crecimiento de la matrícula y la atención a pasivos financieros de las IES, entre otros. Más adelante analizaremos cómo de ser un solo fondo en 1991 se pasó a contar con una amplia gama de fondos, modificando con ello la política de financiamiento público que desde sus inicios consideró, entre sus objetivos, la concordancia entre la asignación de recursos y las necesidades del país (Mendoza, 2011).

Sin embargo, en algunas universidades el propósito de los fondos se desvirtuó y éstas se enfocaron a cumplir con los requisitos establecidos por los programas, pero sin desarrollar procesos de revisión y evaluación que respondieran a las necesidades institucionales, de modo que asumieron los programas fundamentalmente como vías para obtener mayores recursos (Quintero, 2012). En algunas universidades, incluso, percibieron la asignación del recurso extraordinario como una amenaza al orden institucional, lo que contrarrestó el potencial transformador de la reforma financiera (Moreno y Muñoz, 2016).

En efecto, el nuevo modelo de financiamiento revivió la controversia sobre la autonomía universitaria, ya que algunas IES consideraron que el gobierno se inmiscuía en la gobernabilidad institucional a través de la asignación de los fondos extraordinarios. No obstante, a juicio de Moreno y Muñoz (2016), los fondos seguirán siendo fundamentales como mecanismos de financiamiento y como instrumentos de gobernanza de las IES.

Lógica de funcionamiento de los fondos extraordinarios

Con el rediseño de la política de financiamiento empezó a operar un método distinto para asignar los recursos extraordinarios, dejando de lado los criterios cuantitativos empleados para asignar el subsidio ordinario, como son la dimensión de la matrícula estudiantil o de la planta académica, y se empezaron a considerar criterios cualitativos.

De acuerdo con Mungaray et al., (2010), el modelo de asignación del recurso adicional buscaba reducir las desigualdades presupuestales entre las universidades públicas y mejorar la calidad educativa con base en los principios de autonomía, desempeño, transparencia, equidad, objetividad y la no reducción presupuestal. El proceso se acompañó, así, de programas que buscaban cerrar las brechas de calidad entre las instituciones.

Bajo esta lógica, y de acuerdo con Mendoza (1992), en 1990 se comenzaron a asignar recursos extraordinarios a los proyectos universitarios orientados a la mejora de la calidad; fue entonces que se creó el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), cuyos recursos se distribuían de acuerdo a los resultados de las auto-evaluaciones institucionales que año con año empezaron a realizar las IES acompañados con la presentación de proyectos prioritarios de mejora por parte de cada universidad.

A pesar del desacuerdo de aquellas instituciones que sentían vulnerada su autonomía o que consideraban que el uso de indicadores era inadecuado respecto a la calidad académica, la tentación del incentivo económico fue mayor y la presentación de proyectos aumentó considerablemente (Moreno, 2014).

Sin embargo, en 1998 la ANUIES, que es considerada el principal interlocutor de las IES ante el Estado, se encargó de analizar los modelos de financiamiento para la educación superior, así como a investigar los indicadores de calidad y desempeño existentes a través del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), que es el órgano colegiado encargado de coordinar el trabajo de las universidades e instituciones públicas afines asociadas, con la intención de proponer un nuevo Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (ANUIES, 2003).

Con este propósito, la ANUIES integró una “Comisión de Financiamiento” como responsable del proceso de creación del modelo. Durante los trabajos se acordó lo siguiente: diferenciar el financiamiento a la docencia del financiamiento a la investigación, introducir indicadores de eficiencia y calidad y comenzar las gestiones pertinentes ante la SEP.

Como resultado de los primeros acercamientos con la SEP surgieron nuevos elementos para el análisis; uno de ellos fue la posible ponderación de los programas de estudio para las etapas más avanzadas y la inclusión, como factores de calidad, de los programas acreditados por un organismo reconocido por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y/o por el Padrón Nacional de Posgrado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (ANUIES, 2003).

Fue entonces que el CUPIA realizó una serie de propuestas y recomendaciones para construir la visión del sistema de educación superior hacia el año 2020, que en su mayoría fueron consideradas en la definición de las políticas desarrolladas a partir de la década del 2000,

y entre ellas cabe destacar las siguientes: la expansión, diversificación y desconcentración de la oferta educativa; el impulso de un mecanismo de garantía de la calidad de los PE mediante ejercicios de evaluación externa y acreditación; la incorporación de la planeación estratégica; el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas; el proyecto de incentivos para la mejora académica; los esquemas institucionales de infraestructura y equipamiento; la implementación de reformas académicas, de organización y gestión de las instituciones (Rodríguez, 2014). De la misma manera, la “Comisión de Financiamiento” recomendó trabajar en los lineamientos del modelo para poder establecer una política de Estado en materia de financiamiento.

Después de varios años y numerosos estudios, la implementación del modelo de asignación adicional se basó en los siguientes principios: que fuera de carácter regularizable e independiente; orientado a fortalecer la autonomía y a garantizar los propósitos institucionales; independiente en la adopción de criterios institucionales para la planeación de actividades, definición de metas y valoración de resultados; transparente y equitativo.

Y a decir de la ANUIES (2003) el modelo también debía considerar los siguientes lineamientos para su operación: a) criterios de desempeño institucional; b) ser simple, sencillo y de fácil operación y comprensión; c) ser multivariado (esto es, limitado a las variables más relevantes); d) ser diferenciado y gradual; y, e) incluir programas de fomento para el mejoramiento de la calidad.

A partir del establecimiento de estos principios y lineamientos se constituyó el modelo denominado “Fórmula CUPIA”, con la encomienda de fortalecer y reconocer el desempeño y mejoramiento de los servicios educativos, así como hacer más eficiente el desarrollo de los procesos de fortalecimiento institucional a fin de entregar a la sociedad resultados de calidad en las áreas institucionales que conformaran su quehacer y mejoraran la eficiencia de su función (Tuirán y Moreno, 2010a).

Los acuerdos tomados por unanimidad a través del CUPIA dieron paso a la operación del fondo en 2006; estos pactos fueron los siguientes: 1) aprobación de los principios y lineamientos del modelo; 2) aprobación de los criterios y las fórmulas para el subsidio de la docencia y de la investigación (que podrían ser reformados de acuerdo a las evaluaciones); 3) aprobación para establecer las ponderaciones para la maestría (en la primera aplicación del modelo); 4) solicitar a la Cámara de Diputados recursos adicionales al subsidio ordinario; 5) conformación de dos bolsas con los recursos del fondo, una para reconocer el desempeño y la otra para cerrar brechas; 6) desarrollar un sistema de evaluación que incluyera indicadores cuantitativos y cualitativos; 7) elaborar un estudio sobre costos por alumno para ajustar las ponderaciones; 8) preparar un esquema para validar la información con que operaría el modelo; 9) certificación de la administración escolar; 10) compromiso de las instituciones que recibieran recursos para disminuir brechas de realizar las reformas necesarias para el mejoramiento institucional; 11) presentar la evaluación operativa del modelo; 12) compromiso de la Comisión de Financiamiento para seguir trabajando con las actividades de difusión cultural y vinculación para su incorporación en el modelo de asignación.

Como veremos más adelante, cada fondo extraordinario tiene sus reglas o lineamientos de operación, el carácter de concursable en los términos de su convocatoria y el presupuesto asignado, de acuerdo al subsistema de educación superior al que va dirigido: a) Universidades Públicas Federales; b) Universidades Públicas Estatales; c) Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario; d) Institutos Tecnológicos Federales; d) Universidades Politécnicas; e) Universidades Interculturales; f) Centros Públicos de Investigación; g) Escuelas Normales Públicas; h) otras instituciones (COPLADI, 2017).

Por último, Hernández (2015) menciona que uno de los grandes problemas de las IES respecto a la lógica de funcionamiento de los fondos

extraordinarios ha sido el enfoque de calidad que promueve el Estado, que relaciona el otorgamiento de los fondos extraordinarios exclusivamente con los indicadores obtenidos en los procesos de evaluación, sin considerar el contexto real de las IES; además de que no hay garantía en la continuidad de los recursos, burocratiza el quehacer de las IES y eventualmente produce rendimientos decrecientes.

Creación y objetivos de los fondos extraordinarios

En las últimas tres décadas el financiamiento de la educación superior pública ha experimentado importantes transformaciones. Como hemos visto, los fondos extraordinarios nunca pretendieron ser la respuesta al problema financiero de las IES, sino que surgieron con el propósito de resolver sus necesidades inmediatas, así como para incentivar la mejora de su calidad, cobertura, pertinencia e infraestructura.

En sus inicios los fondos extraordinarios surgieron como respuesta de las autoridades federales a las constantes peticiones de la ANUIES de otorgar mayores recursos con la intención de fortalecer las actividades universitarias (Mendoza, 2011). Y como ya mencionamos, el diseño de estos fondos ha respondido a la adopción de un nuevo paradigma en el modelo económico y en las políticas de financiamiento basadas en principios de mercado, racionalidad financiera, eficiencia y eficacia en la gestión del gasto, surgidos en el contexto de la globalización.

Estos fondos incidieron en la indiferencia histórica que se tenía respecto al financiamiento de la educación superior, pero no han modificado los criterios de asignación del subsidio ordinario regularizable.

En este apartado presentamos los fondos extraordinarios que han estado orientados, específicamente, a mejorar la calidad de la educación que brindan las Universidades Públicas Estatales (UPE): cuándo y en qué contexto surgieron, cuáles han existido y existen en la actua-

lidad y cuáles han sido las razones de su fusión, desaparición o cambio de nombre. La exposición empieza con el FOMES y concluye con el ahora denominado Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE).

Es importante advertir que el orden en que se presentan los fondos obedece al año de su creación, señalando cómo evolucionó cada uno de ellos, es decir, si el fondo descrito desapareció, se fusionó o cambió de nombre a fin de preservar la secuencia cronológica de su existencia.

Consideraciones finales

Como hemos señalado, en los años ochenta del siglo XX en el contexto internacional se experimentó una crisis económica que en México fue enfrentada por la nueva élite política gubernamental que desplazó a la vieja élite posrevolucionaria, nacionalista y desarrollista (Acosta, 2015).

La reestructuración política y social implicó, para la educación superior, la incursión de una nueva ideología y la implementación de nuevos mecanismos encaminados a enfrentar los desafíos provocados por la masificación; en este sentido, los programas extraordinarios modificaron la operatividad de las universidades públicas, ubicando el principio de gestión y gobernanza en el centro de las políticas financieras.

Inicialmente dichos fondos fueron diseñados como parte de un “modelo de financiamiento con mayores niveles de flexibilidad” implementado para “canalizar recursos hacia áreas críticas por su incidencia en la calidad educativa” (Tuirán y Muñoz, 2010; citados por Acosta, 2015:70). De acuerdo con Buendía (2015), estas áreas habían sido afectadas, entre otros factores, por la expansión no regulada de la matrícula, la burocratización, la sobrepolitización, la escasa relación que mantenían las IES con la economía y la sociedad y por la existencia de instituciones privadas que operaban sin las mínimas condiciones.

Una breve recapitulación de los fondos extraordinarios permite observar que en cada gestión sexenal fueron atendidas diferentes funciones y/o actividades catalogadas como elementos clave para elevar la calidad de la educación superior; al respecto es importante señalar que la calidad es un concepto multidimensional y complejo y que su definición ha dependido del entorno, del cometido institucional o de las condiciones y normas vigentes (UNESCO, 2008).

Desde esta perspectiva, en la figura 2 se presentan los principales ejes en los que debía basarse la mejora de la calidad de la educación superior, y que fueron los siguientes: a) el personal académico (formación, capacitación, reconocimiento y aptitudes de enseñanza e investigación); b) los programas educativos (pertinencia, flexibilidad curricular, procesos de enseñanza y aprendizaje, acceso y diversificación e internacionalización); c) la gestión y dirección (organización, articulación y coordinación administrativa universitaria, así como diversificación y distribución del financiamiento público); d) la evaluación (acreditación de los programas a través de la autoevaluación, evaluación por los pares y/o evaluación externa); e) la infraestructura (mejoras a nivel del establecimiento y equipamiento, es decir, del

“entorno docente físico” (UNESCO, 2008; Maldonado, 2000; Alcántara, 2006).

Figura 2. Esquema de elementos para lograr la calidad de la educación superior



Fuente. Elaboración propia con base en UNESCO (2008), Maldonado (2000) y Alcántara (2006). No se encuentran elementos de tabla de ilustraciones.

También señalamos que a partir de los años 90s del siglo XX en cada sexenio gubernamental se atendieron diferentes ejes a través de los fondos extraordinarios creados para mejorar la calidad educativa.

En síntesis, a lo largo de los últimos treinta años el gobierno federal ha promovido un sinfín de esfuerzos para cumplir los objetivos de cada uno de los fondos extraordinarios, para revertir la baja calidad de la educación superior, en la capacitación y actualización docente, en la implementación de esquemas y modelos de evaluación, certificación y acreditación y en la incorporación de nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje. No obstante, estos esfuerzos se han acompañado de fondos extraordinarios que han provocado algunas distorsiones en el sistema de educación superior debido al excesivo formalismo de su operación, al apego a indicadores cuantitativos y a la predominancia de los productos en lugar de los procesos; y de acuerdo con Buendía (2015), este modelo ha provocado simulación y competencia desleal, por lo que resultaría necesario transitar hacia un mecanismo que base sus procesos en razones cualitativas y pondere las disposiciones en términos de rezagos acumulados, condiciones materiales y potencialidades.

En conclusión, se esta consiente de la importancian de los fondos fondos extraordinarios, de la razones de su creación y de sus objetivos especificos, pero tambien de que los resultados no se obtendrán de manera inmediata, pero aun así se busca resarcir la confianza y avanzar en la construcción de un sistema de financiamiento educativo apropiado a la diversidad, heterogeneidad, demanda, nivel de calidad y tendencias educativas mundiales.

Referencias

Acosta Silva, A. (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas de México*. México: Universidad de Guadalajara.

- (2015). “Políticas universitarias para el siglo XXI en México. Del ajuste institucional a la planeación conservadora”. *Propuesta Educativa* 43, (1), 65 -74. Recuperado el 2 de enero de 2018, de http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/90.pdf
- Alcántara Santuario, A. (2006). “Tendencias mundiales en la educación superior: el papel de los organismos multilaterales”. *Revista Interacao*, 31 (1), 11-33. México: Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM. Recuperado el 2 de marzo de 2018, de <http://www.ceiich.unam.mx/educacion/alcantara.htm>
- ANUIES (2003). *Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior*. Documento aprobado en la XXI Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines celebrada el 28 y 29 de noviembre de 2003 en Huatulco, Oaxaca. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/doc/2-Noviembre_2003http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/doc/2-Noviembre_2003-Formula_CUPIA_2003.pdf
- Buendía Espinosa, A. (2015). “Los intrincados caminos hacia la calidad de la educación superior”, en G. Álvarez Mendiola (coord.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior (1950-2015)*, 173-192. México, D.F: ANUIES.
- Cámara de Diputados (1978). *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*. México:
- H. Congreso de la Unión. Recuperado el 07 de marzo de 2017, de <http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-para-la-coordinacion-de-la-educacion><http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-para-la-coordinacion-de-la-educacion-superiorsuperior>
- Cámara de Diputados (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México: H. Congreso de la Unión. Recuperado el 26 de marzo de 2017, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Const.)* (1917). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017. México:

- Cámara de Diputados. Recuperada el 2 de mayo de 2017, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- COPLADI (2017). *Fondos extraordinarios*. Recuperado el 16 de febrero de 2017, de <http://copladi.udg.mx/planeacion//fondos-extraordinarios>
- Hernández Yáñez, M. L. (1998). “Políticas estatales en materia de evaluación”, en *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*. México, DF: ANUIES.
- Hernández Yáñez, M. L. (2015). “Los vaivenes en el diseño de una política de Estado en materia de financiamiento para la educación superior”, en G. Álvarez Mendiola (coord.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior (1950-2015)*, 291-317. México, D.F: ANUIES
- Labra, A. (2006). “Financiamiento a la educación superior, la ciencia y la tecnología en México”. *ECONOMÍA UNAM*, 3 (7), 104-130.
- López Zárate, R. (1996). *El financiamiento a la Educación Superior 1982-1994*. México, D.F: ANUIES
- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles Educativos*, 22 (87). México, D.F: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Recuperado el 20 de marzo de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185-2698200000010000426982000000100004
- Mendoza Rojas, J. (1992). “El Proyecto de modernización universitaria. Continuidades e innovaciones”. *Revista de la Educación Superior*, 21 (84), 1-18. México: ANUIES.
- Mendoza Rojas, J. (2011). *Financiamiento Público de la Educación Superior en México; Fuentes de Información y Cifras del Período 2000 a 2011*. México: DGEI-UNAM.
- Moreno, C. y Muñoz, C. (2016). *Innovación en el financiamiento de la Educación Superior en México. Innovación de la Educación Superior; perspectivas y nuevos retos*, 131-157. México: Universidad de Guadalajara / IIPE-Unesco.

- Mungaray, A., Ocegueda, M. T., Moctezuma, P. y Ocegueda, J. M. (2010). “Financiamiento de la equidad entre las universidades públicas estatales de México: 2001-2005”. *Gestión y Política Pública*, 19 (2), 263-310.
- (2016). “La calidad de las Universidades Públicas Estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios”. *Revista de la Educación Superior*, 45 (177), 67-93. México: ANUIES.
- Ordorika, I. (2014). “Sistema de información para la evaluación de la educación superior en México”. *Revista de la Educación Superior*, 43 (171), 5-8. México: ANUIES.
- Pusser, B. (2014). “Fuerzas en tensión: el Estado, la sociedad civil y el mercado en el futuro de la Universidad”. *Revista de la Educación Superior*, 43 (170), 9-36. México: ANUIES.
- Quintero Maciel, B. Y. (2012). *Impacto del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) en la Universidad de Guadalajara*. México: Universidad de Guadalajara.
- Reynaga Obregón, S. (2011). *La educación superior en México; Una mirada desde la complejidad*. México: Universidad de San Luis Potosí.
- Rodríguez Gómez, R. (2002). “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7 (14), 133-154.
- (2014). “Educación Superior y transiciones políticas en México”. *Revista de la Educación Superior*, 43 (171), 9-36. México: ANUIES.
- SEP (2013). *Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales*. México: SES. Recuperado el 22 de noviembre de 2017, de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16291/Lineamientos_presentacion_pr_oyectos_FECES_2013.pdf
- (2015). *Acuerdo número 22/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación, SEGOB. Recuperado el 1 de marzo de 2017, de http://portal.ucol.mx/content/micrositios/186/file/profocie/archivos/pfce2016/reglas_pro_focie_2016.pdf

- (2017). *Estadísticas históricas 1893-2015*. México: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. Recuperado el 25 de abril de 2017, de http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html
- SHCP (2017). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Estrategia Programática; Ramo 11, Educación Pública*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 07 de marzo de 2017, de http://pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/11/r11_ep.pdf
- UNESCO (2008). Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior. Recuperado el 05 de marzo de 2018, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992s.pdf>