

Evaluación Y Financiamiento En Las Instituciones De Educación Superior Mexicanas.

Erendira Perez García, Rosa Martha Gutiérrez Rodríguez, UNAM, Mexico

A partir de la década de los noventas, se da un proceso de transformación en los dispositivos que regulaban las relaciones entre el Estado y las universidades, es decir, en la forma de intervención gubernamental en los sistemas de educación superior en Latinoamérica y en México. Así, de un Estado relativamente ausente y benevolente en la asignación de recursos a la educación superior –en los setentas, se dio paso a mecanismos de evaluación y asignación de recursos financieros que permitieron establecer un modo distinto de relación entre las agencias gubernamentales y las instituciones universitarias. Encontramos en este periodo conceptos nuevos como los procesos de globalización e integración económica, el crecimiento y diversidad de los sistemas de educación superior.

1. Propósitos:

El propósito de este trabajo es analizar los cambios que surgieron en México a raíz de los cambios en la política educativa mexicana en educación superior, resaltar el desplazamiento de la *planeación hacia la evaluación*, denotar así como la dupla de control que se comenzó a generar es la que actualmente tenemos: evaluación y financiamiento, y como esta a lo largo del tiempo sigue vigente

2. Marco teórico:

Las políticas y medidas que se comenzaron a instrumentar en México a partir de los ochentas enfatizaban los controles de calidad y eficiencia para

Organizado por:



acceder a nuevas formas de financiamiento. Es decir, se pasó de las formas convencionales de planeación a formulas de programación, fundadas en evaluaciones para medir el desempeño y la productividad, lo que permitió vincularlas con procesos de asignación presupuestal.

Las transformaciones más significativa, en estos años, fue un nuevo dispositivo de regulación gubernamental hacia las universidades, consistente en los siguientes instrumentos básicos: la articulación de procedimientos de evaluación, los programas de financiamiento extraordinario y las exigencias específicas de cambio a las instituciones.

Este nuevo modelo de coordinación o regulación del Estado con las universidades fue adquiriendo presencia con la aparición e implementación de normas, mecanismos y procedimientos, que fueron adentrándose en ámbitos institucionales específicos, hasta llegar en muchos casos a generar sistemas e instrumentos de autoevaluación. (Ibarra; 2002 p. 84-86)

De lo anterior, se desprende el amplio repertorio de instrumentos de evaluación que se han venido diseñando desde finales de los años ochenta e institucionalizado a partir del Programa para la Modernización Educativa de 1989, lo cual dio pie a la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA). El repertorio, amplio e intrincado, abarca a los diversos actores e instancias que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas académicos, profesores, estudiantes y profesionistas (Mendoza: 2003; 301-320) Dadas sus implicaciones actuales, no es ocioso detenernos en una breve descripción de cada uno de estos programas y fondos:

Evaluación de instituciones. La cual adquiere su fuerza como dispositivo para conocer puntualmente los resultados de cada universidad y para el ordenamiento institucional, en la medida en que se articula a financiamientos otorgados por diversos programas y fondos –por ejemplo, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) o el Programa de Apoyo al

Organizado por:



Desarrollo Universitario (PROADU)-. Así mismo permite buscar una conducción más coherente del sistema universitario nacional dada su diversidad. A partir de 1990 se dio inicio a este tipo de evaluaciones tanto en las universidades como en los institutos tecnológicos públicos.

Evaluación de programas académicos. En 1991 se constituyeron los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, siendo los pares los que opinan sobre la pertinencia y deficiencias de un programa académico, su evaluación es diagnóstica y la información sólo se entrega a la institución visitada, por lo que no es pública.

Evaluación de proyectos para asignar recursos económicos. Esta modalidad, iniciada en 1990, consistió en *asignar recursos extraordinarios* para los proyectos universitarios que eran sugeridos por los resultados de los autoestudios institucionales y que podrían conducir a una mayor calidad educativa. Para ello se creó el Fondo para Modernidad de la Educación Superior (FOMES). Además, se definieron líneas estratégicas de desarrollo por parte de las autoridades educativas, con el propósito de que las universidades presentaran proyectos a ser dictaminados y apoyados financieramente.

Evaluación del personal académico para acceder a estímulos. Una tendencia relevante en los noventa es la articulación de una serie de procedimientos de evaluación del desempeño individual así como de programas de formación y actualización académica, que permiten acceder a mejores formas de remuneración o concursar por una serie de estímulos, a ello responde el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y las becas por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Esta búsqueda del rendimiento y la productividad, ha implicado la transformación en la manera de distribuir las funciones, tiempos y relaciones de gran parte de los académicos y a permitido que los académicos operen con una autonomía práctica, apartándose así de los colectivos académicos o actividades colegiadas (Ibarra: 2002; 92)

Organizado por:



De tal forma, encontramos que la evaluación es parte inherente de los procesos de planeación y desarrollo institucionales de las universidades, y sus principales objetivos son mejorar sustancialmente las condiciones en que éstas se desarrollan, conocer sus debilidades y asegurar sus fortalezas. Además se caracteriza por ser uno de los puntos de referencia del gobierno federal para la asignación y aplicación de recursos extraordinarios, pasando de ser una imposición a una necesidad.

La problemática derivada del modelo vigente de asignación de subsidio ordinario, las particularidades para la asignación de recursos extraordinarios y la propuesta de las Instituciones de Educación Superior (IES) para solucionar la problemática del financiamiento a través de la evaluación.

3. Metodología:

Se utilizará una metodología conceptual-teórica que nos permite indagar el desarrollo de este proceso-

Evaluación y financiamiento: esta dupla ha permitido conducir a las instituciones educativas en el rumbo de las estrategias y programas gubernamentales y en sintonía con las necesidades de la economía y la sociedad. Es así como encontramos un desplazamiento de la *planeación hacia la evaluación*, y con ello del *control del proceso a la verificación de los productos*. Este nuevo dispositivo gubernamental está fundado en los principios de la *vigilancia a distancia y la autonomía regulada del sistema de educación superior y de cada una de las instituciones que lo integran*. A este desempeño del Estado se le conoce como el Estado evaluador, el cual opera de manera paradójica pues teóricamente conlleva una menor intervención directa y control a distancia de las universidades y permite una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de evaluación y acreditación pero, en contraparte,

en los hechos, tiene una mayor ingerencia directa y conducción en la orientación de las mismas.

4. **Discusión de los datos y evidencias.**

Las universidades en su conjunto se dieron a la tarea de llevar a cabo estos procesos de evaluación (que más bien eran ejercicios de autoevaluación puesto que, ante el debate de la autonomía universitaria, ninguna autoridad federal o estatal podía exigir una suerte de rendición de cuentas), con la finalidad de conocer mejor su situación, problemática y fortalezas.

Durante el periodo 1988-1994, el proceso de evaluación se convirtió en la herramienta fundamental para la renovación de la educación superior. La política educativa del sexenio tuvo como ejes fundamentales: *impulsar modelos de planeación, poner énfasis en la evaluación y llevar a cabo programas de financiamiento extraordinario.*

Programas para asignar recursos extraordinarios

La asignación de recursos extraordinarios fue una medida (política) adoptada por primera vez en la década de los ochenta, con la intención de revertir el impacto de la crisis financiera en el sector educativo y asignar recursos para proyectos universitarios que resultaran de los procesos de autoevaluación orientados a mejorar la calidad educativa y la estructura de las instituciones. Con el transcurso del tiempo, esta modalidad se ha mantenido y ajustado de acuerdo con las circunstancias del entorno.

Los primeros programas de financiamiento adicionales al presupuesto ordinario que se elaboraron fueron el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), los cuales estaban basados en la evaluación de aspectos muy particulares de las

instituciones, que si bien abonaban al desarrollo institucional, a la vez lo limitaban.

Además se creó un programa, paralelo a los ya mencionados, que aportaba recursos extraordinarios no regularizables a las IES y concentraba su apoyo en proyectos institucionales de adquisición y renovación de equipamiento, así como de renovación académica y administrativa: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).

A finales de la década de los 90 el subsidio se asignaba principalmente con base al desarrollo histórico y en el caso del FOMES y del PROMEP se asignó el dinero en función de planes o proyectos de desarrollo y no sobre la base de resultados de una evaluación o de indicadores de desempeño. Es decir, evaluar se estableció como requisito, pero los resultados no se tradujeron en criterios para el financiamiento. Así mismo, la evaluación se introdujo dentro del contexto de expansión sin regulación (De Vries; 2000)

Al final de esta década la evaluación parece ser parte de la rutina, esta se estableció como un requisito en la competencia por los recursos del gobierno federal, remitiéndose al gobierno exclusivamente al gobierno como agencia financiera y no como mecanismo para informar sobre la calidad (De Vries: 2000)

En el periodo 1994-2000 se retomaron la mayoría de estos programas; sin embargo, previo análisis, se realizaron pequeños ajustes que permiten redefinir los existentes y crear nuevos programas de financiamiento extraordinario. En el caso del FOMES, durante este periodo se decidió orientarlo fundamentalmente a impulsar el proceso de consolidación de las IES que mostraban retrasos en su desarrollo, y a que las ya consolidadas logaran la excelencia académica.

Para cumplir con el objetivo de que en las IES se impartiera una educación de calidad, se estableció una línea de acción que consistía en fomentar un Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) para

Organizado por:



ellas. La intención del PIFI era fortalecer la planeación institucional de las IES y promover una cultura de planeación estratégica y participativa. Para ello se crearon guías para elaborar los documentos, mismas que reflejaban en dónde estaba puesta la atención, y, en la medida en que el programa evolucionó, se hizo necesario establecer metas compromiso en la convocatoria 3.0.

5. A manera de conclusión.

En un escenario ideal, la evaluación podría convertirse en el eje a partir del cual se pueden reestructurar las relaciones entre las IES y el Estado, implementando procedimientos de evaluación y acreditación (Brunner: 16). La importancia de la evaluación aplicada a las instituciones educativas no debe someterse a discusión, particularmente en un contexto en que, como nunca antes, el quehacer de las mismas se ha visto severamente cuestionado en su interior y el exterior, exigiéndoseles al mismo tiempo mejoras sustanciales, principalmente en cuanto a su eficacia, calidad y equidad.

Como resultado de los criterios implementados para la designación del presupuesto, especialmente en los últimos años, la evaluación y la acreditación se han vuelto imprescindibles; sin embargo, como sucediera desde la primera instrumentación de la evaluación, en el ámbito de la educación, el proceso como tal no ha acabado de consolidarse.

6. Contribuciones y significación científica de este trabajo:

Recordemos que las transformaciones, no suceden en el vacío histórico sino que son resultado de complejos contextos donde interactúan múltiples factores y diversos actores.

En este sentido lo que debe discutirse, es cómo se ha dado la evaluación hasta el momento, ya que si bien ha evolucionado de ejercicios parciales que

poco han aportado al mejoramiento del desempeño institucional, a procesos de evaluación basados en indicadores, hasta el momento no se cuenta con un modelo que permita supervisar el desempeño en todas las áreas de la vida institucional de las IES, ya sean éstas académicas o administrativas.

La evaluación de las instituciones educativas debe considerar no sólo aspectos relativos al personal académico y los programas educativos, sino que incluyan todos aquellos elementos que permitan a las autoridades tomar las medidas necesarias para preservar y ampliar los factores que inciden en la calidad, y corregir o cambiar aquellos que inciden en ella de manera negativa. Tal y como señala Antonio Gago Huguet (Gago, 2002), la evaluación es la mejor medicina preventiva, siempre que se aplique a tiempo y se aprovechen sus resultados.

El actual esquema de asignación de financiamiento a las IES, incorpora prácticas diversas de una política que incluye financiamiento ordinario, extraordinario, negociaciones políticas y relaciones caracterizadas por la competencia y la rendición de cuentas; procesos y requerimientos de formas que presenta el mercado actual. Situación que deriva en la constitución de un nuevo modelo de universidad eficiente y eficaz, universidad con prácticas de mercado, la cual prioriza la presentación de resultados y productos en términos cuantitativos.

Aprender, críticamente, del pasado puede ser una buena alternativa para no tener, pronto, que recomenzar todo y, de nuevo, perder lo logrado y conviene hacerlo pues otro siglo está iniciando.. (Gil, Antón; 2000)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Acosta Silva, Adrián (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, UdeG/FCE, Guadalajara, México.
- Brunner, José Joaquín. “Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato”, FLACSO-Chile, documento electrónico disponible en: http://www.ciees.edu.mx/publicaciones/materiales_de_apoyo/serie12.pdf (julio de 2005).
- De Vries, Wietse (2000). “La Evaluación en México: una década de avances y paradojas” en *Pensamiento Universitario* 90, tercera época; México, CESU.
- Gago Huguet, Antonio Cazés (1995). “El financiamiento de las instituciones de educación superior en México”, en *Políticas de financiamiento a la educación en México*, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México D.F.
- Gil Antón, Manuel (2000), “Un siglo buscando doctores”, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 113, México, ANUIES.

- Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, “Guía para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI 3.0”, México, D.F., 2001.
- Mendoza Rojas, Javier (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, CESUUNAM/ Porrúa, México.
- Rodríguez Gómez, Roberto. “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”, *Revista mexicana de investigación educativa*, enero-abril, vol. 7, número 14. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México. Red ALyC, documento electrónico disponible en <http://redalyc.uaemex.mx> (28 de marzo de 2006).
- Zorrilla, Juan Fidel (1995). “Las políticas de financiamiento de la educación superior y la moral académica”, en *Políticas de financiamiento a la educación en México*, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México D.F.