

# LOS DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL 2006

MIGUEL ÁNGEL  
CASILLAS\* Y  
ROMUALDO LÓPEZ  
ZÁRATE\*\*

---

\* Instituto de  
Investigaciones en  
Educación de la  
Universidad Veracruzana.  
Correo e:  
mcasillas@uv.mx  
\*\* Departamento de  
Sociología de la UAM  
Azcapotzalco.  
Correo e:  
lzt@correo.azc.uam.mx  
Ingreso: 15/07/06  
Aprobación: 02/10/06

## Resumen

**E**l artículo se centra en un análisis del impacto de las políticas en las universidades públicas sobre los siguientes aspectos: la atención de la demanda a la educación superior, el financiamiento, la calidad, la organización y la gestión y el sindicalismo. En cada tema se proponen cambios en la política actual. En resumen se propone: la necesidad de ampliar la atención de la demanda en las universidades públicas, atender los problemas históricos de distribución del financiamiento entre las instituciones, modificar el concepto de calidad y sus indicadores, crear un organismo nacional de coordinación y de gestión del subsistema de educación superior y evaluar el modo de operar del sindicalismo universitario.

Palabras clave: Cobertura, financiamiento, calidad, coordinación y gestión, sindicalismo.

## Abstract

**T**his article focuses on policies' impacts for public universities in the following aspects: their ability to absorb students' demand, the financing, the quality, the organization and management and the unions in higher education. In each aspect some changes in current public policies' directions are proposed. The main results are: the convenience to expand the enrollment in public universities, the necessity to arrange the historical problem of inequitative distribution of public resources among public universities, to modify and to conceive in broader sense the quality concept and its indicators, to create a national organism to coordinate the increasingly heterogeneous higher education system and to evaluate the "modus operandi" of our academic and administrative unions.

Key words: Enrollment, financing, quality, coordination and management, unions in higher education.

## Introducción

Este ensayo se propone ofrecer un conjunto de líneas de política hacia la educación superior que se identifiquen como una perspectiva democrática que pueda a la vez, generar un proceso de discusión que trate de establecer cuestiones prioritarias hacia la educación superior y la definición de un rumbo alternativo para construir un sistema con calidad orientado para impulsar el desarrollo nacional.

Es importante discutir el tipo de políticas públicas que el nuevo gobierno definirá y pondrá en marcha, pero también es importante discutir qué cosas de las actuales políticas deben conservarse y fortalecerse; esto es, el cambio de gobierno no puede plantearse como el desafío de todo inventar, sino de imprimir una dinámica diferente al desarrollo del sistema, para favorecer la producción de conocimientos y su distribución social.

Más allá de los funcionarios que deberían renovar los puestos del nuevo gobierno, existen, en el espectro de opciones políticas dos grandes opciones: la primera representa la continuidad y profundización de las políticas que han caracterizado al sistema de educación superior desde el final de los años ochenta; la segunda representa la posibilidad de brindar un proyecto alternativo que resuelva las cosas que los gobiernos anteriores han descuidado y que ofrezca un verdadero sistema incluyente, con amplia calidad y fuerte contenido social.

Dentro de la primera posibilidad, sería previsible que el mismo grupo se consolide y continúe la hegemonía de los científicos de las ciencias duras, las tendencias a la privatización y los procesos de diferenciación del sistema; incluso es posible que gane terreno el pensamiento neoconservador que considera *ineducables* a los pobres y marginales, que avance la desregulación del subsistema de educación privada y sea la base de la expansión y de la atención a los

estudiantes, que continúe el desprecio hacia las universidades públicas estatales y hacia el papel de las universidades como productoras de arte y difusoras de la cultura; es posible que se busque mantener el actual esquema de financiamiento y se logren mayores controles a través de cada vez más sofisticados mecanismos e instrumentos de planeación basados en la concepción tecnocrático-científica que sostiene las relaciones neointerventoras del Estado sobre la educación superior (López y Casillas, 2005).

En el otro espectro, existe la posibilidad de que quienes dirijan la educación superior “vengan por la revancha”; es decir, decidan desmontar las políticas actuales, sin tener la capacidad de imprimir una nueva dinámica de desarrollo al sistema de educación superior. Si fueran así las cosas, es posible la instauración de un conjunto de políticas improvisadas e inestructuradas sin descartar el establecimiento de criterios clientelares y favoritismos a favor de ciertas instituciones, propiciando lealtades políticas e intereses varios, con independencia de la calidad de los procesos educacionales, de los resultados institucionales y del avance del conocimiento. Existe un grave riesgo si quienes dirigirán la educación superior serán los que anhelan la “Universidad-Pueblo”, quienes autoritariamente detentan las representaciones sindicales o quienes han hecho de las huelgas el *modus operandi* de la reivindicación gremial.

Para instaurar un nuevo gobierno, en el terreno universitario y en general de la educación superior, la izquierda debería partir de una profunda autocrítica. Ésta no puede circunscribirse a la revisión de las experiencias institucionales que ha dirigido en alguna época (Puebla, Guerrero, Zacatecas y Sinaloa, entre las emblemáticas) y que en alguna ocasión llamamos (Fuentes, 1988) la instrumentalización de la universidad, sino también de su actuación en los movimientos y procesos universitarios (Consejo Estudiantil Universitario, Consejo General de Huelga, sindicalismo administrativo y académico).

La autocrítica debe abarcar también el cambio de orientación política que condujo al abandono de la discusión teórica y de la elaboración conceptual sobre la educación superior (y en general respecto de un proyecto propio de educación). Específicamente en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) deberían de formularse la pregunta de por qué los principales expertos en cuestiones universitarias abrevan hoy de las mieles de la derecha; interrogarse por conocer dónde están los intelectuales y académicos universitarios que alguna vez fueron sindicalistas, o militaron en algún partido de izquierda.

La visión que deberá de construirse con el acuerdo de las comunidades académicas y universitarias, no puede renunciar a la dinámica de búsqueda de la más alta calidad en los procesos y prácticas institucionales. Es indispensable que la nueva administración respete la autonomía de las organizaciones productoras de conocimiento y que a la vez favorezca que busquen la calidad y la equidad, que promuevan el desarrollo de investigaciones socialmente pertinentes, que tengan un beneficio público, que aliente la difusión cultural como función sustantiva de las instituciones de educación superior y se fortalezcan las comunidades académicas de base (cuerpos académicos, líneas de generación y aplicación del conocimiento y/o academias).

No se trata sólo de incrementar los recursos destinados a la educación superior y conformar una política de Estado que garantice el funcionamiento del sistema de educación superior, sino de hacerlo con base en una intencionalidad de reforma académica que fortalezca a las instituciones. Los principios de austeridad republicana, ahorro de recursos y lucha contra la corrupción deberán normar la vida de las instituciones de educación superior; el destino final del ahorro no puede ser en beneficio de la burocracia, ni de los sindicatos, sino para fortalecer el trabajo académico (docencia, investigación y difusión de la cultura) y para beneficiar directamente a los

estudiantes a través de becas, exenciones de pago y procesos de acompañamiento escolar.

El propósito de estas notas es brindar elementos para ir conformando políticas públicas para la educación superior en algunos aspectos que nos parecen insoslayables de incluir en una agenda para el próximo sexenio.

---

## Ampliación de la educación superior pública

México es un país que camina a la zaga del concierto de naciones en materia de expansión de la cobertura de la escolaridad superior. No sólo los países desarrollados han llegado a matricular a más del 50% del grupo de edad que sirve internacionalmente para hacer comparaciones, sino que muchos otros países de igual o inferior desarrollo económico nos han rebasado en términos de alentar el acceso de sus ciudadanos al conocimiento superior. Las tasas actuales de absorción de la demanda no sólo son antidemocráticas y excluyentes, sino antieconómicas. Todas las naciones del mundo asumen que el conocimiento es la fuerza motriz del desarrollo económico en este nuevo siglo; sin embargo, los últimos gobiernos parecieran menospreciar tajantemente con sus políticas dicha orientación. En el presente y en el futuro próximo, estaremos pagando en términos de desarrollo éste que es uno de los saldos más negativos de las políticas contemporáneas: no hemos preparado las condiciones para aprovechar el llamado bono demográfico ni tenemos las condiciones (egreso masivo de bachillerato, buena formación previa de los estudiantes, alta producción de científicos y académicos con posgrado, equipos de funcionarios modernos y eficientes) para iniciar un proceso expansivo en la educación superior nada más impulsados por el voluntarismo.

El próximo gobierno debiera ser capaz de rescatar principios fundamentales del Estado mexicano sobre la educación y encabezar una

nueva fase expansiva para la educación superior pública.

El creciente acceso a la educación de niños y jóvenes en el último siglo ha sido posible por la amplia oferta pública del Estado mexicano. Millones de personas pudieron ingresar a la escuela porque encontraron las posibilidades de hacerlo en una escuela pública. Es y ha sido un compromiso de la nación crear las condiciones para hacer accesible, de manera gratuita, la educación básica a todos los niños en edad de cursarla y ofrecer alternativas reales de carácter público para los que deseen continuar sus estudios a nivel medio superior y superior. Esta responsabilidad del Estado ha empezado a desdibujarse en la última década, sobre todo en el nivel de educación superior.

Analizando la estadística histórica de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de 1970 a 1994, se puede observar que, con muy pocas variaciones anuales, el 90% de la matrícula escolar nacional era atendida en instituciones públicas. El Estado había instrumentado políticas públicas y asignado recursos para hacer posible que la educación se considerara un bien público, accesible a la mayor parte de la población demandante. Una política mantenida a lo largo de por lo menos 24 años, empezó a cambiar en la última década. En efecto de 1994 a 2004, la proporción se redujo al 87%. La reducción de tan sólo tres puntos porcentuales pudiera parecer muy baja, pero en el contexto de los casi 30 millones de niños y jóvenes en el ciclo 2004-2005, ese 3% representa casi 900 mil estudiantes.

Es cierto que la matrícula pública se ha venido incrementando a través de los años, pero lo que manifiesta el cambio en las proporciones es que el crecimiento del régimen público ha sido menor que al del sistema en su conjunto.

La reducción de la atención pública en la década de referencia (1994-2004) registra variaciones significativas en cada uno de los niveles: con excepción de la educación media superior en donde la matrícula pública aumentó del 78% al 79%, tanto en la educación primaria como

en la educación básica tuvo una reducción proporcional ligera de 2% (del 94% al 92% y del 93% al 91%, respectivamente) pero una caída muy alta en la educación superior al pasar del 77% al 67%.

La atención privada en la educación superior ha venido creciendo desde 1970. Fue un crecimiento relativamente lento, pues de 1970 a 1994 la proporción de atención de la matrícula en las instituciones particulares representó un incremento de nueve puntos porcentuales (al pasar del 14% al 23%). Pero en los siguientes seis años, de 1994 a 2000, el incremento proporcional de la educación privada fue igual al de los 24 años anteriores, pues la proporción de atención en las instituciones particulares pasó del 23% al 32%. En los primeros cuatro años de este sexenio, el incremento de la matrícula privada continuó pero a un ritmo mucho menor que en el sexenio anterior. De 2000 a 2004, sólo se incrementó en un punto porcentual: del 32% al 33%. (Cfr. Cuadro 1 del Anexo: Distribución de la matrícula por régimen público y privado 1970-2004).

Otra forma de observar más detenidamente el crecimiento de la atención de la matrícula de las instituciones privadas, o a la inversa el modo en que las públicas van perdiendo relevancia, es observando el comportamiento de primer ingreso a la educación superior. La matrícula nos da una información del total de alumnos inscritos en la educación superior, con un porcentaje no desdeñable de alumnos repetidores, morosos y hasta los llamados fósiles. En cambio el registro del comportamiento del primer ingreso nos muestra de una manera más clara como una porción creciente de jóvenes egresados de la educación media superior se ven obligados a buscar su ingreso en las instituciones privadas, ante la escasez de oferta pública. En 1990 ingresaban en instituciones públicas el 78% de jóvenes que lograban ingresar a una institución de educación superior, para 1994 se redujo un punto porcentual (77%), pero para el año 2000 la proporción bajó en 11 puntos (66%) y para el 2003 bajó dos puntos más. En diez años, la política pública dio

como resultado una reducción de la atención de alumnos de primer ingreso en las instituciones públicas, al pasar de una proporción del 77% en 1994 al 64% en 2003 (Ver Cuadro 2 del Anexo: Distribución de la atención de alumnos de primer ingreso a la ES por régimen).

El conjunto de universidades públicas del país habían sido las instituciones que tradicionalmente no sólo habían soportado sino que se habían hecho cargo de ampliar la cobertura de la educación pública a nivel superior. Las universidades públicas habían asumido el reto y compromiso de abrir sus puertas a nuevos miles de jóvenes, de crear sedes en ciudades al interior de sus estados, de incorporar, no sin apresuramiento, a miles de nuevos profesores, de ampliar su oferta de programas. Ello fue posible porque las universidades tenían como uno de sus objetivos fundamentales precisamente ampliar su oferta a pesar de la escasez crónica de recursos financieros, sobre todo después de 1982. Todavía en 1994, la atención de los alumnos de primer ingreso en las universidades públicas representaba el 68%.

En la siguiente década se dio un giro a la política y las universidades públicas optaron, o fueron conminadas por el gobierno, a aminorar el crecimiento y dar una importancia mayor a la llamada consolidación, aumento de la calidad y fortalecimiento institucional. En un contexto social de crecimiento del número de jóvenes y de relativo aumento de las tasas de egreso del bachillerato, por problemas financieros, falta de imaginación para innovar y por indicaciones del gobierno federal (Hacienda y SEP) muchas uni-

versidades públicas congelaron o redujeron incluso sus tasas de primer ingreso. En la Gráfica 1 se puede observar el crecimiento del primer ingreso en las instituciones públicas, en las universidades autónomas y en las instituciones particulares.

Para 2003, la proporción de estudiantes de primer ingreso atendida en las universidades públicas, por primera vez en la historia del país, representó tan sólo el 40%<sup>1</sup>. Tal parece que el conjunto de universidades públicas autónomas están dejando de ser en muchas entidades federativas la opción pública preferencial del Estado mexicano para atender la demanda a la educación superior. En efecto, si se observa el comportamiento de cada universidad pública, se encontrará que tan sólo en el lapso 2000 a 2003, 13 de 36 universidades autónomas no solo no crecieron sino que redujeron su primer ingreso<sup>2</sup>, siete registraron un incremento menor al 10%<sup>3</sup>, cinco entre el 13 y 17%<sup>4</sup> y sólo diez tuvieron incremento mayor al 25 %<sup>5</sup> (Ver Cuadro 3 del Anexo: Primer ingreso en las universidades públicas autónomas 1990-2003).

Al igual que para todo el sistema de educación en su conjunto, es necesario recordar que en números absolutos la atención de primer ingreso en las instituciones públicas aumentó, pero de nuevo, lo que las proporciones muestran es que el ritmo de crecimiento en las instituciones públicas fue menor al de las instituciones particulares y mucho menor en las universidades autónomas. El crecimiento en la atención pública recayó principalmente en las instituciones del sector tecnológico. La creación de poco más de 40 nuevas instituciones públicas en el periodo de

<sup>1</sup> De acuerdo con la información reportada en los Anuarios estadísticos de la ANUIES para el periodo comprendido de 1994 a 2003.

<sup>2</sup> Las universidades autónomas son las de Sinaloa, Oaxaca, Coahuila, Nayarit, Chihuahua, Durango Sonora, Colima, Guerrero, Nuevo León, Tlaxcala, Chiapas y la UNAM.

<sup>3</sup> Las universidades autónomas son UAM, San Luis Pototsí, del Carmen, Ciudad Juárez, Veracruzana, Morelos, Aguascalientes.

<sup>4</sup> Las universidades son: Zacatecas, Tamulipas, Baja California, Querétaro y Guanajuato.

<sup>5</sup> Las universidades son: Yucatán, Guadalajara, Campeche, México, Michoacana, Quintana Roo, Puebla, Tabasco, Hidalgo y Baja California Sur.

referencia no compensó la caída en la atención pública pues sólo representan poco más del 3% de la matrícula total.

Llama la atención este cambio en la política pública pues las universidades autónomas son las instituciones con más tradición, raigambre, fortaleza, potencialidades, matrícula y presupuesto en cada una de las entidades federativas. Tal parece que se ha arraigado la idea de que la calidad en las universidades públicas solo es asequible, o más asequible, estabilizando o aún reduciendo su matrícula. Prevalece la idea de que el incremento de la calidad con la cantidad es incompatible, lo que refrenda la visión elitista de quienes han dirigido las políticas públicas.

Los efectos de la política pública, que no ha puesto suficiente atención en el incremento de la oferta pública, tienen efectos regionales muy desiguales. Si observamos la distribución de la atención de la demanda de estudiantes que ingresan a la educación superior en cada una de las entidades federativas del país, estamos en condiciones de mostrar la pérdida de relevancia relativa del sector de universidades públicas. En 1990, en 18 entidades federativas el primer ingreso en las instituciones públicas representaba más del 90% (y en cinco de ellas era del 100%). En tan solo 13 años este panorama cambió profundamente. Para el año 2003, sólo dos estados mantenían una proporción de más del 90%. En 1990, sólo había una entidad federativa en que la atención de la demanda a educación superior era captada mayoritariamente por instituciones privadas<sup>6</sup>, trece años después, en 2003, ya eran cinco entidades federativas<sup>7</sup> y diez<sup>8</sup>, casi la tercera parte, en que la proporción de atención en

instituciones públicas era menor al 60% (Ver Cuadro 4 del Anexo: Proporción de la atención de los alumnos de primer ingreso en las entidades federativas entre instituciones públicas y particulares y Gráfica 2: Distribución de la atención de primer ingreso a la educación superior por régimen y entidad federativa 1990-2003).

Estas tendencias deben ser motivo de atención para diseñar políticas públicas para el próximo sexenio. Supóngase que la política pública para el siguiente sexenio se propusiera la meta modesta de alcanzar una cobertura del 30% de los jóvenes. Si se proyectan las tendencias de atención del primer ingreso, las instituciones públicas captarían al 59% de la demanda (el 30% correspondería a las universidades autónomas en tanto que las instituciones particulares atenderían al 41%<sup>9</sup>).

Las tendencias manifiestan algunos problemas. La atención pública del incremento de la demanda recaería fundamentalmente en las nuevas instituciones y en el sector tecnológico. Sin embargo, la mayor parte de las instituciones tecnológicas tienen una política de *numerus clausus* lo que implicaría la creación de nuevas instituciones para ampliar la cobertura. Por otro lado, la creación de 42 nuevas instituciones y nueve unidades de carácter técnico han ampliado la capacidad de atención en sólo 1.2% de la matrícula; las 13 nuevas instituciones creadas en el nivel de técnico superior junto con las anteriormente existentes, representa el 3% de la matrícula; por la tanto esta política ha sido insuficiente para ampliar la capacidad de atención de las IES públicas. Estas nuevas instituciones enfrentan en sus primeros años de operación, problemas de

<sup>6</sup> El estado de Guanajuato.

<sup>7</sup> Nuevo León, Yucatán, Morelos, Chiapas y Guanajuato.

<sup>8</sup> A las anteriores se agregan: Querétaro, Tamaulipas, México, Jalisco, y Puebla.

<sup>9</sup> De acuerdo con las estimaciones de CONAPO, y de la ANUIES, en 2003 se atendió al 22% de la población de 18 años (473568/2107535). La población de 18 años para el año 2012 se incrementará en 85,668, con respecto a 2003. Si se pusiera propusiera alcanzar una cobertura del 30% del total de la población de 18 años, (atender a 665,017) el primer ingreso e la educación superior se incrementaría en 191,449 jóvenes.

legitimidad y reconocimiento social y frecuentemente son vistas por los padres de familia y los jóvenes como opciones públicas de segundo nivel. Adicionalmente, es probable que el incremento de las instituciones particulares esté llegando a un límite, pues los jóvenes y/o sus familias con capacidad económica para pagar la educación superior alcanzará su tope para el 2007 o 2008 (si se toma en cuenta que el decil más alto de la población de 18 años será para esos años equivalente a la atención del primer ingreso en las escuelas particulares).

### ¿Qué escenario se presenta para los próximos años?

En atención a las características socioeconómicas de los nuevos jóvenes demandantes a la ES, y sobre todo, al convencimiento de que la educación en México, incluida la superior, es fundamentalmente una responsabilidad pública, una responsabilidad del Estado, parecería necesario cambiar la política pública seguida en este sexenio (caracterizada por un lado por la restricción de la oferta pública y por el otro, por dejar en manos de la IES particulares la atención de la creciente demanda) por una política pública que ponga el énfasis en la ampliación de la oferta de las instituciones públicas, tal vez, con las siguientes características:

- Impulsar el crecimiento de las universidades estatales.
- Ampliar la cobertura del sector tecnológico.
- Crear nuevas instituciones (con el problema de falta de atracción para la población demandante y sus familias).
- Regular el crecimiento de las instituciones particulares.
- Cambiar el sistema de educación superior como algunos analistas han sugerido, a semejanza de otros países, mediante la creación de una diversificación del sistema, de modo tal que el ingreso a la educación superior no tenga como única salida posible el cursar una

licenciatura, sino una opción de dos años con derecho a un certificado universitario y una atención más selectiva para cursar los estudios de licenciatura.

- Ampliando la oferta de educación no escolarizada. En el periodo de 2000 a 2004 presentó un crecimiento mínimo, al pasar de 132,283 alumnos a 140,600.

Nos importa subrayar el primer punto, impulsar el crecimiento de las universidades estatales que han permanecido estables, diversificando su oferta, ampliando su cobertura en los municipios y delimitando su misión y funciones. Las universidades autónomas son las que gozan de mayor prestigio dentro de la población, son las que tienen mayor y mejor capacidad instalada, las que cuentan con mayor tradición, donde se encuentran los profesores más habilitados, donde la multiplicación de los programas de estudio ya reconocidos y acreditados sería más sencilla y expedita.

En este sentido, es indispensable un impulso renovado a la descentralización y regionalización de las universidades públicas existentes, que al mismo tiempo que constituya sedes (*campi*) en las diferentes ciudades medias (y con ello se facilite el acceso a la educación superior) aliente que las universidades flexibilicen sus ofertas de estudio y articulen tanto los cursos virtuales como las secciones de universidad abierta con los cursos presenciales. Con una nueva estructura descentralizada, las universidades públicas estatales pueden ampliar su cobertura y atender –bajo criterios de excelencia académica– una nueva fase expansiva para la educación superior.

Nuevas universidades se deben crear. Primero, garantizando que sean instituciones innovadoras y que no reproduzcan la actual (y saturada) oferta de estudios concentrada en las carreras tradicionales, y cuidando que no sean solamente instituciones de docencia sino que articulen procesos de investigación científica; en este sentido, los Centros SEP-Conacyt son un antecedente primordial para contar con

académicos consolidados que encabecen esos proyectos institucionales. Segundo, garantizando que el lugar donde se establezcan no reproduzca los patrones del centralismo con que se ha ido expandiendo el sistema y se articulen con potenciales polos de desarrollo industrial, tecnológico o cultural que fortalezcan las ciudades pequeñas y medias.

El crecimiento del sector privado debe regularse, para vigilar su pertinencia social y académica, para garantizar que la educación que ahí se desarrolla tenga altos niveles de exigencia académica, para que diversifiquen sus opciones de estudio y mejoren la calidad de sus instalaciones y profesores. Las gran cantidad de pequeñas universidades privadas creadas en la última década no pueden seguir en una condición de desregulación y manteniendo su crecimiento anárquico.

La reciente incorporación de las escuelas normales e instituciones formadoras de maestros al ámbito de la Subsecretaría de Educación Superior es un acierto, pero es una medida insuficiente. Estas escuelas deben cambiar radicalmente para convertirse en verdaderas instituciones de educación superior, se debe impulsar la enseñanza de excelencia, el desarrollo de la investigación y el posgrado, y de la difusión cultural. Si bien su objeto debe seguir siendo la formación de los maestros de educación básica, su organización, sus formas de gestión y las dinámicas académicas internas deben cumplir con las características de colegialidad y predominio de los criterios académicos propios de una institución de educación superior. El fortalecimiento de su funcionamiento en red, así como de sus vínculos con las otras instituciones de educación superior debe ser una prioridad para romper el aislamiento en que se encuentran. La democratización de sus formas de gobierno y su internacionalización son imperativas de la época actual.

Un gobierno de izquierdas debería ser capaz de encabezar una nueva fase expansiva para la educación superior, pero no puede hacerlo (repetiendo los errores de los años setenta, tanto

de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como de las instituciones controladas por la izquierda) sin cuidar al máximo la calidad de los procesos que ocurren en las instituciones; no se puede innovar por innovar, sin tener consideración de los problemas actuales y sin tener cuidado de las consecuencias previsibles. Debe ser por tanto, un proceso planeado, responsable y que busque generar las condiciones de una educación de excelencia. Precisamente por eso, debe ser gradual.

Antes de ponerse a inventar instituciones públicas de manera improvisada, el nuevo gobierno debe conformar una estrategia de innovación y crecimiento del sistema. Para eso se requiere tiempo, trabajo y una intensa planificación. Por lo anterior, en términos de política educativa se puede plantear que el primer año de gobierno se impulse a que las instituciones públicas existentes (con los apoyos respectivos) incrementen 10% su matrícula de primer ingreso a la licenciatura y un 20% su matrícula de posgrado. A partir del segundo año de gobierno y una vez definida la estrategia general, se puede ir ampliando la oferta institucional e impulsando el crecimiento regional de la matrícula, dando preferencia a aquellas entidades federativas con mayor rezago.

De casi nada sirve ampliar las posibilidades de acceso a la educación si no se mejoran los índices de permanencia y logro estudiantil, si no se promueve la realización de estudios de posgrado y si no se alcanza una experiencia escolar exitosa. La calidad de la educación (programas, profesorado, instalaciones y recursos institucionales) es una condición ineludible para garantizar una formación académica sólida que genere hábitos de autoaprendizaje que impulsen la educación para toda la vida. Pero para que sea efectiva, los sujetos de la educación deben tener las condiciones para poder trabajar académicamente de manera rigurosa. Por tanto, para garantizar la permanencia y alentar el egreso, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes), debería ampliarse sustancialmente en sus recursos, para incrementar el monto y

el número de becas para estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico; también habrían de desarrollarse y mejorarse los procesos de tutoría académica y acompañamiento para los estudiantes y favorecer con ello su inserción al sistema académico y al sistema institucional; con el mismo sentido, las instituciones deberán estar en condiciones de ofrecer no sólo bibliotecas, sino centros de cómputo, salas de tareas, cafeterías, instalaciones deportivas, espacios recreativos y de consultoría (académica, psicológica, salud), actividades culturales (lenguas, artes, oficios) y demás cuestiones asociadas con una formación integral y que garanticen que los estudiantes puedan *hacer su vida* plenamente en la universidad, en un espacio de libertad y formativamente significativo.

Para alentar la incorporación de los egresados al trabajo, es indispensable que se constituya a nivel nacional una agencia nacional de empleo, con fuerte articulación con el sistema de educación superior, para fomentar la movilidad de profesionistas y la atención a las necesidades de desarrollo económico y social del país.

## Financiamiento

El tema de la “gratuidad”<sup>10</sup> de la educación superior pública sigue siendo en México un tema muy debatido. Hay quienes consideran que la educación superior pública puede ser considerada como una “educación del Estado mexicano” y de acuerdo al principio constitucional, debiera ser gratuita. Hay otros que piensan que sólo una parte de la educación superior pública es efectivamente una educación del

Estado (aplicable a aquellas dependientes directamente del ejecutivo federal y que no gozan de autonomía formal ya sea para diseñar sus planes y programas de estudio o para expedir sus propias normas de funcionamiento, o para regular el ingreso y permanencia de los académicos) y como tales deben ser “gratuitas” para todos los estudiantes que se inscriban en ellas; pero hay otro conjunto de instituciones cuya característica singular es precisamente gozar de una autonomía, concedida por el Estado para cumplir ciertas funciones sociales, y por ello la educación que imparten no cae formalmente en la concepción de una educación de Estado y por ese hecho, la gratuidad no es obligatoria. Una tercera interpretación asume que lo que estipula la Constitución es que la función del Estado es promover y apoyar la educación superior pública pero no se hace cargo totalmente de su financiamiento y, por lo tanto, su operación y desarrollo requieren de otras fuentes de ingreso adicionales al financiamiento público.

Ante estas interpretaciones cabría hacer notar algunas tendencias en el debate de lo público y privado en la educación superior: el acceso de cada vez una mayor proporción de estudiantes a la educación superior sólo es posible con programas de financiamiento a la educación superior a cargo del Estado; las “externalidades positivas” (Vossensteyn, 2004) de los egresados de la educación superior (como su contribución al crecimiento económico, la mayor contribución fiscal, un mayor consumo, capacidad de adaptación a nuevas tecnologías, mayor y mejor participación social y política) hacen imprescindible la participación del Estado en la educación superior; pero

<sup>10</sup> La gratuidad se entiende en este caso como el acceso sin costo al servicio educativo superior, es decir, el no pago de inscripción ni de mensualidades. Esta “gratuidad” a diferencia de otros niveles educativos, no incluye el acceso a libros y material didáctico, la disponibilidad de insumos personales para estar en posibilidad de acceder al servicio educativo (como cuadernos, calculadoras, computadoras personales, impresoras, mochilas, etc.) ni mucho menos el pago del “costo de oportunidad” que representa estar estudiando el nivel superior. Los padres de familia, los tutores o los propios alumnos se hacen cargo de su manutención, transporte y costos de vivienda. Las instituciones públicas de educación superior, en la mayor parte de los países del mundo, tienen un “costo” para los estudiantes.

también se reconoce que los propios egresados obtienen, en general, un beneficio económico personal mayor que los jóvenes que no tuvieron acceso a la educación superior y por este hecho es “lógico que carguen con parte del peso económico, sobre todo cuando el Estado no puede hacer frente al alto importe que comporta la expansión masiva de la educación superior y cuando existe una competencia creciente en otras necesidades con gran peso político, como la educación básica, la vivienda, los servicios sociales, la seguridad” (Sanyal y Martín, 2005: 9). La Unesco opina que: “En cuanto a los ingresos, el consenso general es que las responsabilidades deben recaer en todos los agentes. Más específicamente, se esperan mayores contribuciones no sólo del Estado sino también del alumnado y de sus familias, de la industria y del sector comercial” (Unesco, 2004).

En México, casi todas las instituciones públicas de educación superior, incluidas las que dependen directamente del Estado, tienen establecidas cuotas por el servicio educativo. En algunas es prácticamente gratuito, como la UNAM y en otras llega a representar la cuarta parte de sus ingresos. Las universidades públicas estatales incrementaron en el transcurso de los últimos diez años sus cuotas por servicios, en la mayor parte de los casos como una medida urgente para que las facultades o escuelas tuvieran acceso al manejo de recursos propios para atender necesidades urgentes en sus respectivos establecimientos.

Este incremento relativo en las cuotas, y de otras formas de obtener ingresos propios —como la renta de instalaciones, préstamos de organismos internacionales, contratos por servicios, ingresos por revalidación de estudios, etc.— de ninguna manera debe suponer que el Estado se desligue de su obligación de hacerse cargo de la mayor parte del financiamiento de la educación superior pública. Sin embargo se aprecian algunas tendencias en los últimos 15 años que será necesario volver a analizar para incrementar y redistribuir el escaso presupuesto público a las

instituciones de educación superior. Sobre todo si se pretende captar en las instituciones públicas a una parte importante de la demanda creciente a la educación superior pública.

En primer lugar, es un hecho de que el monto de recursos públicos destinados a la educación superior, en relación con el PIB, no se ha incrementado de manera significativa en los últimos tres lustros y se está aún muy lejos de alcanzar que el gasto federal represente el 1% del PIB, proporción que la ANUIES había recomendado desde el principio de la década de los noventa: de 1990 a 1994 la proporción pasó del 0.42% al 0.61%, pero de 1994 a 2003 la proporción sólo registró un incremento de cuatro centésimas (del 0.61% al 0.65% del PIB). En la Gráfica 3 y en el Cuadro 5 se muestra la relación del gasto federal en educación superior y de la educación superior, más lo destinado a ciencia y tecnología, en relación con el PIB para los años 1990, 1994, 2000 y 2003.

Desde cualquier perspectiva que ponga por delante los intereses nacionales y la ampliación de las oportunidades sociales, es necesario destinar una mayor proporción del PIB a la educación superior tanto para aumentar la cobertura como para mejorar la calidad, pero se ve difícil aumentar esa proporción si no se modifica radicalmente la política fiscal del país y se logran establecer acuerdos parlamentarios que definan una política de Estado para el financiamiento de la educación superior.

Por tanto, no sólo se requiere un incremento del gasto federal para la educación superior sino también un nuevo acuerdo entre la Federación y las entidades federativas para regular la contribución de estas últimas a la educación superior. En efecto, la distribución del presupuesto ordinario en las UPES entre las aportaciones del gobierno federal y los gobiernos estatales ha sufrido pocas modificaciones desde inicios de la década de los ochenta: de 1982 a 1993 la proporción a cargo de la Federación fue del orden del 67% (con una variación de más/menos 1%) y a partir de 1994 descendió un poco para situarse en un

65% (con una variación de menos un punto en 2003 y menos dos puntos en 2004) (Ver Cuadro 6: Distribución del subsidio ordinario, federal y estatal, en la universidades públicas estatales). Este promedio general registra muy altas variaciones entre las universidades de las entidades federativas, pues el rango de variación de la aportación federal en 2003 osciló entre 89% (Universidad de Yucatán) y el 43% (Universidad de Guadalajara)<sup>11</sup>. Sin embargo cabe destacar que la distribución en cada una de las universidades estatales no se ha modificado a lo largo de más de 20 años, es decir, las universidades que recibían una alta proporción de recursos estatales a principios de los ochenta, siguen recibiendo la misma proporción en 2005 y, viceversa, las universidades que recibían una proporción muy alta del recurso federal hace 23 años, la siguen conservando hasta la fecha. Esta tendencia histórica, resultado de presiones, acuerdos y negociaciones de muy diversa índole, requiere una revisión seria para lograr una mayor participación de los estados. Ello implica una paulatina redistribución que parta del incremento del recurso —y no de su reducción— sea federal o estatal, según sea el caso. Por ejemplo, el estado de Yucatán, tendría que triplicar, en un tiempo dado, el presupuesto que destina a su universidad, en tanto que la federación tendría casi que duplicar el de la Universidad de Guadalajara o de la Veracruzana.

Asimismo, se aprecia una tendencia histórica de distribución del presupuesto federal entre las universidades públicas federales y las estatales que no se ha modificado en los últimos 15 años, a pesar de que múltiples indicadores muestran la creciente importancia de las universidades estatales en el contexto nacional, sea en la cobertura, en la innovación educativa, en la creación de planes y programas de estudio, en el número de investigadores o en la difusión de la cultura. La distribución del presupuesto federal entre las UPES y las UPF sigue siendo el 50% para cada grupo (Ver

Cuadro 7: Distribución del presupuesto federal entre UPF y UPE), lo que perpetúa y reproduce la desigualdad de trato entre las “grandes universidades” (UNAM, UAM e IPN) y el resto de instituciones públicas que da lugar a una versión renovada del “efecto Mateo” al que hacía mención Robert K. Merton. Esta situación da lugar a una diferenciación enorme entre gasto por alumno, posibilidades de inversión, becas y estímulos, condiciones y formas de contrato del trabajo académico, recursos para la difusión de la cultura, que funcionan como condicionantes para el desarrollo de las universidades en los estados y como marca de diferenciación muy profundas en el sistema de educación superior, y que a final de cuentas reproducen el centralismo que aqueja a toda la vida pública en México.

En el ciclo 2002-03, por ejemplo, las tres universidades públicas federales atendieron al 22% del total de la matrícula de licenciatura y posgrado (21.67% y 35% respectivamente) con respecto al total de la matrícula atendida por las universidades públicas. En ese mismo año recibieron el 49% del presupuesto público federal destinado a las universidades y el equivalente al 37% del presupuesto público total (federal más el estatal).

Esta distribución da lugar a que el gasto federal por alumno mantenga una desproporción muy alta entre las UPF y las UPES que en los últimos años tiende a agravarse: se le destina más del doble a un alumno de las UPF que a un alumno de las UPES (Ver Cuadro 8: Índice de subsidio total por alumno de educación superior). Aunque sería conveniente depurar la forma de cálculo del costo público por alumno para diferenciar lo que se destina a la docencia de lo que se destina a la investigación. Un cálculo más preciso puede arrojar que algunas de las UPES que no hacen investigación (aunque se debería impulsar) destina un mayor costo por alumno que una UPF. Estos datos reflejan que persiste

<sup>11</sup> Fuente: SESIC: Aspectos financieros del Sistema Universitario Superior. [www.sep.gpb.mx](http://www.sep.gpb.mx).

un modelo de presupuestación inercial para las universidades públicas que no tienden a corregir las grandes inconsistencias y disparidades en la distribución del escaso presupuesto público y para las cuales no se encuentra una justificación racional (Mendoza, 2005: 59).

Por otro lado, los programas extraordinarios instrumentados por el gobierno federal representan un apoyo significativo para el mejoramiento de la calidad de las universidades (en 2002 y 2003 el monto de los programas extraordinarios representó el 12% del presupuesto público, pero en 2004 se redujo al 8%) pero no resuelven las inequidades de origen.

Llama la atención que el modelo de distribución de financiamiento ideado por la ANUIES, aprobado en noviembre del 2003, (Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior) no se haya podido o querido aplicar (posiblemente por resistencias del gobierno federal a compartir los criterios de distribución del presupuesto público) y se haya optado por continuar las tendencias históricas.

El incremento del subsidio público se ha destinado fundamentalmente a consolidar a las UPES y no a ampliar la atención de la demanda. Valdría la pena revisar el modelo, pues se está imponiendo un único modelo para las UPES descuidando una sana diversidad. Todas deben tender a que los profesores sean de tiempo completo, con un contrato definitivo, con posgrado, agrupados en cuerpos académicos, sometidos a esquemas de pago a destajo, sin que se observen mejoras significativas en la docencia, en el mejoramiento de la eficiencia terminal, en la mejor preparación y mejor aceptación en el mercado laboral.

Una política pública para los próximos años demanda un mayor apoyo financiero a las educación superior pública, una participación mayor de las entidades federativas, una mejor distribución del presupuesto federal entre las UPES y las UPF, la aplicación de fórmulas correctivas paulatinas para la distribución del presupuesto,

como el modelo de la ANUIES, y una mejor distribución y manejo interno del presupuesto dentro de las IES públicas.

La atención de la demanda en las instituciones públicas será posible si se destina un financiamiento para ampliar su cobertura y no sólo para fortalecerlas.

Relacionado con el financiamiento está el debate sobre la aportación de cuotas de los estudiantes para complementar el subsidio público. Es un hecho que casi todas las instituciones públicas (una excepción podría ser la UCM) cobran algo a sus estudiantes y también es un hecho que todos los institutos tecnológicos federales y estatales y las universidades públicas autónomas, con excepción de la UNAM y la UAM, han incrementado sus cuotas en el transcurso de los últimos diez años. Estos recursos adicionales y complementarios forman parte integral e imprescindible del presupuesto institucional y no parece viable una política para reducir o eliminar las cuotas. Atender este asunto tanto desde el punto de vista legal como social y económico, parece conveniente para diseñar, respetando la autonomía de cada una de las instituciones, una política pública transparente y realista a nivel nacional. En un afán de equidad, no es legítimo hacer que los estudiantes de más bajos recursos paguen altas cuotas (al contrario, deberían de ser apoyados con becas), pero tampoco es legítimo que quien pueda pagar no lo haga; lo que nos coloca ante el imperativo de establecer sistemas diferenciados de cuotas por tipo de estudiante.

Han surgido, con el proceso democratizador de la nación, nuevos interlocutores entre las instituciones y el gobierno federal en la asignación y distribución del recurso públicos a las IES. La Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y el propio Congreso Federal han jugado un papel importante en la asignación del presupuesto para la educación en general y para la educación pública en particular. La concertación con estos nuevos actores es una nueva vía para mejorar el presupuesto destinado a la educación superior, lo que exige un nuevo tipo

de coordinación general del sistema de educación superior, que fundada en criterios democráticos, permita establecer una representación legítima de las instituciones para su negociación con los actores políticos y con los gobiernos.

### La calidad

La mayor parte de los programas instrumentados desde la década pasada han puesto el énfasis en atender algunas características de las instituciones bajo el supuesto de que la mejoría en ellos redundará en un incremento de la “calidad” de los servicios que ofrecen. En el periodo de 1988 a 1994 se enfatizó la mejora de la infraestructura institucional a través del Programa del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes); a principio de la década de los noventa dio inicio el Programa de Becas para un sector del personal académico de las instituciones públicas de educación superior que impulsó la deshomologación y la diferenciación salarial entre los profesores y las instituciones. En 1989 se creó la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva) y una de las primeras medidas para realizarla fue la creación de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval). Los CIEES realizaban, hasta fines del sexenio de Ernesto Zedillo, “evaluaciones diagnósticas” de los programas de estudio de las instituciones. Estas evaluaciones no tenían como resultado directo un beneficio económico para las instituciones pues su principal propósito era emitir recomendaciones para mejorar la calidad de los programas.

En el siguiente sexenio, 1994 al 2000, se creó un programa para fomentar la formación en maestría y doctorado de los profesores de tiempo completo. En su inicio estuvo a cargo de la ANUIES bajo el nombre de “Superación del Personal Académico” (Supera) y posteriormente se diversificó con la creación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) a cargo de la entonces

Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC). Supera se hizo cargo del apoyo a profesores de las instituciones particulares e Institutos Tecnológicos y el Promep de las universidades públicas.

A partir del año 2000 se instrumentó el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), que aglutina los programas anteriores y su propósito es que “las instituciones formulen programas integrales para su fortalecimiento a partir de la mejora de sus insumos, procesos y resultados educativos, y que sus proyectos se apeguen a lo establecido en los objetivos, líneas de acción y metas del programa integral” (SEP, 2001: 196). Se creó también el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) dirigido a estudiantes de bajos recursos. Asimismo, se creó el Consejo de para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) como instancia reguladora de los Consejos de acreditación de los diversos campos disciplinarios.

Una incipiente evaluación de los resultados tanto del Promep (De Vries, 2002; SESIC; 2006), del Pronabes (Mendoza, 2005) como del PIFI arroja resultados muy alentadores y favorables para algunas instituciones (Kent, 2005) y en algunos rubros, pero por otro lado deja fuera conjuntos y aspectos muy amplios de las instituciones y violenta la autonomía universitaria (López y Casillas, 2005).

Parecería necesario revisar, como política pública, el concepto de “calidad” que se ha asumido en al menos los dos sexenios anteriores que bajo un particular y restringido contenido han dado sustento a los programas federales. En efecto la visión de “calidad” ha sido impuesta por el gobierno, es parcial en la medida en que no asume funciones básicas de las universidades, es elitista en tanto procura la mejora de algunos programas en algunas instituciones, no toma en cuenta la historia y sagas organizacionales ya que con independencia del punto de partida exige el cumplimiento de un mismo modelo para todas y cada una de las instituciones.

En efecto, la “calidad ha sido impuesta” por el gobierno pues los programas, y en especial el PIFI, tanto “en sus referentes generales, como en sus aspectos específicos, estaba ya preconcebido desde la misma formulación” (Navarro, 2006). Las Guías PIFI se convirtieron en el único instrumento para poder acceder a recursos adicionales y las Guías señalaron claramente en qué se puede apoyar, cómo hay que presentarlo y para qué hacerlo. En la elaboración de las Guías no hubo un requerimiento ni una participación de las instituciones para elaborarlo, ni la posibilidad de incluir otros aspectos o las estrategias para evaluarlos. La calidad ha sido impuesta, también, desde la perspectiva de que las instituciones no tuvieron la oportunidad de elegir. Las instituciones efectivamente cada año invirtieron muchos recursos humanos y tiempo en la elaboración de los PIFI, PIFOP, Promep; vivieron en un estado de agitación casi permanente pero en algunas ocasiones por intereses que no tenían o que no compartían las formas de abordarlos.

Ante esta política exclusivista y unívoca de calidad, parecería conveniente recuperar el sentido profundo de que la calidad implica libertad. Siguiendo con el pensamiento de Amartya Sen (1998) al referirse a la calidad de vida se podría decir que la calidad de las instituciones no es sólo cuestión de lo que logran sino también de las opciones entre las cuales las instituciones tuvieron la oportunidad de elegir. La calidad implica libertad de elección pero cuando ésta no existe, la supuesta calidad es una imposición. Una opción que se impone y no es resultado de una libre elección corre el peligro de cumplirse por simulación o por simple obediencia.

Las nuevas políticas públicas tienen el reto de evitar el grave riesgo de la simulación en el cumplimiento de programas, riesgo siempre presente cuando un programa tiene como “zanahoria” recursos financieros indispensables para las universidades. En este caso, a diferencia de experiencias anteriores que buscaron un mínimo

consenso y legitimidad con las universidades, al menos a través de la ANUIES, las universidades no tuvieron la oportunidad de elegir entre varias opciones y tomaron la que se les imponía.

Los criterios de “calidad” de los programas gubernamentales no toman en cuenta la diversidad de funciones de las universidades. Una función universitaria muy latinoamericana, resultado de luchas históricas de estudiantes y profesores, reivindicada como indispensable en todas las leyes orgánicas, es la extensión y difusión de la cultura. Es una función que complementa a las otras dos: no sólo se trata de formar y capacitar a un conjunto privilegiado de jóvenes que logran acceder a la educación superior, ni tampoco de sólo desarrollar y avanzar en el conocimiento para resolver problemas nacionales, sino también difundir y preservar la cultura entre los ciudadanos, exigir una función de servicio de las universidades a la ciudadanía. Esta tercera función, no existe en las Guías PIFI: al no estar incluida, se excluye, no es motivo de financiamiento adicional, no es importante, y en el extremo, es prescindible. Hay un mensaje claro del gobierno federal a las universidades: esa función no forma parte de un programa “integral” de desarrollo institucional. La política pública sugiere, por la vía de los instructivos, que esta tercera función no es parte del fortalecimiento, modernización y alta calidad institucional.

El concepto de calidad asumido en las políticas federales es elitista en tanto no va acompañado de equidad:

Es fácil imaginar un sistema en que algunas instituciones concentran la mayor calidad educativa del sistema, mientras que la mayoría presenta niveles insatisfactorios. Para un gobierno el reto no puede ser que existan algunas instituciones de buena calidad; el reto es que el sistema en su conjunto y las partes que lo constituyen, sean de buena calidad. En ese sentido, la calidad se mide no por cuanto avanzan los más adelantados, ni siquiera por

el promedio, sino por el desempeño de los menos favorecidos. La calidad sin equidad es atributo de los sistemas elitistas, y perseguir la equidad sin calidad es mero populismo (OCE, 2002, 61).

La política pública sobre la calidad no es equitativa en cuanto que es un tanto engañosa en varios sentidos: impulsa un tipo determinado de evaluación que es insuficiente para atender la diversidad y complejidad institucional. Por ejemplo, uno de los criterios para otorgar apoyo a un programa es que esté calificado dentro del nivel I de los CIEES o acreditado por alguna Copaes, pero no hay Comités Interinstitucionales ni Consejos Acreditadores para atender la amplia gama de programas de estudio de las universidades. Pero además la capacidad instalada de los CIEES es insuficiente para atender una eventual solicitud de evaluación del conjunto de programas ofrecidos en las universidades. De los 10,000 programas de licenciatura que se ofrecen en el conjunto de instituciones de educación superior, hasta 2004, y después de diez años de funcionamiento, los CIEES habían evaluado 2,540 programas (25.4% del total) (Mendoza, 2005: 6) y sólo la tercera parte de los 2,540 (884 programas) habían obtenido el nivel 1 de los CIEES y 476 habían sido acreditados por alguno de los Copaes (Muñoz, 2005: 4). En el posgrado la situación es más restrictiva: de los 4,645 programas de posgrado existentes en 2004 (Mendoza, 2005: 33) sólo 655 programas (el 14% del total) estaban incluidos en el PIFOP o en el PNP (Muñoz, 2005: 4). El Cuadro 10 muestra el número total de programas de licenciatura y posgrado y el número de programas acreditados o evaluados.

La situación anterior manifiesta que la política pública del sexenio no ha puesto énfasis en una visión de la distribución social de la calidad, en tanto ha sido insuficiente para elevar la calidad del conjunto de instituciones y ha optado por un camino selectivo y restrictivo que ha favorecido y puesto como ejemplo a un pequeño grupo de

universidades, sin establecer políticas adecuadas para las instituciones que muestran mayor retraso. Como resultado de estas políticas se ha profundizado la segmentación del sistema, se han incrementado las brechas entre las instituciones (las públicas y las privadas, las públicas federales y las públicas estatales, las tecnológicas y las otras públicas), al interior de las propias universidades (sedes y periferias, sedes y regiones), incluso entre facultades (programas acreditados y sin acreditación).

El concepto de calidad no toma en cuenta las historias, las zagas organizacionales, el conflicto y las divergencias al interior de las universidades. Con independencia de los antecedentes, características, perfiles y misiones propias de las instituciones ha impuesto un modelo de calidad único y válido para todas las instituciones. Un modelo que ha enfatizado la consecución de ciertos parámetros con la ilusión de que alcanzar el indicador (proporción de profesores de tiempo completo, con posgrado, en el Sistema Nacional de Investigadores, con el perfil Promep y agrupados en “cuerpos académicos”; proporción de eficiencia terminal, acreditación de programas, etc.) es sinónimo de calidad institucional relevando el cumplimiento de las funciones sociales de la universidad. “El modelo de planeación universitaria impulsada por el foxismo responde a una estrategia para inducir en las instituciones un paradigma de calidad preconcebido desde fuera de las universidades” (Navarro, 2006: 8). Se ha perdido de vista que la calidad es relativa, que es un proceso perfectible en tanto se relaciona con una situación anterior; se mejora la calidad en función de los recursos y capacidades de cada una de las instituciones.

Es conveniente entonces plantear para el próximo sexenio un nuevo concepto de calidad que incluya la “libertad para optar”, la capacidad de los universitarios para imaginar y construir su futuro, la inclusión de otros actores sociales y no sólo el gobierno federal para diseñar las políticas públicas para mejorar del sistema en su conjunto, la inclusión de todas las funciones universitarias

y la distribución social de la calidad. El nuevo concepto de calidad no puede prescindir de criterios académicos rigurosos y de la valoración del capital cultural y científico, pero debe tener como prioritaria la reducción de brechas y el fortalecimiento institucional de las universidades menos desarrolladas.

### **La coordinación del sistema de educación superior**

Uno de los problemas principales que aquejan al llamado sistema de educación superior es que no es sistema ni funciona como tal, es decir de modo articulado y complementario. “En México no existe en sentido estricto un sistema de educación superior que opere como tal” (Mendoza, 2005: 58). Se trata, en realidad, de un conjunto abigarrado, prácticamente inconexo, que ha logrado, en el caso de algunas instituciones, dar algunos pasos en su articulación, pero que continúa siendo un archipiélago, no un continente.

Las más de 2,274 instituciones de educación superior existentes en el país (ver Cuadro 11) operan sin coordinación. “Por hoy, los productos y resultados obtenidos por las IES como conjunto son unos que nadie se propone: son la resultante espontánea de la acción descortinada de las IES, de las políticas que cada grupo decide con independencia de las demás”.

Los mecanismos previstos para la coordinación del sistema establecidos desde finales de la década de los setenta son ahora totalmente inoperantes. El Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior (Sinappes) y sus correspondientes órganos a nivel nacional (el Consejo Nacional de Planeación de la Educación Superior, Conpes), regional (Consejo Regional de Planeación de la Educación Superior) y estatal (Consejo Estatal de Planeación de la Educación Superior, Coepes) persisten como siglas, no operan, son parte de una política pasada y las funciones que tenían no las reivindican ni el gobierno ni las propias instituciones participantes.

La ANUIES no tiene la función de articular y conducir el sistema de educación superior. Es un organismo intermedio entre las instituciones y el gobierno federal, en ocasiones funciona como correa de transmisión de las políticas gubernamentales, en otras como representante de las instituciones ante el gobierno federal y también opera como mediadora entre el gobierno y las instituciones. Su representación institucional ha sido cuestionada pues funciona en ocasiones como un club de rectores quienes no siempre han tenido una legitimidad académica y el respaldo de sus comunidades, pues con frecuencia eran y siguen siendo designados por su capital político más que por su capital académico.

El esquema de conducción centrado en el gobierno federal ha imposibilitado la conformación de sistemas estatales de educación superior y, con independencia de las voluntades personales de los funcionarios o de lo valiosas que puedan ser las políticas implementadas, ha representado un estado de indefensión de las instituciones frente al poder público.

Para coordinar el sistema hace falta otro tipo de organización, representativa de las instituciones de educación superior (las universidades, los tecnológicos, las normales y las IES privadas) y con legitimidad suficiente para delinear el rumbo de la educación superior. Para romper con el autoritarismo y para ampliar el control social sobre los actos del gobierno, hace falta un órgano de coordinación al que rinda cuentas y se subordine el poder Ejecutivo.

A nivel nacional puede conformarse un Consejo Nacional de Educación Superior, con una integración amplia y plural, en el que participe el sector académico, el gubernamental, el sector social tanto público como privado.

Este Consejo Nacional de Educación Superior podría ser un órgano que delinear los principios normativos y políticas del sistema de educación superior, que tuviera capacidad de establecer los criterios fundamentales de la calidad y la equidad con que operan las instituciones, que tuviera capacidad de generar información con-

fiable a través de una unidad de información y análisis conformada por expertos y conocedores de las instituciones del sistema.

A nivel de los estados, y reivindicando el federalismo constitutivo de la nación mexicana, debería de replicarse a escala este tipo de organización, conformando Consejos Estatales de Educación Superior que tuvieran como encomienda la construcción de sistemas estatales de educación superior; aplicaran las orientaciones nacionales; delinearán las políticas, estrategias y prioridades del desarrollo de las instituciones; establecieran unidades de información y análisis estatales; y regularan en el ámbito de su competencia, todos los aspectos del funcionamiento de las instituciones.

Para garantizar una verdadera distribución social del conocimiento, para ampliar las posibilidades de desarrollo social de las comunidades y para articular a las instituciones de educación superior con el mercado del empleo, es indispensable que se conformen estos sistemas estatales de educación superior. Varias pueden ser las ventajas: por un lado se pueden aprovechar las fortalezas de las mejores instituciones para impulsar el desarrollo de las instituciones con menos recursos académicos e institucionales, se pueden establecer vínculos funcionales entre instituciones que favorezcan la movilidad de profesores y estudiantes, se pueden abordar racionalmente y de manera planificada las necesidades de escolaridad superior de cada región, se pueden establecer a nivel estatal —y dependiendo de cada configuración social específica— las prioridades para la apertura de nuevas carreras, modalidades de estudio y producción de conocimientos. El fortalecimiento de las “vocaciones regionales” de las instituciones (y al interior de ellas de sus *campi* y de sus regiones) sólo es posible en el marco de una mayor cooperación entre instituciones y una articulación estatal que enfatice el desarrollo y la solución de los problemas sociales.

## Impulso a la democratización de los sindicatos universitarios

Tradicionalmente, al menos desde los años setenta, la izquierda fue la principal promotora del sindicalismo universitario y responsable en buena medida de la deriva gremialista que este tipo de organizaciones ha tenido. En muchos sentidos el sindicalismo universitario es un proyecto agotado que reproduce los peores vicios del sindicalismo tradicional, y como éstos, debería sufrir una importante transformación de carácter democratizador y de reconocimiento de su pertinencia en el muy peculiar tipo de organizaciones que son las IES.

Uno de los primeros ejes de transformación es luchar contra el gremialismo, porque sus luchas y reivindicaciones actuales se alejan y dejan de considerar el objeto de la institución universitaria. Al adoptar una postura gremialista, sólo se defienden los derechos, prerrogativas y beneficios de los trabajadores determinados por los usos y costumbres y el contrato colectivo, sin consideración de los propósitos sustantivos que distinguen a la universidad de otros espacios sociales, sin tomar en cuenta que los cambios son necesarios e ineludibles en una organización centrada en el conocimiento y que debe (so riesgo de resultar inútil) orientarse por la innovación, el conocimiento de frontera y los criterios de excelencia académica. Porque se olvida que la universidad no es una empresa orientada por el lucro y la ganancia económica, sino una organización productora de conocimientos para su distribución social, una empresa cultural orientada por el bien público, la libertad de pensamiento y de creación, y los valores que distinguen a la producción científica (desinterés, libertad, cosmopolitismo, etc.).

El segundo eje de transformación debe enfrentar la estructura clientelar. En efecto, el control de las cúpulas sindicales sobre sus agre-

miados y la estructura escalafonaria, permiten las contrataciones de personas (control de plazas) que no tienen la mínima calificación para ocupar determinadas posiciones, supeditan en ocasiones el *beneficio* a determinados trabajadores por encima de los derechos comunes y las funciones institucionales. La derivación más dramática de este fenómeno la constituyen las estructuras clánicas y de parentesco que conforman los vínculos familiares en algunos sindicatos. La tolerancia y “derechos” sindicales que permite a los hijos y parientes de los trabajadores sindicalizados tener prioridad en la contratación, ha resultado nefasta para las IES, porque lejana de cualquier regulación que tenga como base el mérito, la especialización y conocimiento específico, la formación previa y la experiencia, vuelve irrelevante el proceso de crecimiento y renovación de la planta de trabajadores, hace que no tenga dirección, que esté sujeta al azar y sin relación con los objetivos institucionales.

El tercer eje tiene que ver con su democratización. Los sindicatos deben democratizarse, porque reproducen en la universidad, los peores vicios del charrismo sindical frente al cual surgieron y legitimaron su génesis. Reproducen con sus prácticas los rasgos fundamentales del antiguo régimen político autoritario y en sentido histórico representan organizaciones que miran al pasado y son profundamente conservadoras. Sus liderazgos son, con frecuencia, monopolizados por un grupo y subordinado al cacicazgo de una personalidad autoritaria. Su poder se basa en la *administración* del contrato, en el control y usufructo de las cuotas de los trabajadores, y en su capacidad de exclusión (legal o práctica) del propio trabajo. No hay estructuras de decisión de la base y las que existen funcionan marginalmente o reproducen a escala el tipo de liderazgo dominante. Los espacios de representación colectiva normalmente se encuentran subordinados a las *corrientes*, *familias* y otras estructuras no propiamente modernas. Así, sin intervención de los representados, las elites de los grupos acuerdan en la cúpula y negocian sus posiciones

a cambio de prebendas y beneficios, a cambio de puestos y poderes.

No son organizaciones con prácticas democráticas pues no es normal la transparencia ni la rendición de cuentas. En general el manejo de las cuotas es secreto y faccioso. En términos de sus vida interna no hay posibilidades reales de revocar los mandatos, y la disidencia no es permitida. Sus elecciones internas se inspiran el porfirismo: cada periodo salen electos los mismos. Hay casos patéticos, con liderazgos de 20 o 30 años. Como buenos sindicatos charros, trabajan en connivencia con lo más sucio de los equipos de funcionarios; les encantan las negociaciones en “lo oscuro” y normalmente los dirigentes reciben prebendas y beneficios, con independencia de los intereses de sus agremiados.

Los sindicatos universitarios militan contra la libre asociación de los trabajadores: la afiliación es prácticamente obligatoria y va asociada a la contratación; la desafiliación, para decir lo menos, representa un trámite tortuoso (muchas veces solapado por las propias autoridades universitarias). La aparición de nuevas organizaciones sindicales o gremiales en lugar de ser saludada en ánimo de la pluralidad, deriva en difamaciones y agresiones; en lugar de servir de estímulo para mejorar en tanto oferta sindical, se convierte en división y lucha encarnizada por un botín.

Otro eje de la reforma necesaria es el propio de la cultura laboral. Los sindicatos universitarios requieren de una transformación en sus objetivos y misiones porque son organizaciones que no están comprometidas con una cultura del trabajo productivo, sino consideran al trabajo *un mal necesario*. Fomentan la idea de conquista laboral cómo sinónimo de trabajar menos, en lugar de que fuera cómo trabajar mejor para ser más productivo. La idea de trabajo es individual y no se reconoce como parte de un esfuerzo colectivo. No hay un *espíritu de equipo*, donde se colabora para una empresa común, sino una perspectiva que cree que el trabajador gana cuando hace menos, ocupa menos tiempo y se aburre más. Los

sindicatos se resisten a estimular el esfuerzo, la dedicación y el esmero personal, porque conciben comportamientos homogéneos, uniformes, aunque predomine la mediocridad.

Al mismo tiempo, los sindicatos han fomentado personas que se han estancado en sus habilidades y conocimientos. En lugar de ser el espacio promotor más dinámico de la capacitación, del aprendizaje de nuevas tecnologías, de nuevos conocimientos asociados al desempeño de las tareas universitarias, han preferido el monótono comportamiento de la displicencia. El contrato colectivo, al tiempo que funciona como garante de derechos ha terminado sirviendo de ancla para el desarrollo y el cambio, no sólo institucional, sino también para los propios agremiados a los sindicatos.

---

### **La desburocratización de las universidades y el fortalecimiento de su vida colegiada**

Como resultado de la transformación estructural de la universidad mexicana ocurrida entre los años sesenta y los años ochenta (Casillas, 1990), junto con la masificación, la construcción del mercado académico y la transformación de las universidades en organizaciones complejas, se desarrolló la burocratización de la universidad.

En la medida que las universidades se fueron volviendo más grandes y complejas, los fenómenos de burocratización se extendieron. Sin embargo, no por ello se estableció un sistema más funcional y racional; por el contrario, las tendencias a la diversificación vistas como “una permanente fuerza centrífuga y dispersadora” (Clark) de las tareas universitarias dieron lugar a sistemas de organización “flojamente acoplados” (Weik) en los que se articulan formas de organización racional típicamente burocráticas con procesos de burocratización anárquica y en las que están presentes elementos de los viejos liderazgos político-académicos y los modernos burocrático-académicos. La burocratización

de la universidad, como proceso estructural de transformación, se desarrolló de las maneras más inesperadas como “según parece ocurrir en todas las partes del mundo con estas instituciones generadoras de anarquía organizada” (Brunner, 1987: 134).

Los procesos de burocratización cobran relevancia no sólo por su efecto transformador en el plano organizacional, sino también, por la modificación de las relaciones sociales universitarias y el surgimiento de un nuevo agente prototípico de la universidad moderna: el burócrata profesional. En efecto, la administración profesional se vio acompañada por una expansión de los cuerpos burocráticos, se transformaron las estructuras de poder y de gestión, y aparecieron nuevas culturas en el desarrollo de las carreras burocráticas.

Una nueva racionalidad surgió en la universidad, la burocrática-planificadora. El control de los procesos, la administración de los recursos y la búsqueda constante del equilibrio y la estabilidad, marcaron la existencia de una racionalidad técnica en la que los fines se ajustan a los medios.

La nueva división del trabajo en la universidad ha dado lugar a un sistema cada vez más centralizado en la toma de decisiones y más diversificado en las tareas del funcionariado de menor jerarquía. La creciente especialización en el manejo de los recursos da lugar a un nuevo lenguaje técnico muy sofisticado y de difícil acceso para los universitarios. La nueva división del trabajo se vio acompañada de una reestructuración de las relaciones de poder, en la que se exigen nuevas competencias para ocupar los puestos, se construyen nuevas ideologías y mentalidades (burocráticas) y se instaura un clima institucional donde las decisiones de los “expertos” se imponen a las comunidades universitarias chocando con muchos de los valores sustantivos del trabajo académico en las instituciones. El avance de la burocracia aprisiona a los universitarios en “la jaula de hierro de la división especializada del trabajo de la que depende la administración del orden” (Giddens, 1976: 74) académico moderno.

En efecto, para la burocracia universitaria, que ha arrebatado las decisiones académicas trascendentales a los académicos y a los estudiantes; que ha limitado la periodicidad, las temáticas y el tipo de debate parlamentario de los órganos colegiados, la democracia es un riesgo de primer orden. La universidad son ellos y ellos la controlan. Suponen que los órganos colegiados no pueden ser espacios para definir y coordinar los procesos de autoevaluación, para aprobar y legitimar los ejercicios de planeación estratégica.

La planeación central puede ser eficiente y terminar los formularios a tiempo, pero es ineficaz como instrumento para definir un rumbo institucional donde se movilicen y participen los agentes universitarios que llevan a cabo las tareas sustantivas; la comunidad es ajena, no participa ni se le informa, no discute los resultados de las auto evaluaciones ni participa en la planea-

ción; así nunca participará en los procesos de transformación que se quieren impulsar en la universidad.

Desburocratizar la universidad, implica no solamente hacer que funcionen mejor los servicios administrativos, sino que se orienten por el servicio al trabajo académico. Esta reforma implica avanzar en los procesos de democratización en la toma de decisiones y en la reducción concomitante del peso de las autoridades en las instancias académicas de gestión, planeación y evaluación institucional y del trabajo académico. Esta reforma exige la estructuración de un sistema de contrapesos entre órganos colegiados (que funcionen y tengan una composición plural) y órganos unipersonales, trasladando a los órganos colegiados competencias específicas para normar los planes de desarrollo institucional, PIFI y demás instrumentos de planeación, control y auditoría.

## Referencias

- ANUIES. *Anuarios Estadísticos*, 1990-2003
- ANUIES (2001). *La educación superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- BRUNNER, José Joaquín (1987). *Universidad y sociedad en América Latina*, México, UAM-A.
- CASILLAS, Miguel (1986). "La universidad instrumentalizada", en *Foro Universitario*, México, STUNAM, Época II, No. 67, Año 6, junio.
- (1990). "El proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna", México, CINVESTAV-IPN, Tesis de Maestría en Ciencias con especialidad en Educación. Departamento de Investigaciones Educativas.
- CONAPO. *Crecimiento de la población 2000-2050*, www.conapo.gob.mx.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel y Javier Mendoza Rojas (2005). *Educación superior y Programa Nacional de Educación Superior*, México, ANUIES.
- FUENTES, Olac (1988). "Universidad y democracia. La mirada hacia la izquierda", *Cuadernos Políticos*, México, Ediciones ERA, No. 53.
- GIDDENS, A. (1976). *Política y sociología en el pensamiento de Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial.
- KENT, Rollin (2006). "Los activos del progresismo en la universidad pública", en *Nexos*, No. 339, marzo.
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (1996). *El financiamiento a la educación superior 1982-1994*, México, ANUIES.

——— y Miguel Angel Casillas Alvarado (2005). “El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumenación”, en Díaz Barriga, Ángel y Javier Mendoza Rojas. *Educación Superior y Programa Nacional de Educación Superior*, México, ANUIES.

MÁRQUEZ JIMÉNEZ, Alejandro (2005). “Las metas del subprograma sectorial de educación superior”, en Díaz Barriga, Ángel y Javier Mendoza Rojas. *Educación Superior y Programa Nacional de Educación Superior*, México, ANUIES.

MENDOZA ROJAS, Javier (2005). *Panorama de la educación superior en México*, México, ANUIES.

——— (2005). “Evolución del financiamiento a la educación superior”, en Díaz Barriga, Ángel y Javier Mendoza Rojas. *Educación Superior y Programa Nacional de Educación Superior*, México, ANUIES.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos (2005). *Evaluación del Programa Nacional de Educación 2001-2005*, México, ANUIES.

——— *et al.* (2004). *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones mexicanas de educación superior de sostenimiento privado*, México, ANUIES.

NAVARRO LEAL, Marco Aurelio (2006). *La planeación y la evaluación contra el sistema nacional de educación superior*, México, ANUIES.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN (2002). *Comunicados* 61 y 111. [www.org.mx](http://www.org.mx)

SANYAL, Bikas C y Micaela Martin (2005). “La financiación de la educación superior: perspectivas internacionales”, en *La educación superior en el mundo 2006. La financiación de las universidades*, Global University Network for Innovation (GUNI), Madrid, Barcelona, México, Ediciones Mundi Prensa.

SEN, Amartya (1998). “¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades”, en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen. *La calidad de vida*, México, FCE.

SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*.

——— *Estadística histórica del sistema educativo nacional*, [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

SESI (2006). *Evaluación preliminar del Promep*, México, SEP.

——— *Aspectos financieros del sistema universitario superior*, [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

UNESCO (2004). *Education for all: the quality imperative*, UNESCO Publishing.

VOSENSTEYN, H. (2004). “Worldwide trends in higher education finance”, *Journal of Student Financial Aid*, Vol. 34, No. 1.

## Anexos

**Cuadro 1**  
**Distribución de la matrícula de educación por régimen. 1970-2004**

Números relativos					
	Régimen	Básica	Primaria	EMS	ES
1970-71	Pública	90%	93%	69%	86%
	Privada	10%	7%	31%	14%
	Total	100%	100%	100%	100%
1980-81	Pública	93%	95%	70%	84%
	Privada	7%	5%	30%	16%
	Total	100%	100%	100%	100%
1990-91	Pública	93%	94%	76%	81%
	Privada	7%	6%	24%	19%
	Total	100%	100%	100%	100%
1994-95	Pública	93%	94%	78%	77%
	Privada	7%	6%	22%	23%
	Total	100%	100%	100%	100%
2000-2001	Pública	92%	92%	78%	68%
	Privada	8%	8%	22%	32%
	Total	100%	100%	100%	100%
2004-2005	Pública	91%	92%	79%	67%
	Privada	9%	8%	21%	33%
	Total	100%	100%	100%	100%

Elaborado con base en “Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional”, [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

**Cuadro 2**  
**Distribución de la atención de primer ingreso a la ES entre IES públicas y privadas (1990-2003) y estimaciones para 2012**

Atención	1990	1994	2000	2003	2012 (est)*
IES Públicas	78%	77%	66%	64%	59%
IES Particulares	22%	23%	34%	36%	41%
U. Autónomas	58%	68%	43%	40%	30%
<b>Total</b>	<b>241,194</b>	<b>264,641</b>	<b>412,464</b>	<b>473,568</b>	<b>66,5017</b>

\* Estimaciones para 2012 considerando una regresión lineal en las públicas, particulares y autónomas.

Fuente. Elaborado con base en los Anuarios Estadísticos de la ANUIES.

**Cuadro 3**  
**Primer ingreso en las universidades públicas autónomas (1990-2003)**

Institución	Total 1990	Total 1995	Total 2000	Total 2003	2000-2003
UASin	7358	9101	13226	10851	-18%
UABJ de Oaxaca	2076	4716	5709	4733	-17%
UACoahuila	5171	5763	5566	4922	-12%
UANayarit	1351	1587	2705	2400	-11%
UACHih	1165	2093	3345	2991	-11%
UJDurango	1065	1232	1342	1229	-8%
Unison	3368	3672	5659	5194	-8%
U de Colima	1279	2002	2348	2174	-7%
UAGuerrero	4391	5932	6539	6224	-5%
UNL	10284	10067	9921	9471	-5%
UATlax	963	2153	2768	2659	-4%
UAChiapas	1490	2100	2596	2529	-3%
UNAM	30562	28523	30446	30059	-1%
UAM	6165	4538	10028	10071	0%
UASLP	4007	3684	3717	3817	3%
UACarmen	410	556	766	820	7%
UACJ	1247	946	1898	2032	7%
UV	8510	9278	10329	11086	7%
UAEMorelos	1537	1519	1583	1700	7%
UAAs	1492	1640	1870	2045	9%
UAZacatecas	1979	2148	2618	2946	13%
UATampas	4421	4926	6097	6934	14%
UABC	3051	2594	3604	4126	14%
UAQuerétaro	2097	1118	1583	1841	16%
UGuanajuato	1038	971	1405	1647	17%
UAYucatán	1288	1285	1336	1668	25%
UdeG	7110	5408	7875	9849	25%
UACampeche	603	2100	1240	1585	28%
UAEM	4986	3800	5555	7106	28%
Umich	5688	5272	6886	8934	30%
UAQR	0	203	385	501	30%
BUAP	10138	6609	7794	10359	33%
UJAT	1768	2344	4249	7362	73%
UAHidalgo	905	796	2133	3721	74%
UABCs	253	591	790	1833	132%
Total	139216	141267	175911	187419	7%

Fuente. Elaborado con base en los Anuarios Estadísticos de la ANUIES.

**Cuadro 4**  
**Proporción de la atención de los alumnos de primer ingreso en las entidades federativas entre instituciones públicas y particulares**

Rangos de atención en IES Públicas	No. de Entidades federativas en 1990	No. de Entidades federativas en 1994	No. de Entidades federativas en 2000	No. de Entidades federativas en 2003
90 a 100%	18	12	5	2
75 a 89%	6	12	10	12
60 a 75%	6	6	7	8
50 a 59%	1	1	5	5
Menos del 50%	1	1	5	5
<b>Total Estados</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

**Cuadro 5**  
**Proporción del PIB destinado a educación superior**

	1990	1994	2000	2003
PIB (millones de pesos corrientes)	738898	1420159.4	5490757	6754773.4
PIB (millones de pesos constantes de 2003)*	4621618.2	5313593.6	6491966.2	6578602
Gasto federal en educación superior (pesos corrientes) (GFES)	1941080 0.42 % del PIB	3241292 0.61% del PIB	3765640 0.58% del PIB	4276090 0.65% del PIB
GFES mas ciencia y tecnología	0.50	0.77	0.73	0.86
GFES como % del gasto de SEP	16.86	15.24	14.59	14.84
Incremento del presupuesto federal en educación superior	1	67%	94%	120%
Incremento de la matrícula pública en el nivel superior	1	7%	36%	53%
Gasto federal por alumno público (miles de pesos constantes de 2003)*	22.9	37.3	34.6	35.9

Fuente. Mendoza Rojas Javier, 2005:134.

\* Fuente. Márquez Jiménez Alejandro, 2005:152 y 169.

**Cuadro 6**  
**Distribución del subsidio ordinario (federal y estatal) en la UPE**

<b>AÑO</b>	<b>Federal</b>	<b>Estatal</b>	<b>Total</b>
1982	67	33	100
1990	68	32	100
1994	67	33	100
2000			
2001	65	35	100
2002	65	35	100
2003	64	36	100
2004	63	37	100
2005	65	35	100

Fuente: Elaborado con base en: SESIC: Aspectos financieros del sistema universitario [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).  
Para 1982, 1990 y 1994: López Zárate, Romualdo, 1996:114.

**Cuadro 7**  
**Distribución del subsidio federal entre UPF y UPE**

<b>AÑO</b>	<b>UPF</b>	<b>UPE</b>	<b>Total</b>
1982	55	45	100
1990	48.5	51.5	100
1994	51	49	100
2000			
2001	49	51	100
2002	49	51	100
2003	51	49	100
2004	50	50	100
2005	50	50	100

Fuente: Elaborado con base en: SESIC: Aspectos financieros del sistema universitario [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).  
Para 1982, 1990 y 1994: López Zárate, Romualdo, 1996:108.

**Cuadro 8**  
**El índice de subsidio total por alumno de educación superior**  
**(cantidad en miles de pesos corrientes)**

	1990	1994-95	2000-01	2002-03
Universidades públicas federales (UPF)		22.19	63.57	79.19
Universidades de los estados		11.07 (50% de UPF)	32.07 (50.4% de UPF)	35.48 (45% de UPF)
Promedio universidades		13.85	39.25	45.20

Fuente: <http://ses4.sep.gob.mx>. Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior.

**Cuadro 9**  
**Proporción del presupuesto que representan los apoyos extraordinarios**  
**en el presupuesto ordinario (federal y estatal) de las UPE**

Año	Proporción del presupuesto ordinario
2001	7%
2002	12%
2003	12%
2004	8%

Fuente: Elaborado con base en <http://ses4.sep.gob.mx>. Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior.

**Cuadro 10**  
**Indicadores de calidad de los programas educativos en ES, 2004**

Programas de licenciatura*	<b>10,000</b>	<b>100%</b>
Programas evaluados por los CIEES**	2,540	25.4%
Nivel 1**	884	8.84%
Nivel 2**	1128	11.28%
Nivel 3**	526	5.26%
Programas acreditados por COPAES*	476	4.76%
Programas acreditados y nivel 1	<b>1360</b>	<b>13.60%</b>
Programas de Posgrado*	<b>4,645</b>	<b>100%</b>
Programas en el PFPN*	<b>655</b>	<b>14%</b>
Programas en PIFOP*	354	7.62%
Programas en PNP*	244	5.25%

\*\* Muñoz Izquierdo, 2005:4.

Fuente: Mendoza, 2005:6, 33 y 43

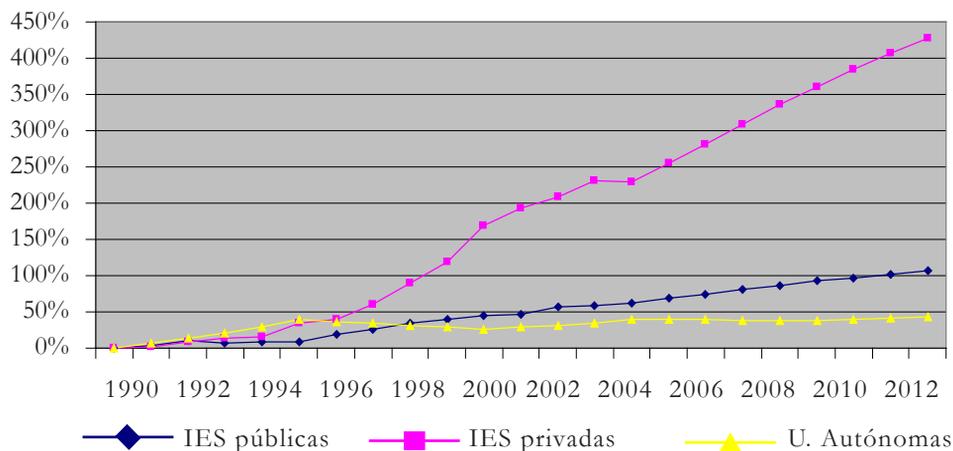
**Cuadro 11**  
**Instituciones de Educación Superior por tipo**

Universidades Públicas Federales	3
Universidades Públicas Estatales (UPES y U. Cd. México)	35
U Públicas Estatales de Apoyo Solidario	21
Universidades Tecnológicas	58
Institutos Tecnológicos Federales (IPN, CINVESTAV, IT, CENIDET, CIDET, ITA's, ITMAR, ITF)	107
Institutos Tecnológicos Superiores Descentralizados	105
Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional	90
Escuelas Normales públicas	278
Otras IES públicas	136
<b>Total Públicas</b>	<b>833</b>
Instituciones Particulares	1,188
Escuelas Normales particulares	253
<b>Total particulares</b>	<b>1,441*</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2,274</b>

\* De 792 instituciones privadas registradas en 2001, el 68% eran de menos de 500 alumnos, el 16% de entre 501 y 1000 alumnos, el 9% de 1001 a 2000 alumnos y el 6.45% mayor de 2000 alumnos. (Muñoz Izquierdo Carlos, *et al*, 2004:72). En contraste, todas las universidades públicas tienen más de 3000 alumnos.

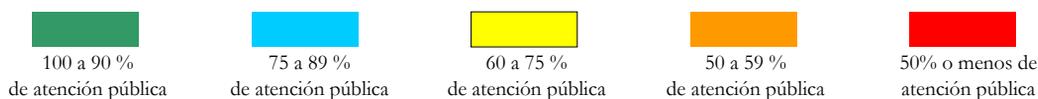
Fuente: Elaborado con información de los Anexos del Cuarto Informe de Gobierno y la base de datos de la SEP del Formato 911, 2004. Mendoza, 2005:4.

**Gráfica 1**  
**Tasa de incremento de primer ingreso a las IES con base en 1990**



**Gráfica 2**  
**Primer ingreso a la educación superior por entidad federativa y rangos de atención en instituciones públicas**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AGS	TAB	BCS	BCS	BCS	BCS	BCS	BCS	TAB	CAM	CAM	ZAC	COL	COL
BCS	QR	GRO	CAM	CAM	CAM	CAM	ZAC	CAM	COL	COL	COL	ZAC	SON
CAMP	NAY	NAY	TAB	TAB	SIN	SIN	CAM	COL	ZAC	ZAC	CAM	SON	CAMP
GRO	CAM	QR	NAY	NAY	ZAC	TAB	COL	OAX	GRO	GRO	GRO	GRO	ZAC
NAY	BCS	TAB	COL	COL	COL	COL	SIN	SIN	SIN	SIN	NAY	CAM	TLAX
Q. R.	GRO	CAMP	QR	SIN	NAY	NAY	TAB	ZAC	OAX	SON	SON	TLAX	MICH
TAB	COL	COL	GRO	ZAC	OAX	GRO	GRO	GRO	TAB	NAY	SIN	NAY	GRO
COL	HGO	HGO	SIN	GRO	GRO	ZAC	OAX	SLP	NAY	TAB	TAB	SIN	TAB
HGO.	SIN	TLAX	OAX	OAX	TAB	OAX	NAY	NAY	SON	BCS	OAX	TAB	SIN
SLP	TLAX	SIN	TLAX	QR	SON	SON	SLP	SON	MICH	OAX	MICH	MICH	BCS
SIN	ZAC	VER	SLP	HGO	SLP	SLP	SON	MICH	QR	TLAX	CHIH	BCS	NAY
ZAC	SLP	SLP	HGO	SON	MICH	CHIH	CHIH	CHIH	TLAX	MICH	TLAX	OAX	OAX
MICH	MICH	MICH	ZAC	CHIH	CHIH	MICH	MICH	TLAX	CHIH	CHIH	BCS	CHIH	CHIH
TLAX	SON	OAX	VER	MICH	TLAX	TLAX	TLAX	QR	SLP	DGO	DGO	DGO	DGO
OAX	VER	AGS	AGS	VER	AGS	AGS	QR	DGO	DGO	SLP	SLP	QR	QR
SON	DGO	ZAC	CHIH	TLAX	QR	QR	AGS	MOR	AGS	QR	BC	SLP	AGS
VER	AGS	SON	DGO	SLP	DGO	VER	DGO	AGS	BC	BC	QR	AGS	SLP
MOR	OAX	DGO	MICH	MOR	BC	BC	MOR	BC	COAH	COAH	AGS	DF	COAH
DGO	CHIH	BCS	SON	AGS	VER	DGO	MEX	MEX	DF	AGS	COAH	COAH	HGO
CHIH	BCS	CHIH	BC	BC	COAH	MEX	VER	COAH	MEX	VER	DF	HGO	DF
BC	MOR	MOR	MOR	COAH	TAM	TAM	COAH	TAM	MOR	DF	VER	BC	BCS
MEX	MEX	YUC	COAH	DGO	MEX	HGO	TAM	BC	TAM	TAM	MOR	VER	VER
CHIA	YUC	JAL	MEX	MEX	YUC	COAH	NL	VER	HGO	HGO	HGO	MEX	QRO
YUC	COAH	MEX	QRO	QRO	QRO	NL	HGO	DF	VER	MEX	TAM	TAM	TAMS
QRO	QRO	COAH	TAM	TAM	HGO	MOR	BC	NL	BC	QRO	MEX	QRO	MEX
PUE	TAM	TAM	DF	DF	DF	DF	QRO	HGO	NL	NL	QRO	NL	JAL
TAMPS	DF	DF	YUC	JAL	MOR	YUC	DF	QRO	QRO	MOR	NL	JAL	PUE
COAH	PUE	NL	PUE	NL	NL	QRO	YUC	PUE	CHIA	PUE	JAL	PUE	NL
DF	CHIA	PUE	JAL	YUC	CHIA	JAL	JAL	YUC	PUE	CHIA	PUE	YUC	YUC
NL	NL	QRO	NL	PUE	JAL	CHIA	CHIA	CHIA	YUC	YUC	YUC	CHIA	MOR
JAL	JAL	CHIA	CHIA	CHIA	PUE	PUE	PUE	JAL	JAL	JAL	CHIA	MOR	CHIA
GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO	GTO



Fuente. Elaborado con base en los Anuarios Estadísticos de la ANUIES

**Gráfica 3**  
**Gasto federal en educación superior y ciencia y tecnología respecto al PIB**



(e) Estimado / (a) Aprobado

- ◆— Gasto federal en educación superior
- Gasto federal en educación y ciencia y tecnología