



La educación superior en México.

Expansión, diversificación y financiamiento
en el periodo 2006-2021

Javier Mendoza Rojas

educación

issue

Desde el inicio del milenio, la educación superior en México ha mantenido procesos sostenidos de expansión y diversificación al igual que en el resto del mundo. Dichos procesos, los cuales operan en condiciones de profunda desigualdad, han sido posibles gracias al financiamiento y a la disponibilidad de recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos provistos por el Estado o por particulares. El presente libro hace una revisión de los procesos de expansión y diversificación de la educación superior, así como del comportamiento del financiamiento público asignado en los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018), y realiza un análisis preliminar sobre la evolución del financiamiento y de las políticas de educación superior en la primera mitad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, con el referente de la reforma constitucional de 2019, del nuevo marco establecido en la Ley General de Educación Superior y de la emergencia sanitaria por covid-19.

Descarga más libros de forma gratuita en la página del [Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación](#) de la Universidad Nacional Autónoma de México

La educación superior en México.

Expansión, diversificación y financiamiento
en el periodo 2006-2021

educación

issue

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
Colección Educación

La educación superior en México.

Expansión, diversificación y financiamiento
en el periodo 2006-2021

Javier Mendoza Rojas



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior
México, 2022

Catalogación en la publicación UNAM.

Nombres: Mendoza Rojas, Javier, autor.

Título: La educación superior en México : expansión, diversificación y financiamiento en el período 2006-2021 / Javier Mendoza Rojas.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2022. | Serie: IISUE educación.

Identificadores: LIBRUNAM 2177634 | ISBN 9786073069199.

Temas: Educación superior -- México -- Siglo XXI. | Educación superior -- Finanzas -- México. | Universidades -- México -- Aspectos sociales. | Universidades -- México -- Aspectos económicos.

Clasificación: LCC LA428.M465 2022 | DDC 378.1050972—dc23

Este libro fue sometido a dos dictámenes doble ciego externos, conforme a los criterios académicos del Comité Editorial del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Coordinador editorial

Jonathan Girón Palau

Edición

Juan Carlos Rosas Ramírez

Diseño y fotografía de la cubierta

Diana López Font

Edición digital (PDF)

Jonathan Girón Palau

Primera edición: 2022

Primera edición digital (PDF): 2022

DR© Universidad Nacional Autónoma de México,

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad
y la Educación,
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, Ciudad de México,
www.iisue.unam.mx
Tel. 55 56 22 69 86

Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior, PUEES

<https://www.puees.unam.mx>

ISBN (PDF): 978-607-30-7130-7



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México

*A Carmen, quien con amor, solidaridad y paciencia,
ha sembrado los frutos que hoy cosechamos en nuestro andar de medio siglo.*

*A Mónica, Raúl, Alejandro, Sofía, Pablo y Gonzalo,
mi gratitud por su existencia*

*A Valentina, Lucas, Emilia y Paula,
gracias por haberme enseñado a recrear día a día la esencia de la vida.*

*A las compañeras y compañeros de la academia, mi agradecimiento
por sus enseñanzas, sin las cuales este libro no habría visto la luz.*

ÍNDICE

11	1. INTRODUCCIÓN
19	2. EXPANSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS SEXENIOS DE FELIPE CALDERÓN Y DE ENRIQUE PEÑA NIETO
22	Marco de actuación de las instituciones de educación superior
29	Sistema Nacional de Educación Superior
36	Niveles educativos
63	Subsistemas de educación superior
108	Balance
113	3. EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS SEXENIOS 2006-2012 Y 2012-2018
115	Fuentes de información
120	Disposiciones normativas y administrativas en materia de financiamiento
125	Modelo de financiamiento de la educación superior
131	Gasto nacional en educación
136	Financiamiento federal de la educación superior en clasificación funcional
138	Proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado y presupuesto ejercido
150	Financiamiento estatal
154	Financiamiento público a las instituciones de educación superior
223	Balance

229	4. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA PRIMERA MITAD DEL SEXENIO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR
229	La agenda de transformación
234	Nuevo marco constitucional y legal
240	Señales cruzadas en la política pública
245	Impactos de la crisis sanitaria por covid-19
248	Desafío de la obligatoriedad
258	Desafío de la gratuidad
261	Desafío de la sostenibilidad financiera
266	Presupuesto federal en la primera mitad del sexenio de López Obrador
279	Balance
287	5. REFERENCIAS
301	6. SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

Dos de las características más relevantes y visibles de los sistemas de educación superior en el mundo son su expansión y diversificación: en 2018 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reportó 224 millones de estudiantes y una tasa bruta de cobertura de 38%. Tan sólo en los últimos dos años, la matrícula creció en 9 millones de personas. Estos procesos, sin embargo, se verifican en un entorno global de profunda desigualdad: mientras unos países han superado el umbral de la universalización de este nivel de estudios, aquellos que pertenecen a las regiones más pobres aún se mantienen en la etapa de élite. La brecha de cobertura es grande, oscila entre 9% en los países de bajos ingresos y 75% en los de altos ingresos. La región de América Latina y el Caribe se sitúa en 52%, distante de Europa y América del Norte, que alcanzan en promedio 77%, si bien varios países han logrado coberturas superiores a 90% (UNESCO, 2020: 266).

En 2018, México se situó casi dos puntos porcentuales por arriba del promedio de cobertura mundial de 38%, pero a más de 10 puntos de distancia del promedio de nuestra región, rezago que ha sido advertido por analistas y actores políticos. Desde el inicio del milenio, la educación superior en México ha mantenido un sostenido proceso de expansión: se duplicó el número de instituciones públicas y las pertenecientes al segmento privado crecieron en 250%, para alcanzar en 2019 un total de más 3 500 instituciones de educación superior (IES) y más de 6 000 escuelas; la cobertura nacional

se duplicó, al pasar de 21.5% en 2000 a 42% en 2020; el número de estudiantes de técnico superior universitario (TSU), licenciatura y posgrado inscritos en programas escolarizados y no escolarizados se multiplicó por un factor de 1.2, para alcanzar cerca de 5 millones; las mujeres incrementaron su participación hasta representar 52% de la matrícula, y los estudiantes de los cuatro deciles de menores ingresos de la población aumentaron su participación al alcanzar la cuarta parte de la matrícula.

Por supuesto, esta expansión se ha dado en condiciones de gran desigualdad que tienen sus propias manifestaciones en todos los ámbitos del quehacer educativo: inequidad en las condiciones en que operan las IES en el país; diferenciación en las condiciones laborales para amplios segmentos de los profesores; uniformidad de los modelos educativos convencionales frente a la diversidad de las culturas estudiantiles, disociación revelada por la pandemia de covid-19; desigualdad en el presupuesto que los distintos órdenes de gobierno asignan a las instituciones públicas y a los subsistemas de educación superior; ampliación de las brechas de cobertura en las regiones y entidades federativas, así como persistencia de barreras sociales e institucionales que impiden el acceso a una educación de buena calidad en todos los tipos de IES, tal como lo reflejan los indicadores contruidos para tal efecto.

Como se ha observado a nivel mundial, la expansión ha estado acompañada de políticas y acciones encaminadas a diversificar la oferta educativa. En la última década del siglo pasado se establecieron nuevas IES en el país con el propósito de incidir en la demanda de los aspirantes a cursar estudios de nivel superior ligadas con el sector productivo. En esos años, comenzó a conformarse una red de institutos tecnológicos descentralizados y de universidades tecnológicas, estas últimas con la oferta de programas novedosos de corta duración; de esta manera se inauguró un nuevo nivel en el tipo educativo superior: el de técnico superior universitario.

La diversificación continuó con el establecimiento de dos nuevos subsistemas: las universidades politécnicas y las universidades interculturales. A su vez, las universidades y demás IES fueron diversificando su oferta en atención a demandas diversas y, a veces, con-

tradictorias entre ellas: las necesidades de formación de profesionales ante las mutaciones de los mercados de trabajo; la presión de las políticas públicas para reorientar la oferta educativa hacia nuevas carreras y profesiones en un mundo globalizado; las iniciativas de actores internos de las IES (cuerpos burocráticos o académicos) para la expansión de su ámbito de influencia institucional; la disponibilidad de las tecnologías emergentes de información y comunicación en los procesos de enseñanza-aprendizaje, y las demandas de actores sociales de los entornos locales.

Un tercer elemento para considerar es el financiamiento. Los procesos de expansión y diversificación, que incluyen el establecimiento de nuevas IES, han sido posibles por la disponibilidad de recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos provistos por el Estado o particulares. Al margen del gran número de instituciones de régimen privado creadas en las dos primeras décadas del siglo (96 por año, ocho por mes) y de los recursos invertidos por particulares, en el segmento público el esfuerzo de inversión física no fue menor, más que por el número de IES creadas (25 en promedio anual), por su mayor capacidad de atención a la demanda local. El Estado, principalmente la Federación, y en menor medida los gobiernos de los estados y de los municipios, canalizó recursos para la expansión de la oferta y la ampliación de la cobertura en todo el territorio nacional. Sin embargo, como veremos en este libro, el esfuerzo inicial de inversión en una nueva institución o en nuevos *campi* y unidades educativas no se sostuvo a lo largo del tiempo para dar viabilidad financiera al crecimiento de la educación superior pública al largo plazo. La política y los programas presupuestarios para el crecimiento de matrícula, la expansión y diversificación de la oferta educativa, así como la ampliación de la cobertura, con especial atención a las entidades federativas más rezagadas, no estuvo articulada con los criterios para la determinación del presupuesto ordinario a las IES.

Esta desarticulación dio origen a muchos de los problemas financieros que aquejan a las casas de estudio: mientras, por un lado, el Estado impulsó el crecimiento de planteles, programas y matrícula, con sustento en diversos fondos presupuestarios, además de alentar a los cuerpos directivos de las instituciones para que contribuyeran a

las metas de cobertura establecidas, por el otro se continuó aplicando la política de asignación inercial del presupuesto ordinario, sin reconocer las nuevas necesidades derivadas de la expansión.

Originalmente se pensó que el libro hiciera una revisión de los procesos de expansión y diversificación de la educación superior en los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018), además del comportamiento del financiamiento público asignado en el periodo. Sin embargo, durante su elaboración, consideré oportuno realizar un análisis preliminar sobre la evolución del financiamiento y de las políticas de educación superior en la primera mitad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, con el referente de la reforma constitucional de 2019, que estableció la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, así como el nuevo marco establecido en la Ley General de Educación Superior, todo ello en un escenario político nacional de fuerte polarización, confrontación y debate entre los actores políticos para la determinación del rumbo de la nación: acelerar el proyecto de la Cuarta Transformación impulsado por el régimen en la primera mitad del sexenio con mayoría en el Congreso, o establecer contrapesos al amplio poder del presidente otorgado por los votantes en 2018.

En el campo de la educación superior, los debates estuvieron presentes a lo largo de los tres años y tocaron aspectos sensibles a las casas de estudio: autonomía, transparencia y rendición de cuentas, erradicación de la corrupción, política de austeridad, gobernabilidad, función social de la universidad y transformación institucional. Sin embargo, más allá de las posturas divergentes, se lograron amplios consensos para construir un nuevo entramado normativo a nivel nacional. Incluso, las confrontaciones entre el “nuevo Conacyt”, o “Conacyt de la Cuarta Transformación”, y diversos sectores de la comunidad científica y académica, por decisiones unilaterales tomadas por las nuevas autoridades del organismo, opacaron las acciones que resultaron de una estrategia participativa y colaborativa entre la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP), como cabeza de sector en este tipo educativo, y las instituciones educativas y sus asociaciones.

A partir de abril de 2020, la emergencia sanitaria por covid-19 y el cambio disruptivo en las actividades educativas en todo el país habían conformado el nuevo contexto en el que se impulsaron las políticas y las acciones realizadas por las autoridades educativas y por las IES.

Este libro se estructura en tres capítulos: el primero analiza la expansión y diversificación de la educación superior en los sexenios 2006-2012 y 2012-2018; inicia con el apartado “Marco de actuación de las instituciones de educación superior”, en el cual se presentan las disposiciones normativas que regulan al Sistema Nacional de Educación Superior en general y a las IES en particular, cuya máxima norma es el artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se desprenden leyes y normas secundarias, entre ellas la Ley General de Educación (LGE) y la Ley General de Educación Superior (LGES), que se promulgaron en septiembre de 2019 y abril de 2021, respectivamente, junto con otras disposiciones federales y estatales en materia de educación, de presupuesto y rendición de cuentas. En la parte final se presenta una relación de los principales actores participantes en el desarrollo de la educación superior.

En el segundo apartado se revisa la evolución del Sistema Nacional de Educación Superior en sus dimensiones y aspectos más relevantes: IES (públicas y particulares); niveles educativos (técnico superior universitario, licenciatura y posgrado); tasa bruta de cobertura; tipo de servicio (educación superior universitaria, tecnológica y normal); régimen (público y privado); sostenimiento (federal, estatal, autónomo y particular); modalidad (escolarizada y no escolarizada); campo de formación académica; personal docente y programas reconocidos por su buena calidad.

En el tercer apartado se analiza la evolución de la matrícula en cada uno de los subsistemas de educación superior: universidades federales; universidades públicas estatales (UPE); universidades públicas estatales con apoyo solidario (UPEAS); universidades interculturales (UI); universidades tecnológicas (UT); universidades politécnicas (UP); institutos tecnológicos federales (ITF) y descentralizados (ITES); escuelas normales públicas (ENP); otras instituciones

públicas (OIP); centros públicos de investigación Conacyt (CPI), e instituciones particulares (IP). El capítulo concluye con un breve balance de la expansión y la diversificación de la educación superior a lo largo del periodo.

En el segundo capítulo, se analiza la evolución del financiamiento público de la educación superior en los dos sexenios. Después de revisar las fuentes de información e identificar las principales disposiciones normativas y administrativas para la asignación de los recursos públicos a las instituciones públicas de educación superior, se describen las principales características del modelo de financiamiento que inició en los años noventa, en el que coexiste el presupuesto ordinario para la operación regular de las IES y los fondos de carácter extraordinario que asignan recursos concursables para el desarrollo de proyectos institucionales sustentados en los resultados de las evaluaciones realizadas por los organismos externos que se constituyeron para tal efecto.

En primer término, se analiza la evolución de los recursos federales asignados a las subfunciones de educación superior y de posgrado, de acuerdo con la clasificación funcional del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el marco de las negociaciones realizadas con el Ejecutivo y con las diferentes legislaturas de la Cámara de Diputados. También se presenta la información disponible sobre el financiamiento que destinan los gobiernos de los estados. Ambas fuentes de financiamiento (federal y estatal) integran el presupuesto público de las instituciones públicas de educación superior para el desarrollo de sus funciones de docencia, investigación, difusión de la cultura, extensión de los servicios y gestión.

En este mismo capítulo, se presentan las series del presupuesto público ordinario ejercido por las instituciones educativas agrupadas por subsistema, así como la evolución de los fondos federales de financiamiento extraordinario que constituyen el segundo componente del modelo de financiamiento. Diversos programas y fondos destinados a la ampliación de la oferta educativa, a la mejora de la calidad y a la atención a problemas estructurales de las universidades fueron desde los años noventa el principal instrumento de política utilizado por la SEP para la reorientación de las universidades

de acuerdo con los objetivos y metas de los programas sectoriales de educación. En el apartado correspondiente se detalla la evolución de estos recursos en los dos sexenios: su crecimiento hasta 2015 y su posterior tendencia decreciente a partir de las decisiones tomadas en materia de finanzas públicas como respuesta a la baja de los precios del petróleo y la crisis económica mundial.

El capítulo concluye con la revisión de tres indicadores de financiamiento: gasto en educación y en educación superior como porcentaje del producto interno bruto (PIB), gasto federal en educación superior con relación al gasto programable y gasto público por alumno. Dicha información evidencia el incumplimiento de las disposiciones relativas a los montos que el Estado debe destinar a la educación y a la educación superior como proporción del PIB, dado el rezago histórico que se ha venido acumulando en las últimas dos décadas, así como la gran inequidad en la asignación del presupuesto público a las IES y a los diferentes subsistemas, lo que se manifiesta en las brechas existentes en el subsidio público por alumno.

En el tercer capítulo, se realiza un análisis de las políticas más relevantes instrumentadas en la primera mitad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, con especial atención a las relacionadas con el financiamiento. Contiene siete apartados: en el primero se retoman los planteamientos centrales de la agenda para la transformación de la educación superior del nuevo régimen, plasmada en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024; en el segundo se revisa el marco normativo que surgió de la reforma constitucional en materia educativa y de la Ley General de Educación Superior. En el tercer apartado se identifican las señales cruzadas que enviaron las políticas para el desarrollo de la educación superior (SES-SEP), para la ciencia, tecnología e innovación (Conacyt) y para la determinación del presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]). El cuarto considera de manera resumida algunos de los impactos de la crisis sanitaria por el covid-19 en las instituciones de educación superior, los que han sido factores no previstos en la necesaria transformación del quehacer académico. En los tres apartados siguientes se analizan los desafíos de la obligatoriedad, la gratuidad y la sostenibilidad financiera de las universidades al largo

plazo. Este capítulo concluye con el análisis del presupuesto federal en educación superior en el primer trienio del gobierno y con un balance a manera de resumen.

2. EXPANSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS SEXENIOS DE FELIPE CALDERÓN Y DE ENRIQUE PEÑA NIETO

En la Ley General de Educación Superior que promulgó el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, por primera vez se establecen, a nivel normativo, el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) y los elementos que lo integran. En el artículo 20 de la ley se define a este sistema como

el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior (LGES, 2021: 13).

En el artículo 21 se enlistan los integrantes del SNES: estudiantes, personal académico y administrativo, y autoridades de las instituciones de educación superior; autoridades educativas federales, estatales y municipales; universidades a las que la ley otorga autonomía; IES del Estado, sus organismos descentralizados y desconcentrados; IES particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; programas educativos; subsistemas en que se organice la educación superior y sistemas locales de educación superior, además del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces), que establece la LGES como un nuevo órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso que deberá instalarse en 2021.

No obstante que en esta ley se establezca formalmente el SNES y se trascienda la definición descriptiva tradicional del tipo de educación superior “como último esquema de la prestación de los servicios educativos”, compuesto por los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura (LGES, 2019), de acuerdo con el significado del término, no constituye un “sistema”, entendido como un conjunto que articule sus diversos componentes, IES, procesos y actores para la consecución de un propósito común.¹ La idea de integrar un efectivo sistema de educación superior ha sido una larga aspiración de la política educativa, ahora incorporada en la ley.²

La educación superior en México se ha expandido y diversificado de manera atomizada, sin que los diversos subsistemas hayan mantenido entre sí una adecuada relación. Las reformas a la estructura orgánica de la SEP de 1960, 1976, 1978 y 2005 buscaron establecer mecanismos para el fortalecimiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) y una mayor articulación entre sus componentes, tipos y niveles educativos. Sin embargo, los diversos diseños institucionales en la SEP no han logrado integrar un sólido sistema que articule de manera adecuada al creciente y cada vez más complejo conjunto de IES, actores y procesos educativos del país.

En México, la educación superior está integrada por un amplio conjunto de instituciones heterogéneas. La diversidad se muestra en diversos aspectos, en la denominación de las IES (universidades, tecnológicos, centros, escuelas e institutos); en su personalidad jurídica (IES federales, estatales, autónomas y particulares); en su tamaño (instituciones con unas cuantas decenas de estudiantes y

- 1 El Diccionario de la Real Academia Española define el término sistema como el “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” y como el “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto” (DRAE, 2021).
- 2 La Subsecretaría de Educación Superior indica que, a través de sus diferentes políticas públicas, planes y programas, busca avanzar hacia el fortalecimiento de un sistema de educación superior integrado y articulado (SES, 2021a), propósito compartido por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en la Visión para 2020 formulada a principios de siglo: “Las instituciones de educación superior en México integran un vigoroso sistema de educación superior, que forma profesionales e investigadores de alto nivel, genera y aplica conocimientos, extiende y preserva la cultura” (ANUIES, 2000: 139-140).

universidades con una matrícula que supera los 100000 estudiantes); en su perfil académico y funciones que realizan (universidades integrales con funciones de docencia, investigación, difusión de la cultura y amplia extensión de sus servicios a la comunidad, e instituciones centradas en la docencia con una orientación profesionalizante); en las áreas de conocimiento que abarcan (instituciones con programas en un solo campo de formación académica e instituciones que abarcan todas las ramas del saber); en su extensión territorial (instituciones *unicampus* y redes *multicampus*); en su calidad (instituciones que cuentan con reconocimientos de calidad por parte de organismos acreditadores y que tienen reconocimiento de la sociedad, e instituciones de muy bajo perfil académico y con poco prestigio); en su personal académico (universidades con profesores e investigadores de carrera con una sólida formación y trayectoria académica, e instituciones que imparten sus programas con profesores escasamente profesionalizados en las tareas docentes), y en sus finalidades como establecimientos que prestan servicios educativos (instituciones sin fines de lucro frente a otras que operan como negocios lucrativos y que se han expandido en el marco de la comercialización de servicios educativos).

La diversidad se manifiesta en todas las prácticas y funciones de las IES del país, por lo que los estudios practicados vinculan su expansión con los procesos de diversificación institucional que iniciaron en los años noventa y continuaron en las dos últimas décadas. A la vez que se le reconoce como un atributo deseable en toda actividad educativa, también ha representado un obstáculo para la colaboración y cooperación interinstitucional.

En este capítulo, se analizan los procesos de expansión y diversificación del SNES, y de los subsistemas que lo componen, en los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto. El análisis comprende un periodo de 12 años, para lo cual se parte de los datos del ciclo escolar 2006-2007, último correspondiente al sexenio de Vicente Fox, y se concluye con el ciclo 2018-2019, cuyo inicio correspondió al gobierno de Peña Nieto y concluyó en el de Andrés Manuel López Obrador.

Disposiciones normativas

De acuerdo con la legislación vigente, el Estado —federación, entidades federativas, municipios y la Ciudad de México— tiene facultades para impartir educación de tipo superior, tanto de manera directa o a través de organismos descentralizados o desconcentrados, que pueden o no contar con autonomía. También faculta a los particulares a impartir programas de educación superior los que, para ser reconocidos por el SEN, requieren contar con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) otorgado por la Federación, por los estados o por una institución pública de educación superior facultada para ello.

La educación superior se rige por diversas disposiciones. En primer término, se encuentra el artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya última reforma fue en mayo de 2019, el cual establece la obligatoriedad de todos los tipos de educación, para lo cual el Estado impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La obligatoriedad de esta última recae en el Estado, no en los individuos.

En segundo término está la Ley General de Educación, originalmente expedida en 1993, reformada por última vez en 2018 y abrogada con la expedición en septiembre de 2019 de la nueva ley con esta misma denominación. Dicha ley, que contiene disposiciones que aplican fundamentalmente a la educación básica y media superior, establece normas generales para el SEN, entre ellas la caracterización de este tipo de educación:

La educación superior, como parte del sistema educativo nacional y último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por

la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades (LGE, 2019, art. 47: 19).

Esta ley establece disposiciones para las instituciones de formación docente, entre las que se encuentran las escuelas normales, las cuales integran uno de los tres subsistemas de educación superior.

El ordenamiento jurídico más reciente es la Ley General de Educación Superior que se publicó en abril de 2021, la cual abrogó a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior que se expidió en 1978. Esta norma fue una de las cinco leyes secundarias que se derivaron de la reforma constitucional en materia educativa publicada el 15 de mayo de 2019.³

Con esta ley, por primera vez en México, se contó con una norma con el nivel de ley general, la cual aplica no sólo al gobierno federal, sino a los tres órdenes de gobierno. Dicha ley sienta las bases para dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior; define principios, criterios y políticas; especifica los niveles, modalidades y opciones, así como los componentes del sistema nacional y de los sistemas locales de educación superior. Además, fija disposiciones para los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente, precisa la distribución de competencias de las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, y establece mecanismos de coordinación, planeación, evaluación y participación social, así como disposiciones en materia de financiamiento y de regulación de los particulares (LGES, 2021).

3 Las cinco leyes secundarias son Ley General de Educación, Ley Reglamentaria del artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mejora Continua de la Educación, Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, Ley General de Educación Superior y Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación. Las tres primeras se publicaron el 30 de septiembre de 2019; la correspondiente a educación superior el 20 de abril de 2021 y al cierre de este libro aún no se contaba con la ley en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 38) otorga a la SEP la facultad de organizar, vigilar y desarrollar un conjunto de acciones en las “escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas”, entre las cuales se cita a las de “enseñanza superior y profesional”.

En el Reglamento Interior de la SEP, reformado en 2020, se establecen las atribuciones de las unidades administrativas ubicadas en la Subsecretaría de Educación Superior: Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural, Dirección General de Educación Superior para el Magisterio y Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas.⁴ Cada una de estas unidades administrativas desempeña funciones de coordinación y gestión en el ámbito de distintos conjuntos institucionales: el de la DGEUI está conformado por las universidades públicas estatales, las universidades públicas estatales con apoyo solidario y las universidades interculturales; la DGEUM tiene como ámbito principal de acción a las escuelas normales públicas, y la DGUTP a las universidades tecnológicas y universidades politécnicas.

Junto con las anteriores leyes, existen diversas disposiciones jurídicas que inciden en el desarrollo de la educación superior en general y de las IES pertenecientes a diversos subsistemas en lo particular, entre las cuales se encuentran: leyes estatales de educación; Ley reglamentaria del artículo 5.º constitucional relativo al ejercicio de las profesiones; leyes y decretos de creación de universidades e instituciones públicas de educación superior; acuerdos secretariales de la SEP; convenios de apoyo financiero que la federación firma con los gobiernos estatales y las IES que reciben recursos federales, y Ley Federal del Trabajo que rige las relaciones laborales en las IES públicas y particulares, en general, y de las universidades e IES autónomas por ley, en particular. Estas últimas se rigen por sus respectivas leyes orgánicas y la normativa que deriva de ellas.

4 Con la reforma al reglamento interior de la SEP cambió la denominación de las tres direcciones generales de la Subsecretaría de Educación Superior: Dirección General de Educación Superior Universitaria; Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación y Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas.

En materia presupuestal y de transparencia, las IES públicas están consideradas en distintas leyes e instrumentos jurídicos, en algunos casos no sin ambigüedades y tensiones entre diversas disposiciones aplicables, principalmente las destinadas a las universidades autónomas por ley. Entre estas normas se encuentran las siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, 1976); Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 1978); Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, 2006); Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG, 2008); Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2015); Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF, 2016) y los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el caso de los programas educativos impartidos por las IES particulares, la normativa ha sido establecida por la SEP en diversos acuerdos, como el 279 del año 2000, que establece los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior. El 13 de noviembre de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo 17/11/17 (SEP, 2017), que sustituyó al anterior y entró en vigor a partir de febrero de 2018, y que incorporó un programa de mejora institucional de carácter voluntario para las IES que desearan acogerse a beneficios de simplificación administrativa. Posteriormente, en el título séptimo de la LGES se establecieron las disposiciones para el otorgamiento de dicho reconocimiento.

Actores relevantes

Como parte del marco contextual del desarrollo de la educación superior, se debe tener en cuenta a los distintos actores que mantienen una relación directa o indirecta con el desarrollo de las IES. Su peso académico, político y económico varía de acuerdo con los asuntos en que intervienen, sean de orden académico, político o económico. Sin poder analizar aquí el papel que los diversos actores han jugado en la expansión y diversificación del SNES a nivel nacional y local, en el siguiente recuadro se presenta una relación de los actores más relevantes.

Federación

- Secretaría de Educación Pública: regula la educación a nivel nacional. Las unidades administrativas relacionadas con el sistema de educación superior son:
 - Subsecretaría de Educación Superior
 - Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural
 - Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas
 - Dirección General de Educación Superior para el Magisterio
 - Dirección General de Profesiones
 - Unidad de Administración y Finanzas (Oficialía Mayor hasta 2018)
 - Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros
 - Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa
 - Dirección General de Evaluación de Políticas (hasta 2018)
 - Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación
 - Unidad de Actualización Normativa, Legalidad y Regulación (hasta 2018 Unidad de Asuntos Jurídicos)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: encargada de la elaboración, seguimiento, control y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Organismo coordinador del sistema de ciencia, tecnología e innovación; administra el Sistema Nacional de Investigadores, el Programa Nacional de Posgrados de Calidad y los programas de becas de posgrado. Apoya la investigación de las IES mediante diversos programas a su cargo
- Congreso de la Unión. Cámara de Diputados: Auditoría Superior de la Federación, Comisión de Educación y Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública; Cámara de Senadores: Comisión de Educación
- Suprema Corte de Justicia: resuelve sobre controversias en la aplicación de las leyes relacionadas principalmente con las universidades autónomas por ley

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces, instalado en 2021)
- Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal (instalado formalmente en 2021)
- Congreso Nacional de Escuelas Normales (reconocido en la Ley General de Educación Superior)

Estados

- Ejecutivo: gobernadores y autoridades educativas
- Legislativo. Congresos locales: aprueban las leyes en materia de educación y aprueban los presupuestos para las IES públicas; entidades de fiscalización superiores locales
- Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (reconocidas en la Ley General de Educación Superior)

Instituciones de educación superior

- Rectores(as), directores(as) y autoridades unipersonales y colegiadas
- Sindicatos de instituciones de educación superior y agrupaciones de sindicatos en los niveles local y nacional
- Secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
- Federaciones de estudiantes
- Asociaciones de académicos

Sociedad civil

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A.C. (ANUIES). Asociación civil constituida en 1950 que agrupa a 207 IES: 176 públicas y 29 particulares (marzo de 2022) que atienden a más de 60% de la matrícula de educación superior
- Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C. (FIMPES). Asociación civil constituida en

1982 que agrupa a 112 IES particulares; su padrón representa 17% de la matrícula de educación superior

- Otras asociaciones de universidades: Asociación Nacional de Universidades Tecnológicas A.C. (ANUT); Asociación Nacional de Universidades Politécnicas A.C. (ANUP); Asociación Nacional de Universidades Interculturales A.C. (ANUI); Alianza para la Educación Superior A.C. (ALPES- 130 IES particulares)
- Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, A.C. (CIEES). Asociación civil que inició sin personalidad jurídica en 1992 y se integra con nueve comités de evaluación
- Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (Ceneval). Asociación civil cuya actividad principal es el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias
- Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (Copaes). Asociación civil constituida en 2000 que regula los procesos de acreditación de programas educativos a cargo de 30 organismos acreditadores
- Academias científicas
- Asociaciones de escuelas y facultades
- Colegios de profesionistas
- Empleadores
- Grupos empresariales con inversiones económicas en instituciones particulares de educación superior
- Grupos religiosos que imparten educación superior

Organismos internacionales y multilaterales

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Banco Mundial
- Banco Interamericano de Desarrollo

Nota metodológica

Dado que los ciclos escolares en México inician en la segunda mitad del año (julio-agosto), éstos se empalman con los años fiscales, que van de enero a diciembre. Para efectos de construcción de indicadores y de las series históricas, la matrícula atendida en cada ciclo escolar se contrasta con el ejercicio fiscal en que concluye; por ejemplo, Felipe Calderón tomó posesión el 1.º de diciembre de 2006, cuando estaba en curso el ciclo escolar 2006-2007, cuyo inicio correspondió al gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, el presupuesto que se toma en cuenta para este ciclo es el correspondiente a 2007, cuya aprobación correspondió al primer año del presidente entrante; lo mismo se aplica para el inicio de los gobiernos de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador.

Las cifras de matrícula atendida por las IES en sus diversos niveles y modalidades, además de otras variables, es recopilada a través de los cuestionarios que aplica la SEP en coordinación con el INEGI y la ANUIES. Los cuestionarios son conocidos como Estadística 911 o Formatos 911. La Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la SEP es la dependencia encargada de capturar, procesar y publicar la información. En el documento “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional”, correspondiente a cada uno de los ciclos escolares (DGPPYEE, 2019a), se da a conocer la información más relevante de manera impresa, la cual también se puede consultar en el portal del “Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (DGPPYEE, 2021).

Al terminar este libro, el sistema interactivo presentó datos de los 14 ciclos escolares: 2008-2009 a 2021-2022, que corresponden a cuatro años del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, a los seis años del de Enrique Peña Nieto y a los dos primeros del de López Obrador. El sistema arroja información por tipo, nivel y servicio educativo, por tipo de sostenimiento y cobertura geográfica (nacional, estatal y municipal).

Para educación superior se aplican distintos cuestionarios al inicio de cada ciclo escolar, de los cuales dos son los que reportan datos de población escolar: para los niveles de técnico superior universitario y licenciatura, se aplica el cuestionario “Estadística de educación superior por carrera, Módulo de docencia” (Formato 911.9A) y para posgrado el cuestionario “Estadística de educación superior por posgrado, Módulo de docencia” (Formato 911.9B). Para efectos de simplificación, en este trabajo nos referimos a ambos cuestionarios como Formatos 911 (SEP, 2007b y 2019a).

La ANUIES tiene una participación relevante en la sistematización, depuración y difusión de los datos estadísticos recopilados en estos cuestionarios; no obstante la comunicación entre las áreas estadísticas de la ANUIES y de la SEP, la difusión de la información no siempre ha coincidido, debido a errores de captura de la información que posteriormente han sido corregidos en los anuarios estadísticos (ANUIES, 2021).⁵ Éste es el caso de la estadística correspondiente al ciclo escolar 2018-2019: en términos globales, se utilizan las mismas cifras de población escolar que difunde la SEP en “Principales cifras”; donde hay variaciones es en el número de IES y en la clasificación por subsistemas. En el reporte de 2018-2019, se identifican 3 936 IES, aunque se aclara que este total no corresponde al número de instituciones existentes, debido a que algunas de ellas cuentan con diversas unidades académicas. De acuerdo con el anuario estadístico de ANUIES, el número de IES que se encontraban activas al inicio de dicho ciclo escolar fue de alrededor de 3 300, sin considerar los diversos *campi* o unidades académicas con que cuentan.⁶ De igual manera, la clasificación de las instituciones por subsistema varía según el criterio seguido.⁷

5 Con base en los Formatos 911, la ANUIES publica anuarios estadísticos, cuyas cifras por régimen de sostenimiento pueden diferir ligeramente de las publicadas por la SEP en “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional”, en virtud de algunos errores de clasificación de las IES por parte de la SEP.

6 En el documento de ANUIES, *Visión y acción 2030*, se reportó un total de 3 186 IES: 968 públicas y 2 218 particulares vigentes en el ciclo escolar 2017-2018.

7 La diferencia en el número de IES públicas se da en tres agrupamientos: en universidades públicas federales la SEP considera a 93 IES, al incluir a las unidades de la UPN, a diferencia de la ANUIES que considera a seis; en educación normal pública la SEP identifica 263 escuelas

Con la información de los Formatos 911, la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural de la SEP difunde las estadísticas de matrícula desagregada por región y por entidad federativa (DGESUI-SEP, 2020); asimismo, en la página de la SES se presenta la relación de IES integrantes de los diferentes subsistemas (SES, 2021b).

Por su parte, el Explorador de Datos del Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas (EXECUM, 2021) de la Dirección General de Evaluación Institucional de la UNAM contiene información estadística para seis años (2014 a 2019); este sistema tiene distintas fuentes de información; una de ellas son los Formatos 911 para la población escolar, los docentes y los programas educativos, la cual se complementa con otros datos sobre la producción académica y científica provenientes de distintas fuentes.⁸

Las cifras presentadas en este trabajo para el conjunto del sistema de educación superior y para cada uno de los subsistemas están retomadas de las siguientes fuentes:

- a) ANUIES, Base de datos de educación superior consolidada 2000-2015, de la cual se extraen las cifras de los ciclos 2006-2007 a 2015-2016
- b) SEP, INEGI, ANUIES, Formatos 911, 2018-2019 y 2019-2020
- c) Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la SEP, Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa
- d) ANUIES, Anuario Estadístico 2018-2019 y 2019-2020
- e) EXECUM-UNAM, datos del ciclo escolar 2018-2019
- f) Anexos del Tercer Informe de Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, 1.º de septiembre de 2021

y la ANUIES 225; en otras instituciones públicas, la SEP agrupa a 166 y la ANUIES a 214. Estas diferencias se deben al criterio de clasificación de cierto tipo de IES, como son los centros de actualización del magisterio y las unidades de la UPN.

8 La Ley General de Educación Superior publicada en abril de 2021 mandató a la SEP implementar un sistema de información de la educación superior de consulta pública. Para ello, la SEP solicitó a la UNAM su diseño, teniendo como base el EXECUM.

Con el cruce de información de las distintas fuentes, se hacen los siguientes cambios en la clasificación de IES por subsistema que utilizan la SEP y la ANUIES, mismos que consideramos oportunos para nuestros fines:

1. El subsistema de universidades federales considera seis IES: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), considerando a sus unidades descentralizadas, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) y Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Si bien el IPN es una institución de educación tecnológica, por su perfil académico, historia y tamaño es un organismo de carácter federal muy semejante, por sus tareas académicas, a las instituciones universitarias, por lo que cabe clasificarla en este grupo. No se consideran en este agrupamiento al Tecnológico Nacional de México (TECNM) ni a la Universidad Abierta y a Distancia de México (UNADM), no obstante que sean instituciones federales (ambos son organismos públicos desconcentrados), por dos razones: el TECNM, creado en 2015, agrupa administrativa y académicamente los dos subsistemas de los que por tradición se denominó sistema de educación superior tecnológica, integrado por los institutos tecnológicos federales y por los institutos tecnológicos descentralizados o estatales. A la UNADM, por su perfil académico como institución que sólo presta servicios abiertos y a distancia y por la población que atiende, no consideramos pertinente agruparla con las universidades públicas federales, por no desarrollar de manera plena todas las funciones académicas de una universidad (docencia, investigación y difusión de la cultura).
2. El número de instituciones, escuelas y la matrícula de licenciatura de educación normal pública y privada es la reportada por la SEP en “Principales cifras”.
3. Las cifras correspondientes al subsistema de “otras instituciones públicas” no coincide con las presentadas por la SEP y la

ANUIES, al incluir en este agrupamiento a la UNADM, institución que la ANUIES y la SEP clasifican como universidad federal. Además, a lo largo del periodo se han tenido diferentes formas de considerar a los centros de actualización del magisterio, los que se agrupan en este subsistema cuando en los Formatos 911 se reporta que imparten solamente estudios de posgrado.

4. El número de IES particulares difiere del presentado en “Principales cifras” y en el EXECUM, y se aproxima al reportado en los anuarios estadísticos de la ANUIES, que contabilizan el número de instituciones independientemente de que algunas de ellas operen como sistema y cuenten con más de un plantel o *campus*. El número de IP que se reporta para cada entidad federativa es el resultado de depurar los registros de licenciatura y posgrado.

Con estos criterios, en el cuadro 3 se presentan las cifras relativas al número de instituciones de educación superior, a la matrícula de educación superior por nivel y subsistema, y a la participación porcentual de las mujeres en la matrícula, correspondientes al ciclo escolar 2018-2019, último del sexenio de Peña Nieto, y que constituirá el referente central para nuestro análisis.

Número de instituciones de educación superior

Dos de las características de la evolución de la educación superior en México, que ha sido documentada en diversas investigaciones, han sido su expansión y diversificación: expansión del número de instituciones, estudiantes y académicos, así como de los recursos económicos y materiales destinados a la prestación del servicio educativo, así como diversificación de instituciones, programas académicos y funciones realizadas.

A mediados del siglo pasado, se atendían a alrededor de 32 000 estudiantes en educación superior, existían alrededor de 40 IES, la mayoría de tipo universitario, de sostenimiento público, centradas

en la función de docencia en bachillerato y licenciatura en la modalidad escolarizada. La tasa bruta de cobertura, es decir, el porcentaje que representaba el número de estudiantes con relación al grupo de edad correspondiente para cursar estudios superiores, era apenas de 1.5 por ciento.

En el ciclo escolar 2018-2019, al finalizar el sexenio de Enrique Peña Nieto, se contó con una matrícula de educación superior de 4.7 millones de estudiantes que cursaron sus estudios en alguna de las cerca de 4 000 IES y más de 6 000 escuelas activas reportadas por la SEP. Dichas instituciones educativas pertenecen a subsistemas diversificados, públicos y privados, que realizan la función de docencia en los niveles de TSU, licenciatura y posgrado con la combinación de modalidades escolarizadas, abiertas y a distancia; además, realizan muy diversas actividades de investigación, desarrollo tecnológico, extensión académica y difusión de la cultura. Para ese ciclo escolar, la tasa bruta de cobertura ascendió a 39.7 por ciento.⁹

En los 12 años de los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, el número de IES aumentó en más de 50%, al pasar de 2 151 a 3 293. El establecimiento de nuevas IES públicas fue menor al de las particulares (de 788 a 936 en el primer caso y de 1 363 a 2 357 en el segundo). En cada año de ambos sexenios, en promedio, se crearon 12 instituciones públicas y 83 particulares, reflejo de la continuidad del proceso de mercantilización de la educación superior que inició en los años noventa a través de la creación de instituciones con fines de lucro (Rodríguez, 2004, Álvarez, 2011, De Garay, 2013).

9 La tasa bruta de cobertura se calcula respecto de la población 18 a 22 años, de acuerdo con la definición del indicador establecido por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación y utilizado por la SEP.

CUADRO 1

Número de instituciones y matrícula por nivel y subsistema de educación superior, 2018-2019

Subsistema	Núm. de IES	Matrícula							
		TSU		Licenciatura		Posgrado		Total	
		Matrícula	mujeres %	Matrícula	mujeres %	Matrícula	mujeres %	Matrícula	mujeres %
Universidades federales	6			435 431	48	48 317	49	483 8748	48
Universidades públicas estatales	35	4 166	52	1 168 617	54	53 670	50	1 226 453	53
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	23	67	27	64 121	55	1 269	48	65 457	55
Universidades interculturales	10			14 594	57	61	46	14 655	57
Universidades tecnológicas	119	160 204	40	86 606	41	45	20	246 855	40
Universidades politécnicas	62			100 835	40	1 102	40	101 937	40
Institutos tecnológicos federales	128	102	12	352 276	37	4 599	39	356 977	37
Institutos tecnológicos descentralizados	122	173	39	250 235	40	898	37	251 306	40
Escuelas normales públicas	239			81 658	74	3 677	71	85 335	74
Otras IES públicas	168	4 281	46	176 195	58	21 478	57	201 954	57
Centros públicos de investigación Comacyt	24			373	47	4 395	44	4 768	44
Total público	936	168 993	40	2 730 941	49	139 511	51	3 039 445	49
Escuelas normales particulares	131			10 320	81	332	74	10 652	80
Instituciones particulares	2 226	4 681	47	1 429 198	54	221 424	57	1 655 303	54
Total privado	2 357	4 681	4	1 439 518	54	221 756	57	1 665 955	55
Total nacional	3 293	173 674	41	4 170 459	51	361 267	54	4 705 400	51

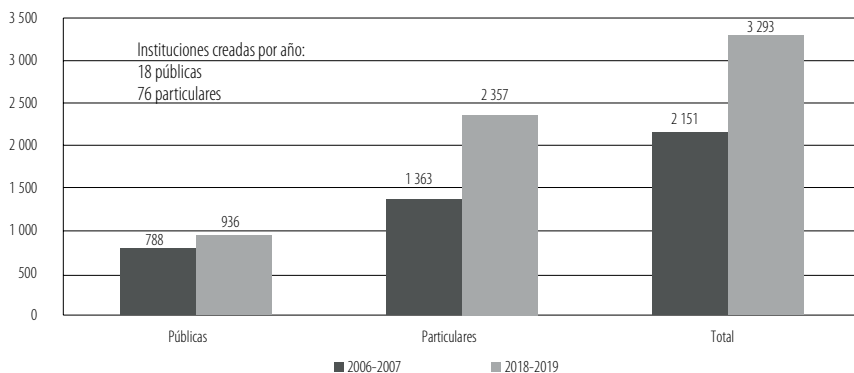
Nota: Comprende las modalidades escolarizada y no escolarizada.

v/ Incluye 126 institutos tecnológicos federales y dos centros dependientes del TecNM.

Fuente: datos de Formatos 911, ciclo 2018-2019 y ANUIES, Anuario Estadístico 2018-2019.

GRÁFICA 1

Número de IES por régimen de sostenimiento, 2006-2007 y 2018-2019



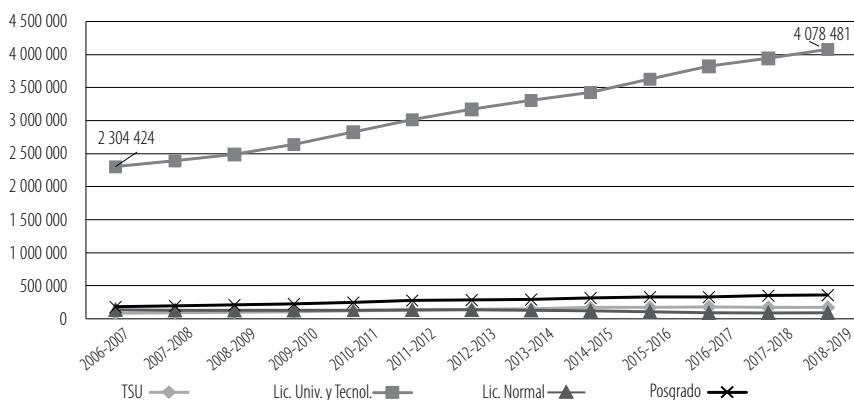
Fuente: datos de Formatos 911 y anuarios estadísticos de la ANUIES, ciclos 2006-2007 y 2018-2019.

NIVELES EDUCATIVOS

En el ciclo escolar 2018-2019, se atendieron a 4 705 400 estudiantes en todas las modalidades, 74% más que en el ciclo 2006-2007. De ellos, 1 736 74 en el nivel de técnico superior universitario, 4 170 459 en licenciatura y 361 267 en posgrado. La gran mayoría de los estudiantes (86.7%) cursaron programas de licenciatura universitaria y tecnológica, 3.7% de TSU, 2% de licenciatura en educación normal y 7.7% de posgrado. Si sólo se considera la modalidad escolarizada, la distribución cambia ligeramente (87.3, 4.3, 2.3 y 6.7%, respectivamente), proporciones que tuvieron pocas variaciones en el periodo considerado. Pese a las intenciones de diversos programas educativos de expandir los niveles de TSU y de posgrado, éstos no han crecido de manera significativa. El sistema de educación superior mexicano continúa siendo un espacio fundamentalmente para la formación de profesionales en el nivel de licenciatura (gráficas 2 y 3).

GRÁFICA 2

Evolución de la matrícula de educación superior por nivel, 2006-2007 y 2018-2019

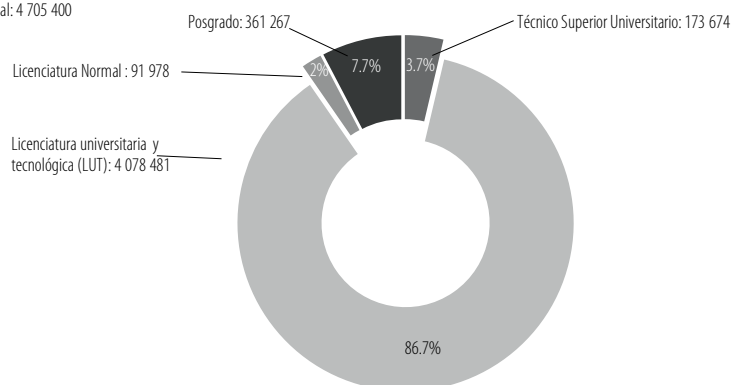


Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

GRÁFICA 3

Matrícula de educación superior por nivel, 2018-2019

Total: 4 705 400



Nota: comprende las modalidades escolarizada y no escolarizada.

Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

Técnico superior universitario y licenciatura

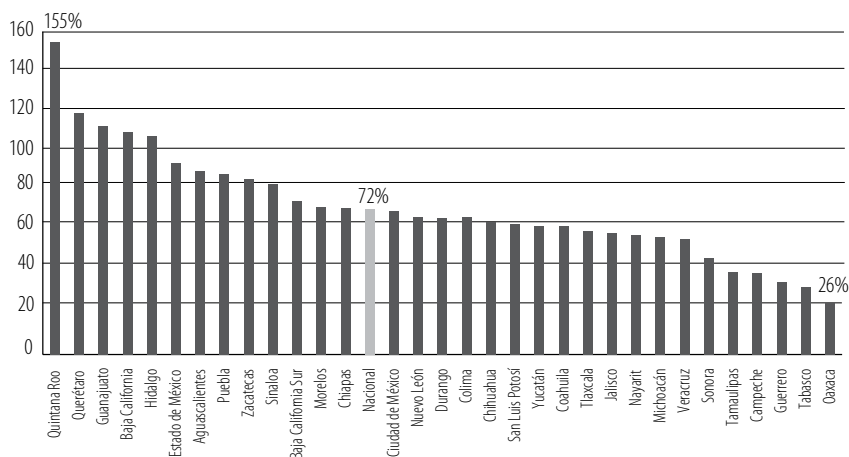
En el periodo, la matrícula conjunta de TSU y licenciatura creció en 72%. Sin embargo, algunas entidades federativas observaron un ritmo de expansión mucho mayor, como fue el caso de Quintana Roo, Querétaro, Guanajuato, Baja California e Hidalgo, con crecimien-

tos superiores a 100%. Los estados con menor crecimiento relativo, inferior a 50%, fueron Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Campeche, Tamaulipas y Sonora (gráfica 4).

En términos absolutos, la matrícula de estos niveles aumentó en 1 818 527. Más de la mitad de este aumento se dio en la Ciudad de México y los estados de México, Puebla, Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Veracruz. Sólo la Ciudad de México y el Estado de México aportaron más de la cuarta parte del crecimiento (cuadro 2). En las siete entidades señaladas se encuentra uno de cada dos estudiantes de TSU y licenciatura; esto permite ver que, no obstante el proceso de desconcentración de la educación superior que inició desde hace casi medio siglo, aún se observan desequilibrios territoriales que inciden en las desiguales tasas de cobertura en las entidades federativas.

GRÁFICA 4

Variación porcentual de la matrícula de licenciatura por entidad federativa, 2006-2007 y 2018-2019



Nota: incluye modalidad escolarizada y no escolarizada.

Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 - 2018-2019.

CUADRO 2

Matrícula de TSU y licenciatura por entidad federativa, 2006-2007 y 2018-2019

Entidad federativa	Matrícula		Variación		Participación relativa %	
	2006-2007	2018-2019	Absoluta	Porcentual %	2006-2007	2018-2019
Agascalientes	30 400	58 061	27 661	91	1.2	1.3
Baja California	62 425	131 203	68 920	110	2.5	3.0
Baja California Sur	13 787	24 251	10 464	76	0.5	0.6
Campeche	20 605	28 933	8 328	40	0.8	0.7
Chiapas	68 392	117 992	49 600	73	2.7	2.7
Chihuahua	80 183	132 960	52 777	66	3.2	3.1
Ciudad de México	386 266	661 101	274 835	71	15.3	15.2
Coahuila	66 458	108 842	42 384	64	2.6	2.5
Colima	15 631	25 824	10 193	65	0.6	0.6
Durango	31 465	52 818	21 353	68	1.2	1.2
Guanajuato	80 817	172 396	91 579	113	3.2	4.0
Guerrero	58 553	79 490	20 937	36	2.3	1.8
Hidalgo	51 208	106 639	55 431	108	2.0	2.5
Jalisco	163 468	261 717	98 249	60	6.5	6.0
Estado de México	249 652	486 272	236 620	95	9.9	11.2
Michoacán	75 973	120 355	44 382	58	3.0	2.8
Morelos	38 057	65 962	27 905	73	1.5	1.5
Nayarit	28 286	45 096	16 810	59	1.1	1.0
Nuevo León	136 039	228 526	92 487	68	5.4	5.3
Oaxaca	61 098	76 753	15 655	26	2.4	1.8
Puebla	146 373	277 200	130 827	89	5.8	6.4
Querétaro	37 970	83 399	45 429	120	1.5	1.9
Quintana Roo	17 520	44 661	27 141	155	0.7	1.0
San Luis Potosí	54 532	89 887	35 355	65	2.2	2.1
Sinaloa	80 572	148 601	68 029	84	3.2	3.4
Sonora	73 871	109 378	35 507	48	2.9	2.5
Tabasco	60 104	80 256	20 152	34	2.4	1.8
Tamaulipas	89 019	125 395	36 376	41	3.5	2.9
Tlaxcala	22 150	35 668	13 518	61	0.9	0.8
Veracruz	151 203	237 516	86 313	57	6.0	5.5
Yucatán	46 017	75 407	29 390	64	1.8	1.7
Zacatecas	27 589	51 574	23 985	87	1.1	1.2
Total	2 525 683	4 344 133	1 818 450	72	100.0	100.0

Nota: incluye modalidades escolarizada y no escolarizada.

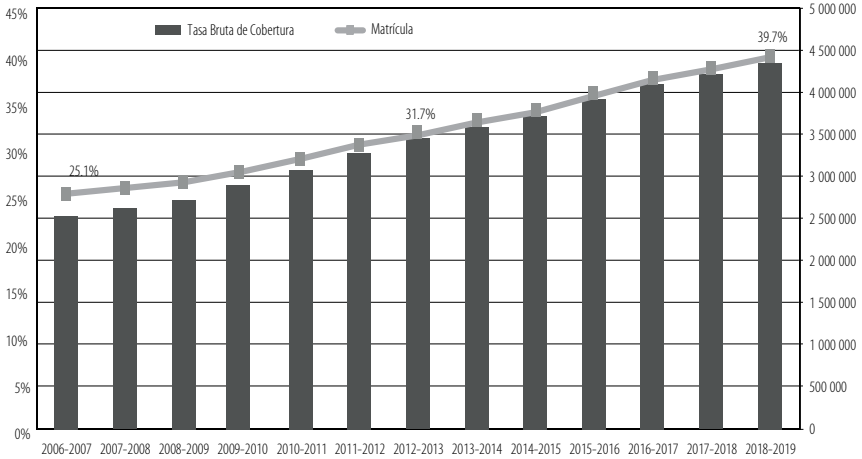
Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

Tasa bruta de cobertura

La tasa bruta de cobertura nacional pasó de 25.1% en el ciclo 2006-2007 a 39.7% en el ciclo 2018-2019. El incremento fue de 14.6 puntos porcentuales (1.2 puntos en promedio anual). En los dos primeros años del periodo, el mejoramiento del indicador avanzó a ritmos más lentos (0.6 puntos), mientras que a partir del tercer año la variación fue superior a un punto, al alcanzar los mayores valores en los ciclos 2015-2016 (1.8 puntos) y 2016-2017 (1.7 puntos), para cerrar con una variación de 1.3 puntos al final del periodo (gráfica 5).

GRÁFICA 5

Evolución de la matrícula de TSU-licenciatura y tasa bruta de cobertura, 2006-2007 y 2018-2019



Fuente: datos del Conapo y Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

Los programas sectoriales de educación desde el año 2000 planearon metas de cobertura tanto a nivel nacional como en materia de cierre de brechas entre las entidades federativas. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001) se fijó como meta alcanzar 28% de cobertura, la cual no fue obtenida al situarse el indicador casi tres puntos porcentuales por debajo; el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (SEP, 2007a) estableció la meta de cobertura

de 30%, la cual fue rebasada en cerca de dos puntos porcentuales,¹⁰ en tanto el PSE 2013-2018 (SEP, 2013) planteó la meta de cobertura de 40%, misma que estuvo a tres décimas de punto de alcanzarse. Pese a esta evolución favorable a nivel nacional, la distancia que separa a México de otros países desarrollados y de América Latina en materia de cobertura de educación superior continuó siendo amplia. Tan sólo respecto al promedio de esta región, México se encontraba alrededor de 10 puntos por debajo.

Las políticas públicas de estos sexenios pretendieron avanzar en una mayor equidad en las oportunidades educativas de tipo superior en todo el país. La creación de instituciones públicas y la expansión de oferta en las universidades públicas e IES particulares contribuyó al mejoramiento paulatino de la cobertura, si bien resultó insuficiente y se dieron retrocesos en materia de equidad.

Si comparamos los siete estados más rezagados en el ciclo 2006-2007: Quintana Roo, Guanajuato, Estado de México, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, sólo los tres primeros mantuvieron la misma distancia de la media nacional, en tanto los cuatro estados restantes la ampliaron significativamente: Chiapas pasó de tener una brecha de -9.9 a -16.8%; Oaxaca de -7.3 a -18.3%; Guerrero de -6.1 a -15.8% y Michoacán de -5.8 a -10.8%. Las entidades más desarrolladas avanzaron a un mayor ritmo, ensanchando sus distancias, como es el caso de la Ciudad de México y Sinaloa, lo que muestra la creciente desigualdad en el país (cuadro 3).

También llama la atención que tres estados (Hidalgo, Baja California y Querétaro), que en 2006 se encontraban por debajo de la media en este indicador, remontaron su situación de rezago de manera significativa. Si bien en la evolución de la cobertura tiene que ver el comportamiento del grupo de edad 18-22 años, que se toma como referente para la medición del indicador, el mayor peso se encuentra en la ampliación de las oportunidades de educación superior. El avance en la equidad de la cobertura, al finalizar el sexenio de Peña Nieto, continuó siendo uno de los principales retos. Ello se reflejó al

10 Cabe señalar que las metas de los dos programas fueron fijadas con las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Población antes de que concluyeran los sexenios. Con las estimaciones posteriores se modificaron las cifras del indicador (Conapo, 2021).

analizar el indicador de tasa neta de cobertura, que solamente considera los estudiantes inscritos en TSU y licenciatura que tienen entre 18 y 22 años, y que tuvo un valor de 27 por ciento.¹¹

CUADRO 3

Tasa bruta de cobertura de educación superior por entidad federativa 2006-2007 y 2018-2019

Entidad federativa	Tasa bruta de cobertura %		Brechas de cobertura estatal respecto de la cobertura nacional %	
	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019
Ciudad de México	49.1	95.6	24.0	55.8
Sinaloa	32.1	54.3	7.0	14.5
Nuevo León	34.3	48.2	9.1	8.4
Puebla	27.3	46.8	2.2	7.0
Aguascalientes	28.9	44.4	3.8	4.7
Baja California	22.4	42.0	-2.7	2.3
Nayarit	30.8	41.9	5.6	2.1
Sonora	32.7	41.9	7.5	2.1
Querétaro	23.2	41.7	-1.9	2.0
Tamaulipas	31.0	41.6	5.9	1.8
Hidalgo	22.4	41.4	-2.7	1.6
Chihuahua	26.2	40.6	1.1	0.8
Coahuila	28.0	40.1	2.9	0.4
Nacional	25.1	39.7	2.8	0.3
Colima	28.0	39.6	2.9	-0.2
Yucatán	25.3	38.6	0.2	-1.2
Morelos	24.7	38.3	-0.5	-1.5
Tabasco	29.2	36.9	4.1	-2.9
Baja California Sur	27.0	36.3	1.9	-3.4
Zacatecas	20.8	36.3	-4.4	-3.5
Jalisco	24.7	35.9	-0.4	-3.9
San Luis Potosí	23.4	35.6	-1.7	-4.1
Campeche	26.9	34.1	1.8	-5.6
Veracruz	22.5	33.5	-2.7	-6.3
Estado de México	18.1	32.9	-7.0	-6.9
Durango	21.4	32.3	-3.7	-7.5
Guanajuato	16.6	31.0	-8.6	-8.7
Quintana Roo	14.9	29.5	-10.2	-10.2
Tlaxcala	20.5	29.4	-4.6	-10.3
Michoacán	19.3	28.9	-5.8	-10.8
Guerrero	19.0	23.9	-6.1	-15.8
Chiapas	15.2	23.0	-9.9	-16.8
Oaxaca	17.8	21.4	-7.3	-18.3

Fuente: datos del Conapo y Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019

11 En el ciclo 2018-2019 estuvieron inscritos en educación superior 2.9 millones de estudiantes de entre 18 y 22 años, cerca de 1.4 millones menos de la matrícula de todas las edades.

Posgrado

En el ciclo 2018-2019 se tuvieron 361 267 estudiantes de posgrado. Como vimos, a nivel nacional el posgrado representó 7.7% de la matrícula de educación superior. De los 12 subsistemas, solamente cuatro contaron con una matrícula de posgrado en un porcentaje que alcanzó o superó la décima parte de su matrícula: en los centros públicos de investigación Conacyt, nueve de cada 10 estudiantes cursaron programas de posgrado; en las universidades públicas federales, 10%; en el conjunto de otras IES públicas, 12%, y en las IP 13%. Con un menor porcentaje les siguieron las UPE y las ENP (4%). Los otros subsistemas estuvieron integrados por instituciones con programas de formación profesional, principalmente en el nivel de licenciatura o, como el caso de las UT, en el de técnico superior universitario.

La contribución de cada uno de los subsistemas a la matrícula nacional de posgrado fue también muy variable: 61% se encontró en IP y, dentro del sistema público, la mayor aportación la hicieron las UPE (15%) y las UF (12%) (cuadro 4).

CUADRO 4

Participación relativa de la matrícula de educación superior por subsistema y nivel, 2018-2019

Subsistema	Matrícula %			Matrícula Posgrado Subsistema %
	Licenciatura	Posgrado	Total	
Universidades federales	9.1	11.6	9.3	9.6
Universidades públicas estatales	27.0	14.9	26.1	4.4
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	1.5	0.4	1.4	1.9
Universidades interculturales	5.7	0.0	5.2	0.0
Universidades tecnológicas	2.3	0.3	2.2	1.1
Universidades politécnicas	0.3	0.0	0.3	0.4
Institutos tecnológicos federales	8.1	1.2	7.6	1.2
Institutos tecnológicos descentralizados	5.8	0.2	5.3	0.4
Escuelas normales públicas	5.1	7.9	5.3	11.6
Otras IES públicas	1.9	0.9	1.8	3.8
Centros públicos de investigación Conacyt	0.0	1.2	0.1	92.2
Instituciones particulares	33.2	61.4	35.4	13.4
Total	100	100	100	7.7

Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

La evolución del posgrado fue más acelerada que la de licenciatura: en la década la matrícula aumentó en 97%, con dinámicas muy desiguales a nivel territorial. Por un lado, los estados con mayor ritmo de expansión fueron Nayarit, Colima, Quintana Roo, Michoacán, Aguascalientes, Puebla, Hidalgo, Chiapas y México, con crecimiento por arriba de 150%; otros estados como Tamaulipas, Sonora, Tabasco, Chihuahua, Guanajuato, Baja California Sur y Zacatecas crecieron por debajo de 50%, e incluso los dos primeros tuvieron un decremento de la matrícula (cuadro 5). En términos absolutos, del aumento de la matrícula de posgrado en la década (178 000 estudiantes), cerca de las dos terceras partes fueron aportados por cinco entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Nuevo León y Jalisco, las cuales concentraron, al finalizar el periodo, 58% de la matrícula nacional (tan sólo la Ciudad de México concentró 29%); una década atrás la concentración de estas cinco entidades federativas era menor (52%), lo que muestra una reversión del paulatino proceso de desconcentración territorial del posgrado de los años anteriores.

CUADRO 5

Matrícula de posgrado por entidad federativa, 2006-2007 y 2018-2019

Entidad federativa	Matrícula		Variación		Participación porcentual %	
	2006-2007	2018-2019	Absoluta	Porcentual %	2006-2007	2018-2019
Aguascalientes	1 473	4 225	2 752	187	0.8	1.2
Baja California	5 175	8 405	3 230	62	2.8	2.3
Baja California Sur	852	1 177	325	38	0.5	0.3
Campeche	1 615	3 234	1 619	100	0.9	0.9
Chiapas	4 958	13 020	8 062	163	2.7	3.6
Chihuahua	5 727	6 997	1 270	22	3.1	1.9
Ciudad de México	48 836	104 676	55 840	114	26.6	29.0
Coahuila	4 704	7 174	2 470	53	2.6	2.0
Colima	456	1 694	1 238	271	0.2	0.5
Durango	1 806	4 429	2 623	145	1.0	1.2
Guanajuato	8 657	11 576	2 919	34	4.7	3.2
Guerrero	1 782	2 963	1 181	66	1.0	0.8
Hidalgo	2 018	5 396	3 378	167	1.1	1.5

Entidad federativa	Matrícula		Variación		Participación porcentual %	
	2006-2007	2018-2019	Absoluta	Porcentual %	2006-2007	2018-2019
Jalisco	10 519	18 560	8 041	76	5.7	5.1
Estado de México	13 004	33 208	20 204	155	7.1	9.2
Michoacán	2 946	9 476	6 530	222	1.6	2.6
Morelos	3 193	6 202	3 009	94	1.7	1.7
Nayarit	780	4 331	3 551	455	0.4	1.2
Nuevo León	12 041	23 781	11 740	98	6.6	6.6
Oaxaca	1 304	2 839	1 535	118	0.7	0.8
Puebla	10 362	29 357	18 995	183	5.6	8.1
Querétaro	2 693	5 780	3 087	115	1.5	1.6
Quintana Roo	873	2 948	2 075	238	0.5	0.8
San Luis Potosí	3 724	5 817	2 093	56	2.0	1.6
Sinaloa	3 986	6 119	2 133	54	2.2	1.7
Sonora	5 330	4 722	-608	-11	2.9	1.3
Tabasco	3 176	3 330	154	5	1.7	0.9
Tamaulipas	6 700	5 886	-814	-12	3.6	1.6
Tlaxcala	823	1 663	840	102	0.4	0.5
Veracruz	8 166	12 219	4 053	50	4.4	3.4
Yucatán	3 357	6 382	3 025	90	1.8	1.8
Zacatecas	2 536	3 681	1 145	45	1.4	1.0
Total	183 572	361 267	177 695	97	100	100

Nota: incluye modalidades escolarizada y no escolarizada.
Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

Tipo de servicio¹²

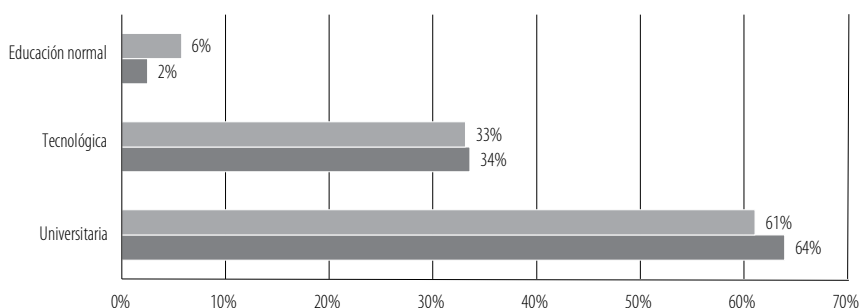
De acuerdo con el tipo de servicio de educación superior (universitaria, tecnológica y educación normal), los cuales conforman los tres grandes subsistemas del Sistema Nacional de Educación Superior, el porcentaje de estudiantes de licenciatura universitaria escolarizada

12 En "Principales cifras" se define al servicio educativo como "la manera en que se imparte la educación en un nivel educativo. Así, en preescolar son servicios el jardín de niños, el preescolar indígena, los cursos comunitarios y los Cendi; en primaria, la general, la indígena, los cursos comunitarios, etcétera" (DGPPyEE, 2019a: 314).

(64%) duplica a los de educación tecnológica (33%), mientras que los de educación normal solamente representan 3%. Esta participación relativa se modificó a lo largo de los dos sexenios a favor de la educación universitaria, la cual aumentó en tres puntos porcentuales, misma disminución que tuvo la educación normal; la educación tecnológica prácticamente se mantuvo sin variación. En el periodo, la educación normal disminuyó su matrícula en 32%, la licenciatura universitaria creció 66% y la tecnológica 55% (gráficas 6 y 7).

GRÁFICA 6

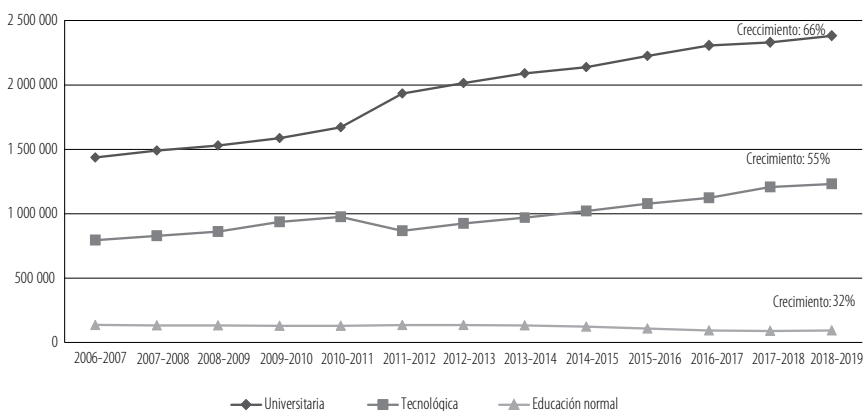
Distribución porcentual de la matrícula escolarizada de licenciatura por tipo de servicio, 2006-2007 y 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

GRÁFICA 7

Evolución de la matrícula de licenciatura escolarizada por tipo de servicio, 2006-2007 y 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

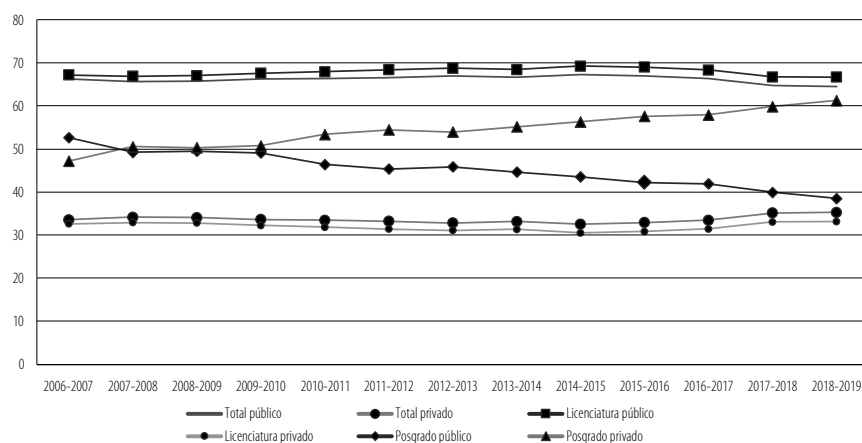
Régimen

Una gran división de las IES es considerarlas por régimen público y privado. El primero comprende a las IES de sostenimiento federal, estatal y autónomo; el segundo a las IES particulares. En el ciclo 2006-2007, 66.3% de la matrícula total de educación superior se encontró en IES públicas y 33.7% en IES particulares, porcentajes que para el ciclo 2018-2019 fueron de 64.6% y 35.4%, respectivamente, una variación de casi dos puntos porcentuales a favor del régimen privado. Pero si sólo se toma en cuenta la matrícula escolarizada, el segmento público aumentó su participación de 67 a 70% y el privado la disminuyó de 33 a 30%, lo que se explica por la mayor participación relativa de estudiantes de IES particulares en programas abiertos y a distancia a lo largo del periodo.

Sin embargo, la evolución público-privado fue muy diferente al observarla por niveles: la matrícula pública de licenciatura (modalidades escolarizada y no escolarizada) disminuyó ligeramente su participación, al pasar de 67.3 a 66.8%; a diferencia de ello, la matrícula privada en el posgrado aumentó de 47.3 a 61.4% (gráfica 8).

GRÁFICA 8

Participación porcentual de la matrícula de educación superior por régimen de sostenimiento, 2006-2007 y 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

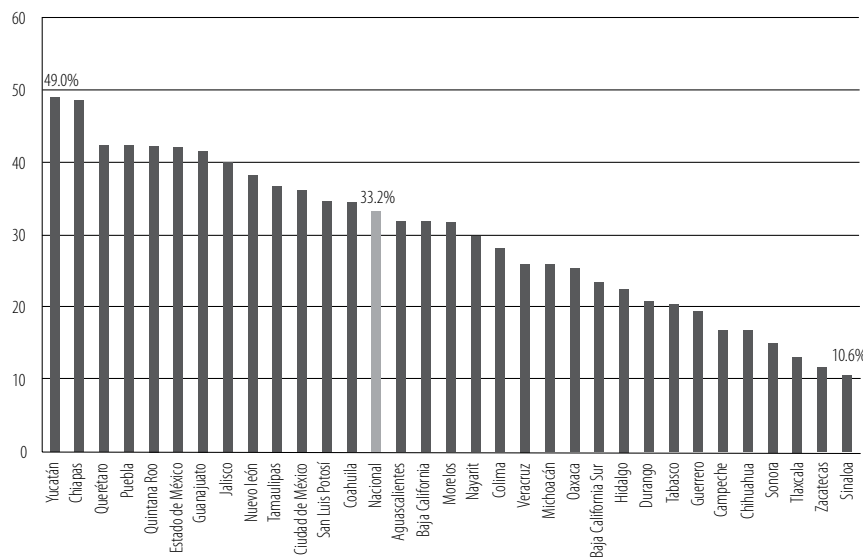
Debido a la combinación de las condiciones socioeconómicas de la población y la dinámica de la oferta pública-privada en las décadas recientes, el rango de variación de la participación relativa de la matrícula de licenciatura y de posgrado, según su régimen, es muy amplio entre las entidades federativas. En el caso de la licenciatura, 13 estados contaron en 2019 con una participación porcentual de matrícula privada por arriba del promedio nacional, de los cuales ocho de ellos superaron 40% (Yucatán, Chiapas, Querétaro, Puebla, Quintana Roo, México, Guanajuato y Jalisco). En el otro extremo se encontraron Sinaloa, Zacatecas, Tlaxcala, Sonora, Chihuahua, Campeche y Guerrero, con más de 80% de la matrícula en IES públicas (gráfica 9). Mientras que en los primeros predominaron las IES particulares (en Chiapas, uno de los estados más pobres del país, se registró información de 134 IES de este segmento, de las cuales solamente cuatro contaron con más de 2 000 alumnos), algunos de los segundos contaron con muy pocas IES particulares (Zacatecas sólo reportó 24 establecimientos privados, todos con una matrícula inferior a 2 000 alumnos).

En el nivel de posgrado, la relación público-privado fue diferente: Chiapas y Puebla se mantuvieron en los primeros cinco sitios con mayor matrícula privada, junto con Aguascalientes, Quintana Roo y Nayarit, todos por arriba de 80%, mientras que Baja California Sur, Tlaxcala, Chihuahua y Zacatecas se situaron en el otro extremo, con más de 60% de la matrícula de este nivel en IES públicas (gráfica 10).

No obstante que las IES particulares atendieron a 61% de la matrícula total de posgrado, la participación en el doctorado fue de 45%, lo que superó a la matrícula atendida por las universidades públicas, tanto federales como estatales (41%). Una situación semejante ocurrió con los programas de especialización, gran parte de ellos en las áreas de especialidades médicas: 41% de este nivel fue atendido por el sector privado y más de la mitad por las universidades públicas federales y estatales. En los 12 años, el principal crecimiento de las IES particulares se dio en el nivel de maestría, hasta alcanzar poco más de las dos terceras partes de la matrícula nacional.

GRÁFICA 9

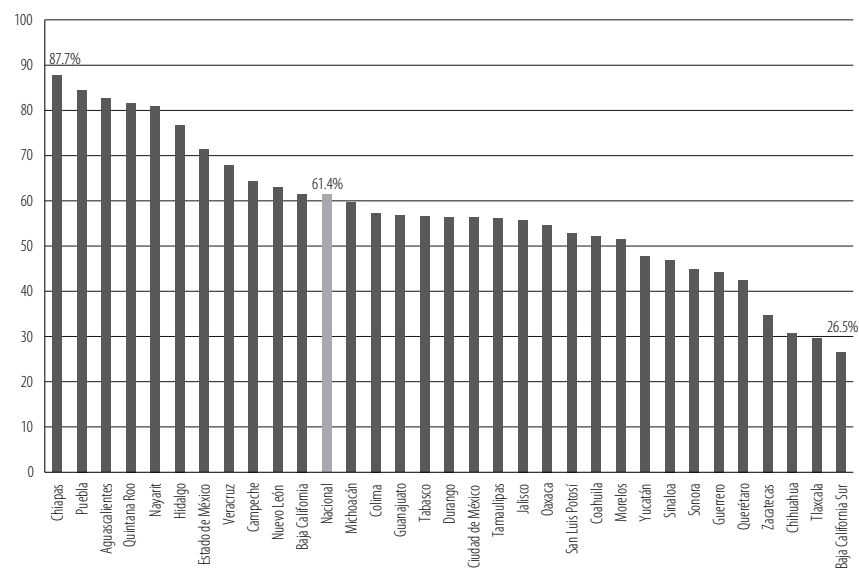
Porcentaje de matrícula de licenciatura de sostenimiento privado por entidad federativa, 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

GRÁFICA 10

Porcentaje de matrícula de posgrado de sostenimiento privado por entidad federativa, 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

CUADRO 6

Matrícula de posgrado por nivel y subsistema, 2018-2019

Subsistema	Especialización		Maestría		Doctorado		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Universidades federales	16 644	28	22 629	9	9 150	20	48 423	13
Universidades públicas estatales	15 335	26	28 619	11	9 716	21	53 670	15
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	7	0	939	0	323	1	1 269	0
Universidades interculturales	0	0	29	0	32	0	61	0
Universidades tecnológicas	0	0	45	0		0	45	0
Universidades politécnicas	8	0	1 062	0	32	0	1 102	0
Institutos tecnológicos federales	51	0	3 552	1	996	2	4 599	1
Institutos tecnológicos descentralizados	22	0	876	0		0	898	0
Escuelas normales públicas	7	0	3 516	1	154	0	3 677	1
Otras IES públicas	2 404	4	15 594	6	3 374	7	21 372	6
Centros públicos de investigación Conacyt	159	0	2 309	1	1 927	4	4 395	1
Instituciones particulares	23 774	41	177 289	69	20 693	45	221 756	61
Total	58 411	100	256 459	100	46 397	100	361 267	100

Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019 y Anuario Estadístico de la ANUIES, 2018-2019.

Tipo de sostenimiento

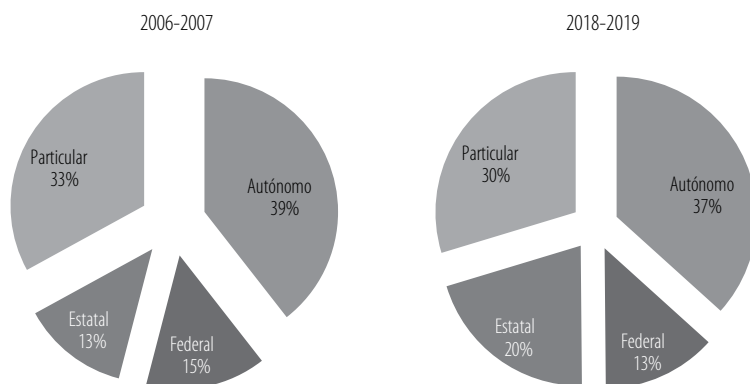
De acuerdo con la clasificación de la SEP (DGPPyEE, 2019a), las instituciones educativas tienen cuatro tipos de sostenimiento: federal, estatal, autónomo y privado, según sus fuentes de financiamiento.

En los informes de gobierno, la matrícula de educación superior escolarizada se desglosa en estos cuatro tipos de sostenimiento. Para el ciclo 2018-2019 estuvo dividida en tres tercios muy similares: 37% en universidades autónomas; 34% en instituciones públicas tanto federales (13%) como estatales (21%) y 29% en instituciones particulares (gráfica 11). La mayoría de las IES estatales

tienen la figura jurídica de organismos descentralizados y las IES federales no autónomas son organismos públicos desconcentrados.

GRÁFICA 11

Participación porcentual de la matrícula de educación superior por tipo de sostenimiento, 2006-2007 y 2018-2019

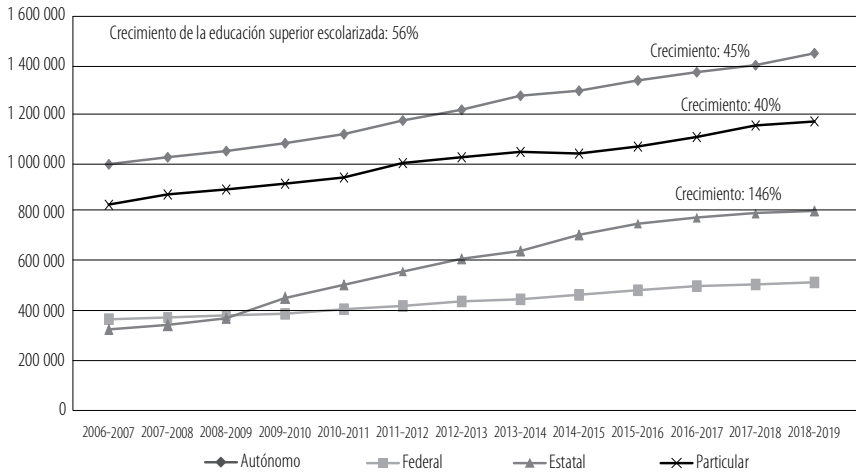


Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019.

El crecimiento de la matrícula escolarizada de educación superior en el periodo fue de 56%. El tipo de control que observó el mayor crecimiento fue el estatal (146%), lo que se explica por la acelerada expansión de los subsistemas conformados por IES con la figura de organismos descentralizados de los estados: UT, UP e ITES (las UI, también organismos estatales, observaron un menor dinamismo). Las universidades autónomas federales y estatales crecieron 45% y las IES federales, principalmente los ITF agrupados en el TECNМ, variaron en 41%. Por su parte, las IP observaron el menor crecimiento (40%) (gráfica 12).

GRÁFICA 12

Evolución de la matrícula escolarizada de educación superior por tipo de sostenimiento, 2006-2007 y 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2016-2017 a 2018-2019 y Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021.

Modalidad

Los Formatos 911 capturan la matrícula atendida en modalidad escolarizada y no escolarizada, en la cual se agrupan los programas de educación abierta, a distancia, en línea y mixtos. En el periodo considerado, la matrícula escolarizada de todos los niveles de educación superior aumentó en 56%, en tanto la no escolarizada se triplicó, alcanzando 761 856 estudiantes. En el posgrado fue más acelerado el crecimiento (458 por ciento).

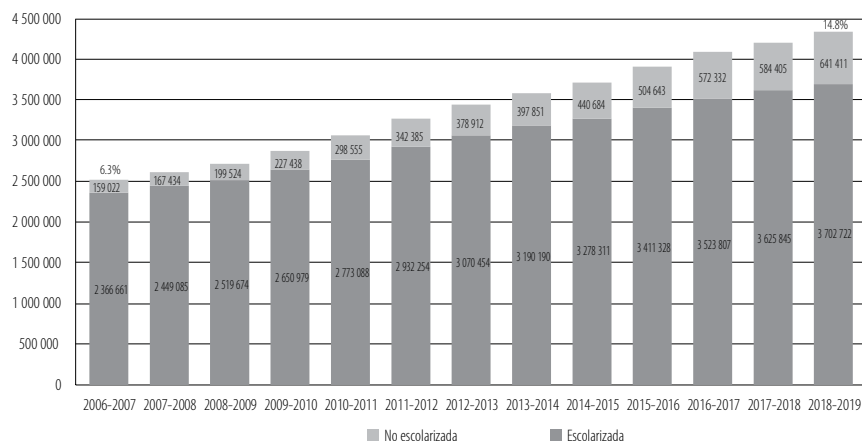
La participación relativa de la modalidad no escolarizada en todos los niveles de educación superior se duplicó en el periodo al pasar de 7 a 16%. En el último ciclo, 3 702 722 estudiantes (85%) cursaron sus estudios de licenciatura en programas escolarizados y 641 411 (15%) en alguna de las modalidades no escolarizadas. Doce años atrás los porcentajes fueron de 94 y 6%, respectivamente (gráfica 13).

En el posgrado, 240 822 estudiantes (67%) estuvieron en la primera modalidad y 120 445 (33%) en la segunda, lo que modificó la distribución al inicio del periodo, de 88 y 12% (gráfica 14). Cuatro de cada cinco estudiantes de posgrado que cursaron programas abiertos

o a distancia estuvieron inscritos en una institución particular, resultado de la acelerada expansión de los programas de maestría impartidos en el contexto de la creciente mercantilización de servicios educativos, la identificación de nichos de mercado en las zonas urbanas y una laxa regulación de la calidad de la oferta educativa.

GRÁFICA 13

Evolución de la matrícula de licenciatura por modalidad, 2006-2007 y 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2016-2017 a 2018-2019.

Los subsistemas que tuvieron el más alto porcentaje de su población inscrita en programas abiertos o a distancia fueron las IP y las UI: tres de cada 10 estudiantes inscritos cursaron sus estudios en modalidades abiertas o a distancia. El agrupamiento de OIP alcanzó una proporción muy elevada en esta modalidad, por incluir en este grupo a la UNADM, que reportó una matrícula activa de 72 000 estudiantes, pero aún sin considerar a esta institución la mitad de los estudiantes de este agrupamiento siguió esta modalidad.

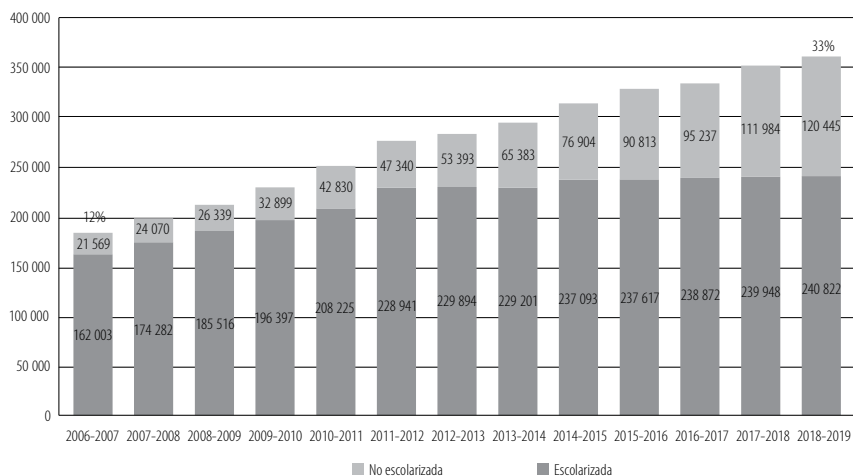
En el nivel de licenciatura, del total de estudiantes inscritos en programas abiertos, mixtos o a distancia, 62% estuvieron en IP, 11% en la UNADM, 8% en OIP, 9% en UF y 6%, en UPE. Los demás subsistemas tuvieron muy poca o nula participación.

En el posgrado, tres subsistemas ofrecieron la mayor proporción de programas académicos en modalidades abiertas: ENP (59%), OIP

(49%, sin considerar unADM) e IP (46%). Estas últimas, sin embargo, atendieron a ocho de cada 10 estudiantes de posgrado en esta modalidad (cuadro 7).

GRÁFICA 14

Evolución de la matrícula de posgrado por modalidad, 2006-2007 y 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 a 2018-2019.

CUADRO 7

Matrícula no escolarizada por subsistema, 2018-2019

Subsistema	Licenciatura		Posgrado	
	% de la matrícula no escolarizada nacional	% de matrícula no escolarizada del subsistema	% de la matrícula no escolarizada nacional	% de matrícula no escolarizada del subsistema
Universidades federales	9.3	13.7	3.4	8.5
Universidades públicas estatales	5.8	3.2	1.6	3.6
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	0.1	1.2	0.3	26.8
Universidades interculturales	0.6	26.6	0.0	0.0
Universidades tecnológicas	0.1	0.4	0.0	0.0
Universidades politécnicas	0.0	0.3	0.1	11.5
Institutos tecnológicos federales	1.7	3.1	0.0	0.6

Subsistema	Licenciatura		Posgrado	
	% de la matrícula no escolarizada nacional	% de matrícula no escolarizada del subsistema	% de la matrícula no escolarizada nacional	% de matrícula no escolarizada del subsistema
Institutos tecnológicos descentralizados	1.2	3.1	0.0	0.0
Escuelas normales públicas	0.0	0.0	1.8	58.8
Universidad Abierta y a Distancia de México	11.2	100.0	0.4	100.0
Otras IES públicas	8.2	48.7	8.6	49.1
Centros públicos de investigación Conacyt	0.0	0.0	0.1	3.3
Instituciones particulares	61.6	27.4	83.7	45.5
Total	100.0	14.8	100.0	33.3

Fuente: datos de datos del Formato 911, 2018-2019.

Campo de formación académica

De acuerdo con el anexo “Matrícula de educación superior por tipo de control y servicio” presentado en el Tercer Informe de Gobierno (Gobierno de México, 2021), en el periodo se observaron cambios en la distribución de la matrícula de licenciatura entre las seis áreas de conocimiento que aún se reportan en los informes de gobierno.

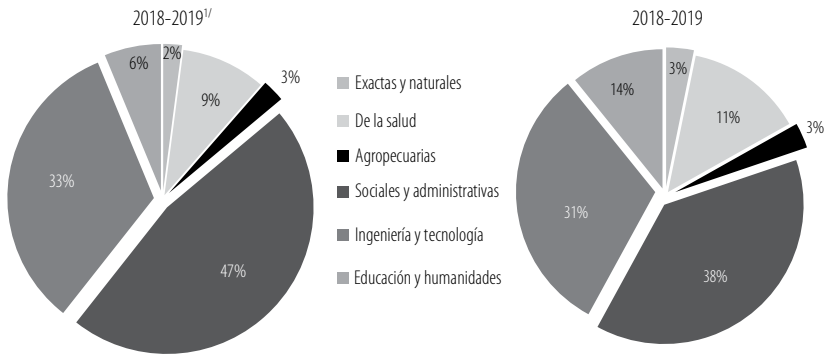
El área de ciencias sociales y administrativas mantuvo el mayor peso, si bien en el periodo disminuyó de 46.7 a 38.2%, en tanto el de ingeniería y tecnología disminuyó de 33.1 a 31.2%. Con una participación mucho menor se encontraron las áreas de ciencias de la salud, que aumentaron de 9.4 a 13.6%; educación y humanidades, que también aumentó de 6.2 a 10.8%, al igual que lo hizo ciencias exactas y naturales (2.1 a 3.2%). El área con menor participación siguió siendo la de ciencias agropecuarias, que pasó de 2.5 a 2.9% (gráfica 15).

La clasificación mexicana de planes de estudio por campos de formación académica, establecida en 2011 por el INEGI, la SEP, la ANUIES y otras dependencias de la administración pública, actualizada en 2016 (INEGI, 2016), agrupa los programas con criterios seguidos a nivel internacional. Si bien esta tipología es congruente con las áreas antes señaladas, no es posible hacer una comparación

de la distribución de la matrícula de 2006 a 2018, precisamente por haber sido establecida casi al finalizar el sexenio de Felipe Calderón.

GRÁFICA 15

Matrícula escolarizada de licenciatura por área de conocimiento,^{1/} 2006-2007 y 2016-2017



^{1/}Áreas de conocimiento vigentes como clasificación oficial hasta 2011.

Fuente: datos del anexo "Matrícula de educación superior por tipo de control y servicio", Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021.

En el ciclo 2018-2019 se consideran 10 campos amplios de formación: los que tienen mayor participación, con una matrícula cercana a un millón de estudiantes, son Administración y Negocios (23%) e Ingeniería, Manufactura y Construcción (22%), el cual comprende programas, entre otros, de ingeniería civil electrónica, mecánica, química y arquitectura. En orden de magnitud, le siguió el campo de ciencias sociales y derecho, con poco más de 800 000 estudiantes (18%), que se desagrega en ciencias sociales y estudios del comportamiento, ciencias de la información, derecho y criminología. Estos cuatro campos concentraron 63% de la matrícula total de licenciatura.

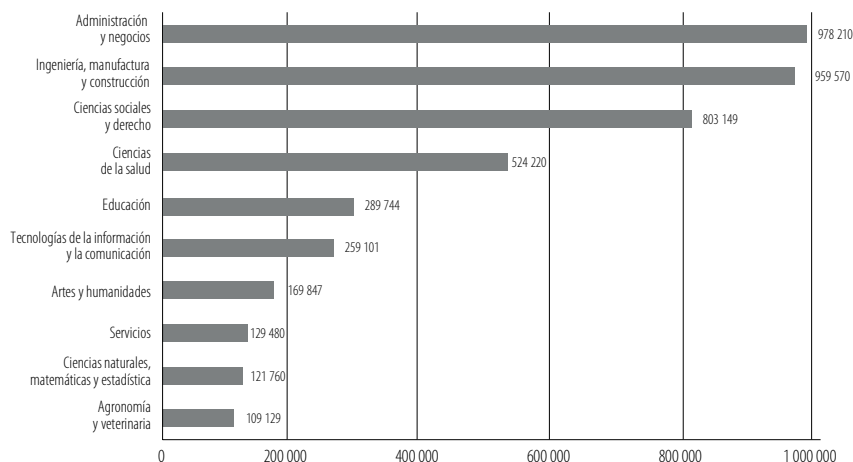
En cuarto sitio estuvo el campo de ciencias de la salud, con más de 500 000 alumnos (12%), que comprende programas de medicina, enfermería, odontología, rehabilitación y disciplinas auxiliares para la salud; le siguieron educación (7%), formado por los programas de ciencias de la educación, pedagogía y formación docente, y tecnologías de la información y la comunicación (6 por ciento).

Los cuatro campos restantes tuvieron una baja participación, que en conjunto alcanzó 12% de la matrícula total: artes y humanidades (4%) con programas como música, diseño, filosofía, historia,

arqueología y letras; ciencias naturales, matemáticas y estadística (3%), con programas de biología y ciencias ambientales, ciencias físicas, químicas y de la Tierra, matemáticas y estadística; servicios (3%), con programas de servicios personales y de transporte y seguridad; y por último agronomía y veterinaria, con 2% de la matrícula y poco más de 100 000 estudiantes (gráfica 16).

GRÁFICA 16

Matrícula de licenciatura por campo amplio de formación académica, 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

Personal docente¹³

Las estadísticas presentadas en los anexos educativos del Tercer Informe de Gobierno contabilizaron para el ciclo 2018-2019 a 414 408 docentes en educación superior, distribuidos de la siguiente manera: 3.5% de normal, 80.5% de licenciatura universitaria y tecnológica y

13 El personal académico de educación superior es denominado de diversos modos en las estadísticas educativas: personal académico, personal docente, docente, profesor o maestro. En el Informe de Gobierno se utiliza la denominación de "maestro" y en "Principales cifras" la de "docente", que se define como "la persona que estimula, potencia, conduce o facilita el proceso de construcción de saberes (conocimientos, habilidades, valores, actitudes, emociones) entre los alumnos a partir de un programa de estudio específico" (DGPPyEE, 2019a: 308). En las estadísticas a cada docente se le considera tantas veces como en centros de trabajo esté adscrito.

16% de posgrado (Gobierno de México, 2021). Ante el traslape de la información sobre los docentes que imparten docencia en licenciatura y posgrado, el número efectivo de personas es menor al señalado, sin que se cuente con información confiable sobre el número efectivo de profesores e investigadores.

Una década atrás, el número de docentes reportado fue de 274 618, por lo que en los dos sexenios se tuvo un crecimiento de 51%, menor que el de la matrícula atendida (64%). Sin embargo, fue distinta la dinámica entre los regímenes de sostenimiento y entre los niveles: el número de docentes en IES particulares aumentó en 60% y el de públicas en 45%. En el nivel de licenciatura la variación fue semejante (54% y 47%), pero en el nivel de posgrado las primeras casi triplicaron el número de docentes de las públicas (140% y 48%). Por su parte, el número de docentes de educación normal disminuyó en poco más del millar (-6%), pero mientras los de escuelas normales públicas aumentaron en 11%, los de particulares disminuyeron en 48%, contracción que correspondió a la dinámica de crecimiento negativo de la matrícula, principalmente en el segmento privado (cuadro 8).

Al desagregar el tipo de contratación del personal docente por subsistema en las categorías profesores de tiempo completo, de tiempo parcial y por horas, se encuentra una gran diversidad. De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Información y Análisis de la ANUIES, en el ciclo 2018-2019, se contó en la modalidad escolarizada con poco más de 385 000 docentes, 30 000 menos que la cifra oficial reportada para todo el SNES. Del total de ellos, la cuarta parte fue de tiempo completo, 5.6% de tiempo parcial (medio tiempo y tres cuartos de tiempo) y 69.2% tuvo contrato por horas (profesor de asignatura).

Los subsistemas con mayor proporción de PTC fueron: CPI (93%), ITF (57%), ENP (43%), OIP (39%) y UPE-UI (36%). Las IP contaron con la más alta proporción de profesores contratados por horas (85%), le siguieron UP (78%), UT (71%) e ITES (66%). Las distintas dinámicas del personal académico y los tipos de contratación predominantes en cada uno de los agrupamientos institucionales mostraron la creciente diversidad de la educación superior (cuadro 9).

CUADRO 8

Personal docente de educación superior, 2006-2007 y 2018-2019

Nivel	2006-2007			2018-2019			Variación %		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Normal licenciatura	15 635	10 851	4 784	14 480	12 014	2 466	-7	11	-48
Licenciatura universitaria y tecnológica	222 704	134 265	88 439	333 617	197 696	135 921	50	47	54
Posgrado	36 279	22 665	13 614	66 311	33 631	32 680	83	48	140
Total	274 618	167 781	106 837	414 408	243 341	171 067	51	45	60

Fuente: datos del Anexo "Maestros en educación superior por tipo de control" del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021.

CUADRO 9

Personal docente en modalidad escolarizada por tipo de contratación, 2018-2019

Clasificación	PTC	Tiempo parcial	Horas	Total	Porcentaje		
					PTC	Tiempo parcial	Horas
Universidades federales	14 502	3 817	30 744	49 063	29.6	7.8	62.7
Universidades públicas estatales	32 700	2 478	55 674	90 852	36.0	2.7	61.3
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	1 866	627	2 389	4 882	38.2	12.8	48.9
Universidades interculturales	316	22	541	879	35.9	2.5	61.5
Universidades tecnológicas	4 404	158	10 886	15 448	28.5	1.0	70.5
Universidades politécnicas	1 387	3	4 882	6 272	22.1	0.0	77.8
Institutos tecnológicos federales	9 266	1 944	5 120	16 330	56.7	11.9	31.4
Institutos tecnológicos descentralizados	3 440	498	7 299	11 237	30.6	4.4	65.0
Escuelas normales públicas	4 901	2 619	4 000	11 520	42.5	22.7	34.7
Otras IES públicas	5 365	1 713	6 861	13 939	38.5	12.3	49.2
Centros públicos de investigación Conacyt	2 550	100	88	2 738	93.1	3.7	3.2
Instituciones particulares	16 130	7 628	137 649	161 407	10.0	4.7	85.3
Total	96 827	21 607	266 133	384 567	25.2	5.6	69.2

PTC: Personal docente de tiempo completo.

Tiempo parcial: personal docente de medio tiempo y tres cuartos de tiempo.

Horas: Personal docente por horas.

Fuente: Dirección de Información y Estadística de la ANUIES, con datos de Formatos 911, 2018-2019.

Programas educativos reconocidos por su calidad

En los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto se dio continuidad a las políticas para la mejora de la calidad iniciadas desde la década de los noventa y fortalecidas a partir del año 2000. Entre los programas con este propósito estuvieron los siguientes: Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), Programa de Carrera Docente, Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) y Programa para el Fortalecimiento de la Calidad. En la segunda parte del libro se hará referencia específica a estos instrumentos de financiamiento.

La política para la mejora de la calidad articuló los procesos de evaluación y acreditación con la asignación de recursos adicionales al presupuesto ordinario de las IES. Para ello se establecieron dos tipos de indicadores: los referidos a lo que se denominó “capacidad académica” (perfil deseable del personal académico y de los cuerpos académicos) y los relativos a la “competitividad académica” (programas reconocidos por su calidad). Para incidir en el primero de ellos, el Promep constituyó el principal programa, el cual cambió de denominación a Prodep, a partir de 2014, como resultado de la reforma educativa del año anterior y el establecimiento de un programa transversal a todos los tipos educativos.

Para el segundo tipo de indicadores, el principal instrumento de la SEP fue el PIFI; con este programa se impulsaron los procesos de evaluación y acreditación de los programas educativos, principalmente en el nivel de licenciatura, a cargo de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y de los organismos acreditadores reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes). Para el reconocimiento de la calidad en el nivel de posgrado se dio continuidad al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), administrado por el Conacyt en coordinación con la Subsecretaría de Educación Superior.

Con datos de 2017, estos indicadores fueron muy heterogéneos entre los subsistemas de educación superior. De acuerdo con un estudio realizado por la ANUIES, en ese año sólo 17% del total de IES

contaron con al menos un programa acreditado por Copaes o Nivel 1 de los CIEES. Con respecto a la meta del PSE 2013-2018 de alcanzar 72% de matrícula inscrita en programas de calidad, solamente se obtuvo 43% (cuadro 10).

Los avances logrados al finalizar el sexenio reflejaron la enorme desigualdad que existe entre las entidades federativas y los subsistemas de educación superior: mientras que en Nuevo León dos de cada tres estudiantes de licenciatura estuvieron inscritos en programas de buena calidad, en Chiapas, Oaxaca y Guanajuato lo hicieron uno de cada tres (ANUIES, 2018: 74).

CUADRO 10

Porcentaje de programas educativos de educación superior reconocidos por su calidad, 2017

Subsistema	Licenciatura		Posgrado	
	% Instituciones con programas de calidad ^{1/}	% Matrícula inscrita en programas de calidad ^{1/}	% Matrícula inscrita en programas de calidad ^{2/}	% Programas de calidad ^{2/}
Universidades públicas federales	86	55	76	56
Universidades públicas estatales	100	79	50	53
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	55	39	34	33
Universidades interculturales	30	8	0	0
Universidades tecnológicas	56	33	0	0
Universidades politécnicas	33	36	17	24
Institutos tecnológicos federales	68	43	70	57
Institutos tecnológicos descentralizados	69	42	36	23
Normales públicas	23	18	0	0
Centros públicos de investigación Conacyt	33	10	87	82
Otras IES públicas	6	2	17	20
Instituciones públicas	42	56	51	46
Instituciones particulares	4	15	2	2
Total	17	43	23	20

^{1/} Nivel 1 de los CIEES o acreditados por organismos reconocidos por el Copaes.

^{2/} Programas inscritos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt en cualquiera de sus cuatro niveles: reciente creación, en desarrollo, consolidados y competencia internacional.

Fuente: tomado de la ANUIES, *Visión y acción 2030*, con datos de Formatos 911, CIEES, Copaes y PNPC. Actualización: agosto de 2017.

Por otro lado, la participación de los subsistemas en los procesos de evaluación y acreditación fue también heterogénea: las UPE fueron las que mostraron mayor disposición a participar, segmento al que estuvo dirigida desde sus inicios la política pública centrada en la dupla evaluación-financiamiento. Al finalizar el sexenio de Peña Nieto, ocho de cada 10 estudiantes de licenciatura de estas universidades cursaron un programa reconocido por su buena calidad. En segundo sitio estuvieron las UF, con uno de cada dos estudiantes en esta situación. En orden descendente les siguieron: ITF e ITES (43%), UPEAS (39%), UT (33%), UP (32%) y ENP (18%). Las IP sólo contaron con 15% de su matrícula en programas evaluados por los CIEES Nivel 1 o por Copaes, lo que hace ver, por un lado, que la gran mayoría de ellas no mostraron disposición a participar en los mecanismos de mejora y aseguramiento de la calidad impulsados por el gobierno federal y, por el otro, que muchas de ellas no alcanzaron los parámetros de calidad establecidos por los organismos evaluadores y acreditadores.

En cuanto al posgrado, el estudio de la ANUIES señala que únicamente 11% de las IES que impartieron programas de este nivel registraron al menos un programa en el PNPC, con 22% de los estudiantes de posgrado. En este nivel también fue patente la heterogeneidad entre los subsistemas: los CPI fueron los que alcanzaron el porcentaje más elevado de matrícula de posgrado en programas en el PNPC (82%), seguidos por IT, ITES, UF y UPE, por arriba de 50%. En las IP sólo dos de cada 100 estudiantes de posgrado cursaron sus estudios en un programa registrado en el padrón. Ello hace ver que, aunque la postulación de programas al PNPC sea voluntaria, han sido las IES públicas las que han recibido la mayor presión para que sus programas ingresen al padrón por los beneficios que otorga, principalmente tener asegurado el otorgamiento de becas a los estudiantes (Patiño y Alcántara, 2020).

El proceso de expansión y creciente diversificación de la educación superior en México ha llevado a la integración de diversos conjuntos institucionales a los que denominamos subsistemas, que consideran la personalidad jurídica de las IES, su misión institucional, las características de su proyecto académico, los mecanismos de coordinación y los objetivos específicos que persiguen.

La diversificación ha sido resultado de la combinación de diversos factores, entre los cuales dos son los sobresalientes: por un lado, la dinámica social, demográfica, económica y educativa en las diversas regiones del país y, por el otro, la aplicación de determinadas políticas del gobierno federal y de los gobiernos estatales.

En cuanto al primero, se cuenta con evidencias presentadas en diversos estudios de que los cambios sociales y económicos verificados desde la segunda mitad del siglo xx han impactado en el paulatino crecimiento y diferenciación del sistema de educación superior, el cual se fue construyendo con el paso de sociedades rurales a urbanas, el impulso a la industrialización en el país, el crecimiento de los grupos de población en edad de cursar estudios superiores y el aumento y expansión territorial de la educación básica y de la media superior.

Con relación a las políticas públicas, la integración de los subsistemas ha sido resultado de los cursos de acción específicos que el Estado, a lo largo de más de un siglo, ha instrumentado con la creación de instituciones públicas de carácter universitario, tecnológico y de educación normal, con mayor o menor énfasis en cada administración, en función de las prioridades otorgadas a determinados tipos de formación académica.

El reconocimiento de distintos subsistemas (por tipo de sostenimiento, por tipo de servicio y por perfil académico) demuestra la complejidad de la educación superior. Si bien las IES que integran

14 Como se señaló en la introducción, al conjunto de IES se le ha venido denominando convencionalmente SNES y a los subconjuntos institucionales subsistemas de educación superior, sin que en todos los casos conformen sistemas en sentido literal.

cada uno de ellos comparten los elementos comunes a una institución educativa de tipo superior, la heterogeneidad es uno de los rasgos característicos del sistema, que se manifiesta en perfiles académicos, misiones institucionales, desempeño de las funciones (docencia, investigación y difusión de la cultura), calidad de los servicios, condiciones del personal académico, perfil de los estudiantes, tamaño y cobertura por áreas de conocimiento, cobertura territorial, organización, normatividad y vinculación con el entorno social.

Clasificación de las IES

Las IES pueden ser clasificadas de diversas maneras según los propósitos que se persigan. Para efectos de planeación y de organización administrativa de los organismos encargados de la coordinación de este nivel educativo en los distintos órdenes de gobierno (SEP en el ámbito federal y secretarías o institutos de educación en los ámbitos estatales), se han establecido distintos conjuntos o subsistemas que agrupan a instituciones que comparten diversos rasgos, sean de tipo normativo-administrativo (personalidad jurídica y ámbito de coordinación por parte de la SEP), o bien de tipo académico (características de la formación ofrecida y funciones realizadas).

Como vimos en el apartado anterior, un agrupamiento de IES se hace con base en su régimen de sostenimiento, al partir de dos grandes grupos: IES públicas e IES particulares. Las públicas, a su vez, se clasifican en tres grupos según su tipo de sostenimiento: federales, estatales y autónomas. Ésta es la forma como la SEP reporta la primera gran división de la educación superior, tal como se presenta en los anexos de los informes de gobierno. Sin embargo, en cada uno de estos agrupamientos se ubican conjuntos institucionales o IES en lo individual.

La LGES formalizó la composición del SNES en tres grandes subsistemas: 1) universitario, 2) tecnológico y 3) escuelas normales e instituciones de formación docente. Adicionalmente, reconoce a los sistemas locales de educación superior que se establezcan en las leyes

de las entidades federativas, en armonización con la Ley General que es obligatoria para todos los órdenes de gobierno.

Cada uno de los subsistemas está definido en la ley en función de su objeto: el correspondiente al universitario es la “formación integral de las personas [...] la construcción de saberes, la generación, aplicación, intercambio y transmisión del conocimiento, así como la difusión de la cultura y la extensión académica”, es decir, que realizan las funciones de manera completa; el del tecnológico es la “formación integral de las personas con énfasis en la enseñanza, la aplicación y la vinculación de las ciencias, las ingenierías y la tecnología con los sectores productivos de bienes y servicios, así como la investigación científica y tecnológica”, y el de la educación normal y de formación docente es “formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior, así como en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado” (LGES, 2021). Cabe señalar que a partir de 1984 la formación inicial de educación normal está reconocida como licenciatura.

Esta clasificación derivó de las tres instituciones emblemáticas durante los siglos XIX y XX: la Universidad Nacional de México, creada en 1910, con su antecedente en la Real y Pontificia Universidad de México; el IPN, constituido en 1937, y la Escuela Normal Veracruzana, instituida en la reforma liberal (1886).

En cada uno de los subsistemas, se establece la clasificación de las IES en razón de su naturaleza jurídica: federales, estatales, municipales, comunitarias públicas, internacionales con reconocimiento en México, centros públicos de investigación y particulares, incluyendo las de sostenimiento social y comunitario. Además, las IES pueden ser autónomas por ley, organismos descentralizados, órganos desconcentrados o dependencia directa de la administración pública estatal o federal. Por ello, es posible hacer diversas clasificaciones de las IES según su pertenencia a uno de los tres grandes subsistemas o de acuerdo con su naturaleza jurídica, y ninguna de ellas anula a la otra (Mendoza, 2018).

La clasificación que aquí se retoma, en lo general, es la utilizada por la SEP y la ANUIES como resultado de la combinatoria del tipo de sostenimiento, naturaleza jurídica, dependencia administrativa,

servicio ofrecido y perfil académico de las IES. Ésta considera 12 subsistemas en un segundo nivel de desagregación:¹⁵

Instituciones de sostenimiento público

1. Universidades federales (UF)
2. Universidades públicas estatales (UPE)
3. Universidades públicas estatales con apoyo solidario (UPEAS)
4. Universidades interculturales (UI)
5. Universidades tecnológicas (UT)
6. Universidades politécnicas (UP)
7. Institutos tecnológicos federales (ITF)¹⁶
8. Institutos tecnológicos estatales (ITES)
9. Otras instituciones públicas (OIP)
10. Escuelas normales públicas (ENP)¹⁷
11. Centros públicos de investigación Conacyt (CPI)

Instituciones de sostenimiento privado

12. IES particulares (IP): escuelas normales, universidades, institutos, centros, colegios y escuelas.

15 En el glosario de “Principales cifras”, el término subsistema se define como el “conjunto de universidades e instituciones que se encuentran estructuradas de acuerdo con el sostenimiento y dependencia operativa, permitiendo la organización de los contenidos que conforman el tipo superior.” (DGPPyEE, 2019a: 315).

16 Los institutos federales y estatales o descentralizados se consideran dos subsistemas, independientemente de que a partir de 2015 formen parte del TecNM, que tiene la figura de organismos desconcentrado de la SEP.

17 Para efectos de coordinación y planeación, la educación normal constituye un subsistema educativo, independientemente del tipo de sostenimiento de las instituciones (público o privado), pero para efectos de nuestro análisis, a la educación normal pública la consideramos como un subsistema específico. Como vimos, la Ley General de Educación incluye en el subsistema de escuelas normales e instituciones de formación docente a las unidades de la UPN, a las universidades pedagógicas y a los centros de actualización del magisterio (CAM), si bien a lo largo del periodo que se analiza, algunos de los CAM se agruparon en otros conjuntos. Aquí consideramos a las unidades de la UPN y a las universidades pedagógicas de los estados como parte del sistema de la UPN, en tanto que los CAM que imparten estudios de posgrado se agrupan en el subsistema de “Otras instituciones públicas”. Con la expedición de la ley mencionada se revisarán los criterios de clasificación de este tipo de IES.

Las IES de sostenimiento federal pertenecen a distintos subsistemas y cuentan con diferente personalidad jurídica: a) organismos públicos desconcentrados: IPN, UPN, TecNM y UNADM; b) entidades apoyadas no autónomas: Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN (Cinvestav), Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), El Colegio de México (Colmex), Colegio de Posgraduados (Colpos) y centros de investigación Conacyt; c) escuelas normales federales, y d) otras IES públicas. Son cuatro las universidades federales autónomas: UNAM, UAM, UAAAN y UACH.

Las IES de sostenimiento estatal corresponden a distintos subsistemas académicos y organizativos: UPE, UPEAS, UI, UT, UP e ITES. Las escuelas normales, con excepción de la Ciudad de México, fueron transferidas a los estados con la descentralización educativa de 1992. Además, existen otro tipo de IES que dependen directamente de los gobiernos estatales. Las universidades públicas estatales autónomas son 36, una de las cuales (UNICACH) pertenece al UPEAS. Todas las UPE son autónomas por ley de los congresos locales.¹⁸

Las IES de sostenimiento privado ofrecen programas de TSU, licenciatura y posgrado con muy diversas denominaciones (universidades, escuelas, centros o institutos); en este subsistema también se agrupan las escuelas particulares autorizadas para impartir educación normal.

A continuación, se presentan las principales características de cada uno de los subsistemas, así como los datos de su evolución durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. En el cuadro 11 se presentan las cifras de matrícula y su evolución en el periodo.

18 En el subsistema de UPE se incluye a la Universidad Autónoma de Occidente, la que a partir de 2018 dejó de pertenecer al conjunto de UPEAS por un acuerdo entre la universidad, el gobierno de Sinaloa y la SEP. La UPE más reciente que obtuvo su autonomía fue la Universidad de Quintana Roo (marzo de 2022).

CUADRO 11

Evolución de la matrícula de educación superior por subsistema, 2006-2007 y 2018-2019

Subsistema	TSU-lic.		Posgrado		Total		Variación % 2006-2007 y 2018-2019		
	2006-2007	2018-2019	2006-2008	2018-2020	2006-2009	2018-2021	TSU-Lic.	Pos.	Total
U federales	357 498	435 431	33 112	48 317	390 610	483 748	22	46	24
U públicas estatales	747 502	1 172 783	40 753	53 670	788 255	1 226 453	57	32	56
U púb. est. con apoyo sol.	30 530	64 188	1 114	1 269	31 644	65 457	110	14	107
U interculturales	3 033	14 594	40	61	3 073	14 655	381	53	377
U tecnológicas	67 025	246 810	0	45	67 025	246 855	268	n.a.	268
U politécnicas	12 125	100 835	28	1 102	12 153	101 937	732	3 836	739
Inst. tecnológicos fed.	234 220	352 378	3 148	4 599	237 368	356 977	50	46	50
Inst. tecnológicos desc.	103 344	250 408	623	898	103 967	251 306	142	44	142
Esc. normales públicas	93 186	81 658	3 508	3 677	96 694	85 335	-12	5	-12
Otras IES públicas	51 138	180 476	11 854	21 478	62 992	201 954	253	80	220
Centros de inv. Conacyt	423	373	2 604	4 395	3 027	4 768	-12	69	58
IES particulares	825 659	1 444 199	86 788	221 756	912 447	1 665 955	75	156	83
Total	2 525 683	4 344 133	183 572	361 267	2 709 255	4 705 400	72	97	74

Nota: Incluye modalidad escolarizada y no escolarizada.

Fuente: datos de la ANUIES, Anuarios Estadísticos 2006-2007 y 2018-2019, con base en Formatos 911.

Universidades federales

Este conjunto considera a seis instituciones; cinco de ellas están sectorizadas en la SEP: UNAM, UAM, UAAAN, UPN e IPN. La UACH está sectorizada en la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural (Sader). Cuatro de ellas son universidades autónomas (UNAM, UAM, UAAAN y UACH) y dos son organismos desconcentrados (UPN e IPN). Se incluye en este agrupamiento al IPN, en virtud de que su perfil académico es muy similar al universitario. Asimismo, no se considera en este agrupamiento a la UNADM, organismo desconcentrado federal, ya que posee un perfil académico específico, y se considera en el grupo de “Otras IES públicas”.

El caso de la UPN es singular: su unidad central (Ajusco), con las cinco unidades en la Ciudad de México, es un organismo descon-

centrado, a diferencia del resto de las unidades académicas que pasaron a depender de los gobiernos de las entidades federativas a partir de la descentralización educativa de 1992. A nivel nacional, la UPN cuenta con 70 unidades, 208 subsedes y tres universidades pedagógicas descentralizadas (Chihuahua, Durango y Sinaloa). La matrícula que aquí se reporta comprende el conjunto de estos establecimientos.

Las UF tienen un importante peso en la educación superior del país: en ellas se encuentra 17% de los profesores con doctorado. La mitad del personal académico de estas universidades cuenta con estudios de posgrado y en ellas se realiza, junto con los centros de investigación Conacyt, la mayor parte de los estudios científicos y humanísticos del país, así como importantes proyectos de desarrollo tecnológico.

De acuerdo con datos del EXECUM, en 2018 cerca de la cuarta parte de los miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se encontraron en tres instituciones de este grupo: UNAM (16%), UAM (4%) e IPN (4%). Además, las tres publicaron 41% de los artículos registrados en el índice Scopus (la UNAM participó con 31%). Quince de cada 100 patentes otorgadas fueron para estas instituciones (la UNAM participó con 12%) y la tercera parte de las revistas científicas registradas en el padrón del Conacyt pertenecieron a dependencias de estas instituciones (la UNAM participó con 25%) (EXECUM, 2020).

La UNAM se fundó en 1910, su antecedente fue la Real y Pontificia Universidad de México; el IPN, que se creó en 1938, constituyó el principal proyecto del cardenismo; la UAM, que se estableció en 1974, y la UPN en 1978, iniciaron actividades en el contexto de las políticas de descentralización educativa y en un periodo de acelerada expansión de la demanda de educación superior en la entonces Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La UACh tiene como antecedente la Escuela Nacional de Agricultura, que data de 1854 y que en 1923 se trasladó a la hacienda de Chapingo en el Estado de México, transformándose en 1974 en la actual institución autónoma. La UAAAN es la institución más reciente como universidad federal (2006), si bien cuenta con una larga trayectoria en el estado

de Coahuila, cuando se estableció en 1923 la Escuela Regional de Agricultura Antonio Narro.

Cabe señalar que estas seis instituciones no operan como un sistema en el sentido estricto del término; más bien se agrupan en este conjunto por ser instituciones federales que comparten algunos rasgos académicos más allá de su figura jurídica y del perfil propio de cada una de ellas (universidades integrales como la UNAM, la UAM y el IPN, o bien especializadas en el campo agropecuario: UACH y UAAAN, o en el campo de la educación: UPN). El IPN, si bien históricamente ha sido la cabeza del sistema de educación tecnológica en el país, por su perfil académico se ubica en este subconjunto.

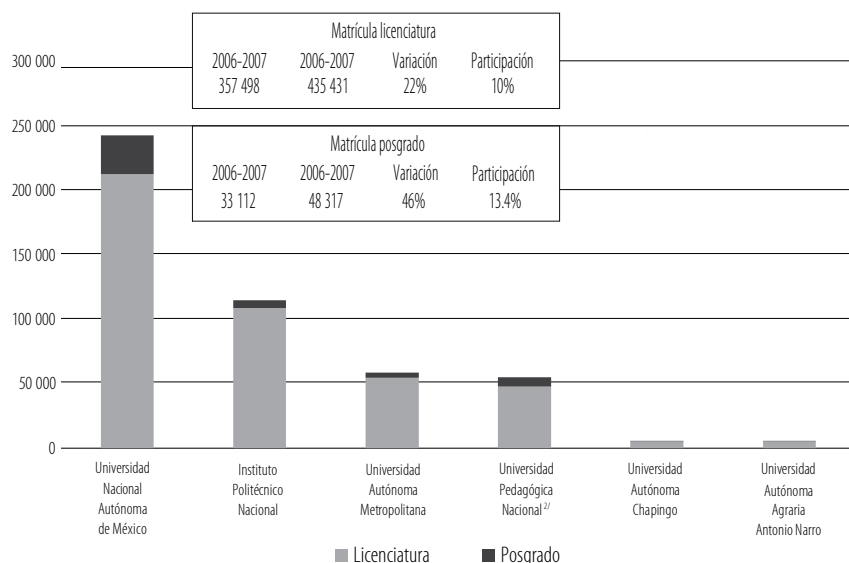
En el ciclo 2018-2019, estas instituciones tuvieron una matrícula de educación superior de 483 748 estudiantes: 435 431 de licenciatura y 48 317 de posgrado; 48% —tres puntos porcentuales por debajo del promedio nacional— fueron mujeres.

Casi la totalidad de la matrícula se encuentra en la UNAM, el IPN y la UAM, siendo la primera de ellas la de mayores dimensiones y diversidad académica. La UNAM y la UACH imparten también programas de bachillerato. En el nivel de licenciatura, las UF atendieron en ese ciclo a 10% de la matrícula nacional y a 16% de la matrícula pública; en el posgrado su participación fue más elevada: 13 y 35%, respectivamente, lo que muestra que, ante la expansión de la licenciatura en otros subsistemas, las UF siguen cumpliendo un papel importante en la formación avanzada, sobre todo en el doctorado, en el que atienden a 23% de la matrícula nacional y a 38% de la matrícula pública.

Durante el periodo 2006-2007 a 2018-2019, la matrícula de licenciatura de las UF aumentó en 22% y la de posgrado 46%. Dado el tamaño de las instituciones —sobre todo de la UNAM, el IPN y la UAM—, la expansión relativa fue menor a la que tuvieron otros subsistemas. De la ampliación de la matrícula nacional de licenciatura (1.8 millones de estudiantes), estas instituciones contribuyeron con 4.3% y en el posgrado (150 000 estudiantes a nivel nacional) con 8.6 por ciento.

GRÁFICA 17

Matrícula de educación superior de las universidades federales,^{1/} 2018-2019



^{1/} No considera al TecNM (IES federal que agrupa a los institutos tecnológicos), ni a la UnADM (institución federal que se agrupa en "Otras instituciones públicas").

^{2/} Incluye la matrícula de las unidades descentralizadas y de las universidades pedagógicas de los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa.

Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019 y ExECUM-UNAM.

Cabe señalar que las UF han establecido *campi* o unidades académicas en diversas entidades federativas como parte de las políticas de descentralización académica y desconcentración geográfica. La UNAM inició su proceso de descentralización con la creación de las escuelas nacionales de estudios profesionales de Cuautitlán (1974) y Acatlán (1975) en el Estado de México; posteriormente, la UAM creó la unidad académica de Lerma (2009) en este mismo estado, con lo que ambas instituciones extendieron su presencia en diversos municipios conurbados de la zona metropolitana.

En años posteriores se fueron estableciendo *campi*, escuelas y unidades en otros estados. Para el ciclo 2018-2019 se tuvo presencia de 31 unidades académicas de UF en 18 entidades federativas, además de la Ciudad de México (cuadro 12).

CUADRO 12

Unidades académicas de universidades federales en las entidades federativas

Entidad federativa	Unidad académica	Entidad federativa	Unidad académica
Aguascalientes	-	Morelos	UNAM, IPN
Baja California	IPN	Nayarit	-
Baja California Sur	IPN	Nuevo León	-
Campeche	-	Oaxaca	-
Chiapas	UAAAN	Puebla	-
Chihuahua	-	Querétaro	UNAM, IPN
Ciudad de México	UNAM, UAM, IPN, UPN	Quintana Roo	IPN
Coahuila	UAAN	San Luis Potosí	-
Colima	-	Sinaloa	IPN
Durango	IPN, UACH	Sonora	-
Guanajuato	UNAM, IPN	Tabasco	UACH
Guerrero	-	Tamaulipas	IPN
Hidalgo	IPN	Tlaxcala	IPN
Jalisco	-	Veracruz	-
Estado de México	UNAM, UAM, IPN, UACH	Yucatán	UNAM
Michoacán	UNAM, IPN	Zacatecas	IPN, UACH
		Total	31

Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019 y páginas *web* de la UNAM, el IPN y la UACH.**Universidades públicas estatales**

En el país existen 35 UPE, todas ellas autónomas. Su figura jurídica es la de organismos descentralizados de los estados y fueron creadas por decreto de los congresos locales.¹⁹

La mayoría de estas universidades tienen sus antecedentes en colegios religiosos que datan de la colonia, o bien de colegios civiles de la época de la reforma del siglo XIX. Su transformación a universidades inició en la segunda década del siglo XX. La primera de ellas fue la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo —cuyo

19 La Universidad Autónoma de Occidente, en el estado de Sinaloa, obtuvo su autonomía en 2018 y la Universidad de Quintana Roo en marzo de 2022.

decreto de creación data de 1917— a la que siguieron la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Universidad Autónoma de Yucatán y la Universidad de Guadalajara. En los años setenta, se crearon cinco universidades: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Universidad Autónoma de Aguascalientes. La de más reciente creación, en 1991, fue la Universidad de Quintana Roo.

Cada una de las entidades federativas del país cuenta con una universidad de este subsistema, salvo los estados de Campeche, Chihuahua, Sinaloa y Sonora, que cuentan con dos UPE cada uno. Todas ellas realizan funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, en las que se desarrollan programas académicos en los diversos campos de formación académica. El principal tipo de educación que atienden las UPE es el de educación superior, en los niveles de licenciatura y posgrado, si bien 23 de ellas también imparten programas de bachillerato y 16 ofrecen programas de nivel de técnico superior universitario o profesional asociado.

Históricamente las UPE han sido las principales instituciones públicas de educación superior en sus respectivas entidades federativas. La evolución de la educación superior en el ámbito local ha hecho de ellas el espacio público con el más alto reconocimiento social y tradición académica. Estas universidades reciben un subsidio de carácter ordinario tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales, en una proporción que se establece para cada caso en los convenios de apoyo financiero que anualmente se firman, con un amplio rango de variación, tal como será señalado en el capítulo relativo al financiamiento. La unidad administrativa de la SEP que coordina el proceso de asignación, seguimiento y evaluación del subsidio federal, así como de los programas presupuestarios de carácter extraordinario, es la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural.²⁰ Además de las

20 Hasta 2020 esta dependencia administrativa se denominó Dirección General de Educación Superior Universitaria.

UPE, dicha dependencia realiza estas funciones para las UPEAS y para las universidades culturales.

Así como lo ha hecho el Sistema Nacional de Educación Superior, las UPE han evolucionado gracias a las políticas públicas instrumentadas a nivel nacional, estatal e institucional. Su constante expansión ha estado acompañada de la diversificación de la oferta y de la desconcentración territorial. En el periodo que se analiza, las UPE ampliaron su cobertura de manera sostenida. Con distintos modelos de descentralización y organización, se instalaron unidades académicas, extensiones y nuevos *campi* en ciudades distintas a las capitales de los estados.

En el ciclo escolar 2018-2019 la matrícula de TSU y licenciatura ascendió a 1 172 783, equivalente a 27% de la matrícula nacional y a 40% de la matrícula pública de estos niveles; en el posgrado, la matrícula fue de 53 670, equivalente a 15% del posgrado nacional y a 39% del público. En licenciatura, 54% de la matrícula está compuesto por mujeres, tres puntos más que el promedio nacional, y en el posgrado 50%, cuatro puntos por debajo del promedio.

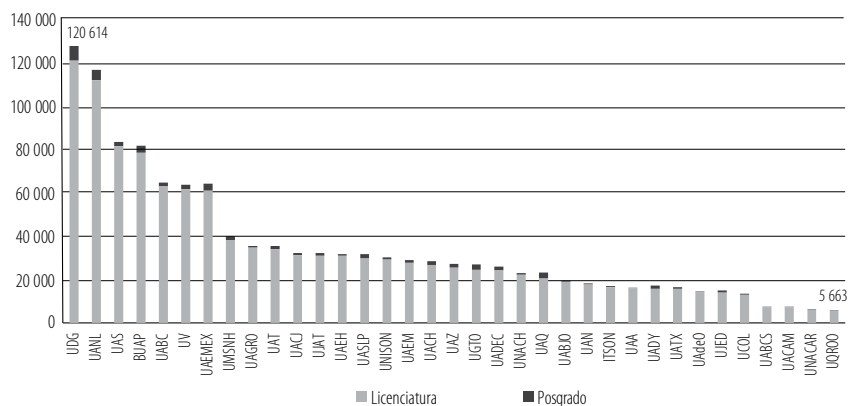
Las UPE, en ambos niveles, atienden a cuatro de cada 10 estudiantes inscritos en instituciones de sostenimiento público. En 11 estados, la matrícula de licenciatura inscrita en este subsistema representa más de 40% de la matrícula atendida por todas las IES, tanto públicas como particulares, lo que indica el gran peso que tienen en el entramado educativo local.

El tamaño de las UPE, medido por la matrícula atendida, varía considerablemente. Por un lado, tenemos a siete universidades con matrícula de educación superior mayor a 60 000 estudiantes: Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Sinaloa, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Veracruzana y Universidad Autónoma del Estado de México. Si se considera solamente el posgrado, las cuatro con mayor matrícula son UdeG, UANL, UAEMEX y BUAP. Las de menor tamaño, con matrícula de educación superior inferior a 10 000 estudiantes, son UQROO, Universidad Autónoma del Carmen, Universidad Autónoma de Campeche y Universidad Autónoma de Baja California Sur;

en el posgrado, 15 universidades tienen menos de 1 000 estudiantes (gráfica 18).

GRÁFICA 18

Matrícula de educación superior de las universidades públicas estatales, 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

En el periodo que se analiza, la matrícula de licenciatura creció 57% y la de posgrado 32%, la primera muy por encima del ritmo de expansión de las UE, si bien las UPE atendieron en el posgrado a 5 000 estudiantes más. La contribución de las UPE al crecimiento de la matrícula de licenciatura fue significativa: uno de cada cuatro estudiantes incorporados cursó sus estudios en ellas, siendo la más alta en el sistema público y duplicando el número de estudiantes incorporados en las universidades tecnológicas —uno de los subsistemas públicos más dinámico en el periodo—, si bien estuvieron por debajo de 34% que alcanzaron las IES particulares. En el posgrado, su contribución a la expansión fue mucho menor que en licenciatura (7%), mismo porcentaje que aportaron las UE, si bien estuvieron muy lejos de la aportación de las IES particulares de 76 por ciento.

Las universidades de este subsistema que observaron gran dinamismo en licenciatura fueron: Universidad Autónoma de Morelos, 163%; Universidad de Guanajuato, 117%; UABC, 87%; UAEMEX, 84%; BUAP, 84%; Universidad Autónoma de Zacatecas, 82%, y UAS, 80%. En el extremo opuesto, la Universidad Autónoma Be-

nito Juárez de Oaxaca solamente creció 2% y la Universidad Autónoma de Tamaulipas disminuyó su matrícula de licenciatura en -6.5% y en el posgrado en -49%. Otra institución que observó un reducido crecimiento en la licenciatura fue la UMSNH (7%), si bien triplicó su matrícula de posgrado. A nivel nacional, el impulso al posgrado estuvo centrado en seis universidades que contribuyeron con las dos terceras partes de la expansión de la matrícula en el periodo: UdeG aportó 22% del crecimiento, en tanto otras cinco instituciones (UAEMEX, UANL, BUAP, UMSNH y UAS) contribuyeron cada una con 9 por ciento.

Universidades públicas estatales con apoyo solidario

El subsistema está integrado por 23 instituciones que fueron creadas, al igual que las UPE, por decreto de los gobiernos estatales. Lo que distingue a las UPE de las UPEAS es el tratamiento presupuestal que la federación otorga a estas últimas. En el caso de las primeras, el subsidio ordinario federal cubre tanto servicios personales como gastos de operación, mientras que las segundas solamente reciben recursos para gastos de operación, recayendo en el gobierno del estado la totalidad del subsidio para el pago de la nómina de los trabajadores académicos y administrativos. En virtud de lo anterior, las UPEAS pueden establecer sus propios tabuladores y programas de estímulos, al no estar regulados en el ámbito federal, como es el caso de las UPE.

Dentro de este agrupamiento, sólo una de ellas cuenta con una antigüedad de más de 70 años: la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, que se creó en 1944 con la denominación de instituto, se constituyó como universidad en los años noventa del siglo pasado y obtuvo su autonomía a principios del siglo actual. Por el contrario, la mayoría de estas IES fueron creadas a partir de la última década del siglo pasado. El caso de Oaxaca es único en este grupo, al contar con siete IES que pertenecen al sistema de universidades del estado de Oaxaca (Suneo), el cual tiene 10 universidades con 17 *campi* en todas las regiones del estado. Tres de ellas no forman parte

del subsistema de UPEAS: Universidad de la Costa, Universidad de Chalcatongo y Nova Universitas, las tres con poco más de 1 000 estudiantes. También destaca el caso de la Universidad Popular de la Chontalpa, que nació como institución municipal y a los pocos años fue reconocida por la SEP.

Las UPEAS se encuentran localizadas en 11 entidades federativas; en el ciclo 2018-2019 la matrícula de TSU y licenciatura fue de 64 188 y la de posgrado de 1 269, nivel en el que seis de ellas no imparten programas educativos, en tanto el Colegio de Chihuahua y el Colegio de Sonora solamente ofrecen programas de posgrado. De la matrícula, 55% está integrada por mujeres. La participación relativa de las UPEAS es más o menos pequeña, tanto en la licenciatura como en el posgrado, pues apenas representa 1.4% de la matrícula nacional y 2.2% de la pública.

El tamaño de la mayoría de estas instituciones es muy reducido, tanto en la licenciatura como en el posgrado. Las más grandes son la Universidad Estatal de Sonora y la Universidad Mexiquense del Bicentenario, con cerca de 17 000 y 15 000 estudiantes, respectivamente; esta última se encuentra desconcentrada territorialmente y cuenta con 30 unidades académicas localizadas en diversos municipios. La UNICACH les sigue en tamaño con alrededor de 9 000 estudiantes; Las instituciones restantes tienen una matrícula inferior a 5 000 estudiantes (gráfica 19).

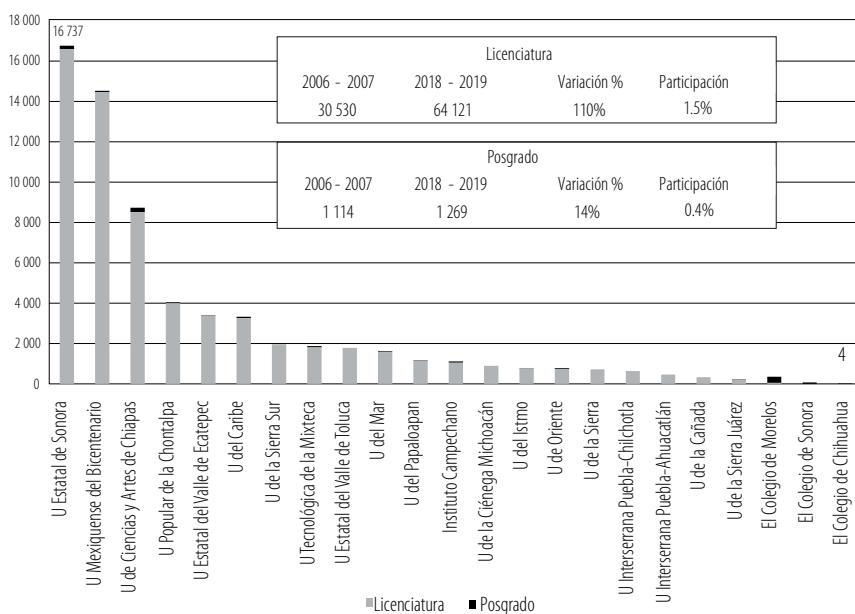
En 2016 se extinguió por decreto del congreso local el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos,²¹ que estaba clasificada como UPEAS, y se crearon siete instituciones, dos de ellas colegios: el Colegio de Morelos y el Colegio de Chihuahua. En el Estado de México se crearon las universidades Estatal del Valle de Toluca y Mexiquense del Bicentenario; en Michoacán, la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo; en Oaxaca, las universidades de la Cañada y de la Sierra Juárez, y en Puebla, la Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Chilchotla.

21 El CIDHEM, creado en 1994 y que impartía programas de licenciatura y posgrado, ha sido uno de los pocos casos de cierre de una IES pública en operación. El motivo expresado por el gobernador para tomar esta iniciativa fue que el centro “no ha arrojado los resultados esperados y se ha alejado del cumplimiento de su objeto” (Calvo, 2016).

Con la matrícula aportada por estas universidades y la expansión de las existentes, el crecimiento relativo del subsistema en licenciatura fue de 110%, muy superior al nacional, mientras que en el posgrado sólo varió 14%, el cual fue el segundo más bajo de los subsistemas, detrás de las escuelas normales públicas que tuvieron un crecimiento negativo. Ello muestra que las UPEAS son instituciones centradas en la formación profesional y marginalmente atienden la formación en el posgrado.

GRÁFICA 19

Matrícula de educación superior de las universidades públicas estatales con apoyo solidario, 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

Universidades interculturales

Este subsistema dio inicio, al igual que el de las universidades politécnicas, en el sexenio de Vicente Fox Quesada. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se estableció como política ampliar

la oferta educativa “cuidando la inclusión de las diferentes expresiones culturales locales y regionales para dar respuesta a las necesidades de educación de los jóvenes en las regiones y zonas del país tradicionalmente marginadas de la educación superior” (SEP, 2001: 200). Entre los proyectos novedosos, se consideró la creación de:

instituciones innovadoras que atiendan las necesidades regionales con un enfoque de interculturalidad; que estén en posibilidad de atender con pertinencia a números crecientes de estudiantes provenientes de las diversas culturas indígenas del país; y que incluyan entre sus objetivos el desarrollo de lenguas y culturas indígenas, y el desarrollo étnico y regional (SEP: 2001).

En ese sexenio se planteó como meta triplicar la matrícula de estudiantes de origen indígena.

En 2001 se estableció en la SEP la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe con el objetivo de promover la incorporación del enfoque intercultural en el Sistema Educativo Nacional, además de constituir un nuevo tipo de universidades con esta perspectiva.

En materia de educación superior indígena, hasta finales de ese año, sólo se contaba con la recién creada Universidad Autónoma Indígena de México, con sede en Sinaloa, proyecto educativo que se había venido gestando desde décadas atrás en el *campus* Los Mochis de la Universidad de Occidente, el cual atendía a estudiantes provenientes de distintas etnias del país. En 2004, se creó la Universidad Intercultural del Estado de México, institución que dio inicio al subsistema de instituciones con el mismo enfoque pedagógico y diseño curricular, y con la figura jurídica de organismo público descentralizado del gobierno del estado. En 2005, iniciaron actividades la Universidad Veracruzana Intercultural, dependiente de la Universidad Veracruzana, así como las universidades interculturales de Chiapas y del Estado de Tabasco; al finalizar el sexenio entró en operación la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. Las cinco universidades interculturales restantes fueron de creación posterior.

Las UI se han establecido en regiones que tienen una fuerte presencia de población indígena, pero no sólo están dirigidas a estudiantes indígenas, sino a la población en general para reforzar la cultura de la interculturalidad. Sin embargo, la proporción de hablantes indígenas es relativamente baja. En 2018 los estudiantes hablantes de lenguas indígenas, en promedio, representaron 28% de la matrícula de licenciatura y 16% de posgrado, con proporciones variables en las instituciones: 75% en Puebla y 10% en Michoacán (Lloyd, 2019: 78).

La misión de estas universidades es muy similar a la establecida en la primera de ellas, la Universidad Intercultural del Estado de México, la cual tiene como uno de sus objetivos principales:

Impartir programas educativos de alta calidad orientados a formar profesionales e intelectuales comprometidos con el desarrollo económico y cultural en los ámbitos comunitario, regional y nacional, cuyas actividades contribuyan a promover un proceso de revalorización y revitalización de las lenguas y culturas originarias, así como de los procesos de generación de conocimiento de los pueblos originarios (UIEM, 2021: s/p).

Este subsistema es uno de los de menor tamaño del sistema de educación superior. Al tomar en cuenta a la Universidad Veracruzana Intercultural, para el ciclo 2018-2019 se contó con 11 universidades. Los programas educativos que se imparten son, casi en su totalidad, del nivel licenciatura y están orientados a incidir en la problemática local: lengua y cultura, desarrollo sustentable, gestión comunitaria y gobiernos locales, salud comunitaria, comunicación intercultural, turismo alternativo, informática administrativa, derecho con orientación en asuntos indígenas, desarrollo económico regional, así como ingenierías forestal, en agronegocios y en TIC.²²

En el ciclo 2018-2019, la matrícula ascendió a 14966, de los cuales solamente 61 cursaron un programa de posgrado en dos universidades: Universidad Autónoma Indígena de México y Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo. La participación de las

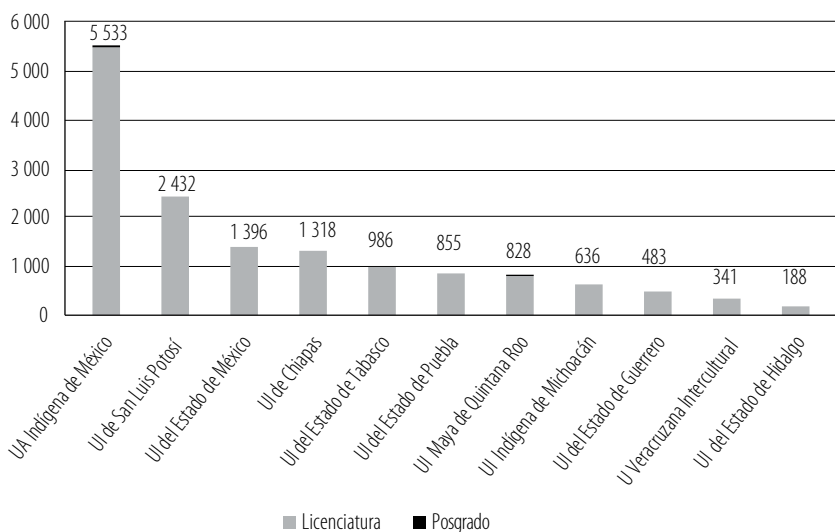
22 En el libro publicado en 2019 *Las universidades interculturales en México: historia, desafíos y actualidad*, coordinado por Marion Lloyd, se analiza el estado del subsistema, su evolución y los perfiles académicos de las instituciones, personal académico y estudiante (Lloyd, 2019).

mujeres fue de 57%, superior en 6 puntos porcentuales al promedio ponderado nacional.

Si bien la matrícula de estas universidades se quintuplicó en el periodo, al partir de una base muy reducida (3 000 estudiantes), su contribución al crecimiento de la matrícula pública de licenciatura a nivel nacional fue solo de 1 por ciento.

GRÁFICA 20

Matrícula de las universidades interculturales, 2018-2019



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

En el periodo se crearon seis universidades. En 2006-2007, iniciaron actividades las universidades interculturales del Estado de Guerrero, Indígena de Michoacán y Maya de Quintana Roo, en tanto la Universidad Veracruzana creó la Dirección de la Universidad Veracruzana Intercultural, si bien los programas educativos interculturales estaban ya en operación.²³ En 2011, se creó la Universidad Intercultural de San Luis Potosí y en 2012 la del Estado de Hidalgo. De las 11 universidades, únicamente cuatro tuvieron una matrícula

23 El proyecto de la Universidad Veracruzana Intercultural se formalizó mediante un acuerdo con la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la SEP en 2004; en 2005 inició sus actividades como programa y a partir de 2007 como dirección (Salmerón, 2019: 54).

superior a 1 000 estudiantes. La Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, debido a sus antecedentes y proyección a diversos grupos indígenas del país, es la más grande, con una matrícula de más de 5 000 estudiantes; la Universidad Intercultural de San Luis Potosí,²⁴ también por sus antecedentes en diversas regiones del estado, es la segunda en tamaño. Siete universidades tienen menos de 1 000 estudiantes, pese a que algunas de ellas llevan trabajando desde hace más de una década, lo que indica su lento proceso de consolidación institucional. Muchas de ellas tienen presencia en más de una localidad del estado, donde destaca la de San Luis Potosí con 11 unidades académicas; la Autónoma Intercultural de Sinaloa con seis sedes, la de Chiapas con cinco y la Veracruzana Intercultural con cuatro. En total, 40 localidades del país son atendidas por algún programa educativo del subsistema.

Universidades tecnológicas

Las UT integran uno de los subsistemas más dinámicos de las últimas dos décadas. Su establecimiento respondió a la política de la SEP de impulsar una nueva modalidad educativa en el nivel superior que formara a los estudiantes en carreras cortas en estrecha colaboración con el sector productivo, para lo cual se estudiaron los modelos aplicados en distintos países y se tomó el modelo académico francés de los Instituts Universitaires de Technologie. La dependencia de la SEP encargada de la coordinación de las UT es la Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (DGUTyP, 2021).²⁵

Al igual que otros tipos de IES creadas a partir de 1997 con la figura de organismos descentralizados de los gobiernos de los estados, se convino entre éstos y la federación una fórmula para su financiamiento consistente en que el gobierno federal se haría cargo

24 La Universidad Comunitaria y la Universidad Indígena de Matlapa se fusionaron para crear la Universidad Intercultural de San Luis Potosí.

25 Hasta 2020 esta dependencia administrativa se denominó Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (CGUTyP).

de la inversión en infraestructura y equipamiento para el inicio de su operación, mientras que ambos órdenes de gobierno otorgarían un subsidio a partes iguales que cubriera los servicios personales (nómina) y los gastos de operación.

Las UT iniciaron su operación a principios de los noventa con el propósito de formar un nuevo tipo de profesional universitario requerido por la industria, y a la vez ampliar y desconcentrar la oferta educativa de tipo superior.

Hasta 2009 impartieron únicamente programas educativos con duración de dos años en el nivel de técnico superior universitario, con base en un modelo educativo basado en competencias profesionales que privilegia la orientación técnica y práctica (30% de formación teórica y 70% de formación práctica y con estadía en una empresa); a partir de 2009 se ofrecen programas que otorgan el título de licenciatura, de licencias profesionales y de ingeniería, con lo cual se ampliaron oportunidades para la continuación de estudios de educación superior.

Los planes de estudio se diseñan según las necesidades regionales con un método denominado “análisis situacional del trabajo”, en cuyo diseño participan empleadores y directivos de empresas locales. Algunos de los programas que imparten las UT se relacionan con la ingeniería básica, eléctrica, mecánica y química, así como en áreas orientadas a la bioquímica, medio ambiente, minería y mecatrónica, nanotecnología y energía renovable.

Para el ciclo 2018-2019, se tuvieron 119 UT con presencia en 31 entidades federativas (la Ciudad de México fue la única entidad sin presencia del subsistema). La matrícula ascendió a 246 855 estudiantes, dos terceras partes reportadas en el nivel de TSU (160 204) y la porción restante en licenciatura (86 606), si bien tras el primer tramo de formación, los estudiantes pueden continuar en el trayecto de licenciatura e ingeniería, a diferencia de lo que ocurría hasta antes de 2009. La participación de las mujeres es de 40%, tanto en TSU como en licenciatura, y es de las más bajas junto con las UP, los ITF y los ITES.

En el nivel de TSU, atendieron a nueve de cada 10 estudiantes del país, lo que mostró la poca atención dada a este tipo de formación

en los restantes subsistemas, tanto públicos como privados, pese a las políticas de diversificación impulsadas por los diferentes gobiernos. En el segmento público, los otros subsistemas con matrícula de TSU son Otras IES públicas y UPE; en el privado, sólo participan con 3% de la matrícula nacional de este nivel. En varias instituciones se otorga el título de profesional asociado, que es equivalente al de TSU, de acuerdo con la clasificación internacional normalizada de la educación (CINE) establecida por la UNESCO.²⁶

Algunas UT se ubicaron en localidades de mediana y alta marginación, en varios casos con presencia de población indígena, resultado de la política del gobierno federal y de los gobiernos estatales de ampliar oportunidades de educación superior para los grupos en desventaja. Las autoridades educativas sostuvieron que su creación representó para jóvenes de estas regiones la principal opción a su alcance, y en ocasiones la única, para la continuación de estudios superiores. Sin embargo, frente a las universidades públicas tradicionales, las UT estuvieron lejos de constituir la primera opción de ingreso a educación superior, si bien a lo largo de cinco lustros adquirieron mayor visibilidad y reconocimiento. Pese a su rápida expansión, tuvieron poco peso relativo en el sistema de educación superior: sólo 5% de la matrícula nacional y 8% de la pública.

El número de estudiantes que en promedio atendieron las UT fue en aumento, si bien estuvo por debajo de las estimaciones originales para nivel de TSU. Algunas instituciones, pese a su antigüedad, no alcanzaron la matrícula óptima de acuerdo con los estándares establecidos, lo que conllevó a una subutilización de su capacidad instalada. En el ciclo 2018-2019, 46 UT tuvieron menos de 1 000 estudiantes y solamente 10 alcanzaron una matrícula superior a 5 000, con un promedio nacional ponderado de poco más de 2 000.

Antes de la modificación del modelo de las UT, la subutilización de la capacidad instalada resultó en gran parte por el carácter

26 Los programas de TSU o profesional asociado se ubican en el nivel 5 de la CINE. Esta clasificación, de acuerdo con la UNESCO, permite garantizar la comparabilidad de los distintos niveles educativos de todos los países desde una perspectiva global y sirve como “marco de referencia estándar utilizado para categorizar y reportar estadísticas educativas internacionalmente comparables” (UNESCO, 2013: iii).

terminal de los programas de TSU y de la escasa aceptación de esta modalidad educativa entre la población. Los dos primeros años de la apertura hacia programas de licenciatura hizo crecer la matrícula en 36% y 22%, tras lo cual se dio un nuevo periodo de estabilización en el siguiente quinquenio, con un promedio de crecimiento anual de 11%, que no se sostuvo en los tres últimos años.

Sin embargo, este subsistema fue uno de los que observó un crecimiento relativo importante: la matrícula casi se cuadruplicó, quedando solamente por debajo de la tasa de crecimiento de las UP y UI. El incremento absoluto fue de 180000 estudiantes, equivalente a 10% del crecimiento nacional y a 15% del sistema público.

En los sexenios de Salinas de Gortari, Zedillo y Fox se crearon 61 UT (las primeras fueron las de Nezahualcóyotl, Tula-Tepeji y Aguascalientes); en los dos siguientes sexenios se duplicó el número de instituciones, 43 durante el sexenio de Calderón y 15 en el de Peña Nieto. Según el número de instituciones creadas, destacan tres estados: Chihuahua con siete, Durango con cinco, y Campeche y Sonora con cuatro cada uno; en la mayoría de los restantes se crearon dos o tres universidades, lo que muestra la prioridad que se le ha otorgado a este tipo institucional.

Los estados con elevada matrícula en las UT fueron Puebla, Chihuahua, Hidalgo y Guanajuato, con alrededor de 20000 estudiantes o más en cada caso; en orden descendente les siguieron Tamaulipas, Coahuila, Querétaro, Nuevo León y Veracruz, cada uno de ellos con una matrícula superior a los 10000 estudiantes.

Universidades politécnicas

Las universidades politécnicas constituyen uno de los dos subsistemas de más reciente creación, junto con las universidades interculturales. En 2002, dio inicio el subsistema con la creación de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí. De acuerdo con la Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, de la SEP, la misión de las UP es:

[la] formación integral de personas a través de la generación, aplicación y difusión del conocimiento y la cultura mediante una investigación y docencia de calidad, con vocación de liderazgo tecnológico, constituyéndose en factor clave para el progreso de sus estados y con amplia presencia en sus áreas de influencia (DGUTYP, 2021: s/p).

Las UP ofrecieron programas educativos con el modelo de formación en competencias con tres ciclos de formación (profesional técnico, profesional asociado y licenciatura o ingeniería). Para el ciclo 2018-2019 operaron 62 universidades en 26 entidades federativas. La Ciudad de México, Baja California Sur, Campeche, Colima, Oaxaca y Sonora no contaron con este tipo de IES.

Prácticamente la totalidad de los programas educativos fueron del nivel licenciatura (100 835 estudiantes), que representaron 99% del total de la matrícula; en el posgrado solamente se atendieron a 1 102 estudiantes, debido a la reciente apertura de programas de este nivel, los que se impartieron en 16 planteles. De la matrícula, 40% estuvo conformada por mujeres, compartiendo con las universidades tecnológicas el porcentaje más bajo de todos los subsistemas.

Pese a que el subsistema sólo representó 2.2% de la matrícula de educación superior y 3.4% de la pública, fue el que tuvo el mayor crecimiento relativo en el periodo (732%), por tratarse de un subsistema relativamente reciente.

En 12 años, la matrícula aumentó a cerca de 89 000 estudiantes. Las UP atendieron a cinco de cada 100 que se incorporaron al sistema de educación superior y a siete de cada 100 del sistema público. Sin embargo, en los tres últimos ciclos escolares redujo su ritmo de expansión anual.

El tamaño de las UP fue reducido en comparación con las UF y UPE: solamente 10 superaron los 3 000 estudiantes, la más numerosa contó con 6 000 y 28 atendieron a menos de 1 000.

Hasta 2006, se habían abierto 23 UP, luego de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí, constituida en el primer año del sexenio de Fox. En el sexenio de Calderón se abrieron 27 y en el de Peña Nieto 12, para un total, en 2018, de 62 en 22 estados. El Estado de

México, con siete instituciones creadas, fue el más dinámico, al que siguieron Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Tabasco y Tamaulipas.

La expansión de las UT y de las UP observó un comportamiento distinto en las entidades federativas. Algunas de ellas optaron por abrir instituciones de uno de los dos subsistemas, sin dar a conocer los estudios de factibilidad que se realizaron, como se estipula en la normatividad de la SEP. Esto llevó a preguntarse si su establecimiento fue resultado de un riguroso estudio técnico, o más bien obedeció a compromisos políticos locales.

Institutos tecnológicos federales y descentralizados

Históricamente el subsistema de educación superior tecnológica estuvo encabezado por el IPN y los institutos tecnológicos regionales, creados a partir de 1948, que pasaron por distintas formas de coordinación: hasta 1959 estuvieron incorporados al IPN, después tuvieron una dependencia directa de la SEP y a partir de 2014 forman parte del TecNM.

Con los criterios de clasificación de las IES seguidos en este trabajo, las instituciones integradas en el TecNM conforman dos subsistemas: institutos tecnológicos federales (ITF) e institutos tecnológicos descentralizados (ITES).

Los ITF constituyen una opción de educación superior que se extendió en todas las entidades federativas del país, lo que incluyó la Ciudad de México en fechas más recientes (2008). Hasta los años ochenta los institutos tecnológicos fueron de control federal y desde 1990, en el marco de las políticas de descentralización educativa impulsadas en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se establecieron los ITES como organismos descentralizados de los estados con patrimonio y personalidad jurídica propios.

Los ITF reciben financiamiento público para su operación ordinaria exclusivamente de la federación, mientras que los ITES son apoyados, formalmente, a partes iguales por la federación y el gobierno estatal correspondiente. La denominación de instituto tecnológico hace referencia a un establecimiento federal y las denomina-

ciones de instituto tecnológico de estudios superiores, instituto tecnológico superior o tecnológico de estudios superiores corresponde a uno estatal.

Para el ciclo 2018-2019 se contó con 248 institutos tecnológicos: 126 federales y 122 estatales (en el estado de Jalisco, los 13 institutos estatales se fusionaron en el Instituto Tecnológico Mario Molina).²⁷ La matrícula total fue de 607 888 estudiantes. De ellos, los ITF atendieron a 356 582 estudiantes y los ITES a 251 306, casi todos inscritos en programas de licenciatura; el posgrado representó menos de 1% de la matrícula y el nivel de TSU sólo tuvo 275 estudiantes. En estas instituciones se tiene la menor participación de las mujeres (37% en los ITF y 40% en los ITES). En conjunto, la matrícula representó 13.4% de la matrícula nacional de educación superior (7.6% los ITF y 5.8% los ITES), 14% de la matrícula nacional de licenciatura y la quinta parte de la matrícula pública de este nivel (12.2% los ITF y 8.6% los ITES).

Por tamaño de matrícula promedio atendida en los planteles, los ITF constituyen un subsistema más grande: 50 planteles de ellos tienen más de 3 000 estudiantes, mientras que solamente 17 ITES alcanzan esta dimensión. Los ITF, en promedio ponderado, atienden a 2 800 estudiantes y los ITES a 2 000. Si se considera el tamaño de los institutos tecnológicos, las universidades tecnológicas y las universidades politécnicas, se advierte que la tercera parte de los planteles de estos subsistemas alcanza una matrícula inferior a 1 000 estudiantes; esto hace pensar que un alto número de ellos, pese a su antigüedad, no ha logrado consolidar su desarrollo institucional y no utilizarían toda su capacidad instalada.

En el periodo analizado, la matrícula de los ITF creció 50% y la correspondiente a los ITES en 142%, lo que indica un fuerte dinamismo de estos últimos como resultado de la continuación de las polí-

27 Además de los institutos tecnológicos se cuenta con seis centros: Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (Cenidet), en Morelos; Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Investigación Técnica (CIIDET), en Querétaro, y cuatro centros regionales de optimización y desarrollo de equipo (CRODE), en Chihuahua, Guanajuato, Veracruz y Yucatán. Los dos primeros imparten programas de posgrado y atienden a una matrícula de menos de 500 estudiantes, que se considera como parte de los ITF.

ticas de descentralización que inició en los años noventa. La contribución de ambos tipos de instituciones a la expansión de la matrícula de licenciatura a lo largo del periodo fue de 265 222 estudiantes, lo que representó 15% del crecimiento de la matrícula nacional de este nivel y 22% de la matrícula pública.

La política de expansión de la educación superior privilegió la creación de instituciones con orientación tecnológica a lo largo del periodo. Más arriba vimos que en los 12 años se establecieron 60 universidades tecnológicas y 44 politécnicas. Para el caso de los institutos tecnológicos, el esfuerzo no fue menor, al crearse 24 federales y 28 estatales, 52 en total, con lo que se aprecia que el esfuerzo otorgó pesos muy similares a cada uno de los conjuntos de IES públicas que comparten vocación tecnológica, personalidad jurídica y orientación hacia población en situación de desventaja.

Con la creación de los institutos tecnológicos, al igual que se hizo con las universidades tecnológicas y politécnicas, se avanzó en la desconcentración territorial de la oferta al interior de las entidades federativas. Tan solo Veracruz, México, Michoacán, Puebla, Jalisco, Oaxaca y la Ciudad de México contaron en 2018 con más de una decena de instituciones.

En la Ciudad de México, hasta 2008, no existían institutos tecnológicos. A partir de entonces se crearon 12 ITF en cinco alcaldías, entonces delegaciones: Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón. Esta entidad fue la que contó con el mayor número de establecimientos creados en el periodo; en Veracruz se abrieron cinco nuevos ITES, entidad que en 2006 ya contaba con el número más elevado de instituciones de este tipo en el país (16), al igual que Guanajuato, que abrió cuatro. Otras 17 entidades establecieron nuevos planteles en menor medida, tanto estatales como federales; en tres de ellas se crearon más de un instituto federal: tres en Aguascalientes, que era el único estado, junto con la Ciudad de México, que no contaba con ningún plantel tecnológico; dos en Nayarit, todos federales, y dos en Tabasco, que ya contaba con un par de ITF y con seis ITES. De acuerdo con ello, no se observó un patrón para la apertura de este tipo de instituciones en las diferentes entidades federativas, al igual que con la creación de universidades tec-

nológicas y politécnicas. Más bien las decisiones obedecieron a los acuerdos políticos establecidos entre los dos órdenes de gobierno.

Escuelas normales públicas

El normalismo ha sido uno de los pilares de la constitución y desarrollo del SEN, por lo que las escuelas normales públicas tienen una arraigada tradición en la formación de maestros para la educación básica, tarea que, hasta la creación de la UPN en 1988, fue su responsabilidad exclusiva. Su historia se nutre con las experiencias pedagógicas y políticas de las escuelas de este tipo que fueron pioneras en diversas regiones del país en el siglo XIX, así como de las escuelas normales rurales que adquirieron protagonismo en distintas regiones a partir del proyecto educativo del cardenismo.

La formación de maestros, o como posteriormente se denominó: “formación de profesionales de la educación” y “formación del magisterio”, ha sido una tarea compartida entre la federación y los estados. Hasta la descentralización educativa en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en las entidades federativas coexistían escuelas normales federales y estatales, cuyos estudios habían sido elevados al nivel de licenciatura una década atrás. Antes, a fin de cursar los programas educativos de normal, sólo se requerían estudios de educación secundaria. A partir de 1983, para ingresar a estas instituciones, se solicitaron estudios de educación media superior. Sin embargo, si bien formalmente las escuelas normales pasaron desde entonces a formar parte del sistema de educación superior, este subsistema mantuvo una escasa articulación con el resto de las instituciones, en especial con las universidades públicas.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 tuvo el propósito declarado de “corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo” (SEP, 1992: 7). A partir de entonces, las escuelas normales públicas federales pasaron a ser operadas por los estados, con excepción de las ubicadas en el entonces Distrito Federal. Desde su inicio, este proceso de descentralización no estuvo exento de conflictos y contradicciones, que se agravaron

con la reforma educativa de 2013, la cual restringió las atribuciones de los estados al otorgar mayores facultades al gobierno federal, como fue la sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

En el ámbito de la gestión federal, hasta 2005 las ENP estuvieron en la esfera de las dependencias relacionadas con la educación básica de la SEP, debido a su natural vinculación con los niveles de primaria y secundaria. En ese año se realizó una reforma organizativa al interior de la Secretaría al establecer, en la nueva Subsecretaría de Educación Superior, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (a partir de 2020 denominada Dirección General de Educación Superior para el Magisterio, DEGESUM). A la nueva dependencia se le fijó la misión de “proponer y coordinar las políticas educativas de educación superior para las instituciones formadoras de docentes a fin de lograr óptimos niveles de calidad y cobertura, así como su integración a las necesidades de la educación básica del país” (DEGESUM, 2021). En las ENP se ofrecen programas de licenciatura en educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial, inicial, física y artística.

Cuando se contrasta la información estadística sobre la educación normal de distintas fuentes, se encuentran algunas diferencias que se derivan de las fechas de corte de la información que se reporta en el informe “Principales cifras”, en los anexos de los informes de gobierno y en el Sistema Básico de Información de Educación Normal (SIBEN, 2021).

Con información de “Principales cifras” del ciclo 2018-2019, el número de ENP ascendió a 239 y el de escuelas a 257.²⁸ Su matrícula fue de 85 335 estudiantes, 96% en licenciatura (81 658) y 4% en posgrado (3 677). Las mujeres representaron 74%, participación sólo superada por las escuelas normales particulares (80%). La li-

28 En el subsistema se consideran también a los centros de actualización del magisterio que ofrecen programas de educación normal, así como los centros regionales de educación normal creados en 2012.

licenciatura en educación normal se impartió exclusivamente en la modalidad escolarizada.

La participación relativa de la matrícula de educación normal fue muy baja en el periodo: dos de cada 100 estudiantes de licenciatura, y tres de cada 100 de licenciatura pública. En los dos sexenios, la matrícula de licenciatura disminuyó en 11000 estudiantes (-12%), lo que contrastó con el crecimiento constante de la población escolar atendida en los restantes subsistemas. El fenómeno de contracción de la matrícula se explica, entre otros factores, por la estabilización del crecimiento de la población escolar que se atendía en la educación básica, por el abandono de las políticas de contratación automática a una plaza docente de los egresados de las ENP y por las modificaciones legislativas de 2013 que permitieron que cualquier egresado de educación superior pudiera concursar por una plaza de docente.

La disminución sistemática del número de estudiantes que cursan educación normal también se observó en las escuelas normales particulares, pero en una magnitud superior: mientras que en el ciclo 2006-2007 se tuvieron poco más de 48000 estudiantes de licenciatura, en el ciclo 2018-2019 bajaron a poco más de 10000. De representar en el primer ciclo 32% de la matrícula de educación normal, se pasó a 11%, una notable reducción tanto absoluta como relativa. Además, el número de planteles particulares se redujo sensiblemente, al pasar de 175 a 136 instituciones y de 225 a 150 escuelas.

Entre las entidades federativas con más ENP se encuentran el Estado de México (39), Chiapas (21), Guerrero (12) y Baja California, Puebla y Jalisco con 11 escuelas cada una. En gran parte de los estados, la institución que encabeza la educación normal tiene la denominación de benemérita y centenaria, lo que le otorga prestigio y reconocimiento social.

Otras IES públicas

Este agrupamiento incluye instituciones con perfiles institucionales muy heterogéneos, que no encuentran ubicación en los restantes. Por

ello, no constituyen en sentido estricto un subsistema que oriente su funcionamiento.

Convencionalmente aquí se agrupa a instituciones educativas de tipo superior, tanto federales como estatales, enfocadas a la educación en distintos campos: bellas artes (escuelas del Instituto Nacional de Bellas Artes); antropología e historia (Escuela Nacional de Antropología e Historia, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia); biblioteconomía y archivonomía (Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía); militar y naval militar (Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea y Heroica Escuela Naval Militar); marina mercante (Escuela Náutica Mercante), así como a diversas instituciones en materia de salud (institutos nacionales de salud y escuelas de enfermería), deportes e impartición de justicia.

Adicionalmente, por el carácter singular de otro tipo de instituciones, se ha convenido agruparlas en este conjunto: universidades que ofrecen programas abiertos, virtuales y a distancia, entre ellas la Universidad Digital del Estado de México y la UNADM la cual, pese a ser una institución federal, tiene un perfil académico distinto al universitario; Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), creada por decreto de la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal (Ciudad de México), e instituciones académicas y centros públicos de investigación no sectorizados en Conacyt, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Cinvestav, el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Colmex, Colpos y otros colegios estatales.

Además, se incluyen a las más recientes universidades creadas que forman parte del Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (Novauniversitas Universidad de Chalcatongo y Universidad de la Costa) que no entran en el esquema de UPEAS, como las demás universidades de este sistema.

En el ciclo 2018-2019 se registró información de 167 IES, 10 de las cuales son centros de actualización del magisterio que imparten estudios de posgrado y cuya matrícula no se contabiliza en el subsistema de educación normal. Asimismo, se registraron 177 planteles en todo el territorio nacional, ya que algunas IES, principalmente Colpos y Cinvestav, cuentan con diversas unidades en

las entidades federativas. La matrícula ascendió a 201 848, 89% en TSU y licenciatura (189 476), y 11% en posgrado (21 372). Del total, 57% fueron mujeres, 6 puntos porcentuales por arriba del promedio nacional.

La matrícula de licenciatura representó 4% de la matrícula nacional y 6% de la pública; en posgrado, su participación fue más alta: 6 y 15%, respectivamente. Este elevado porcentaje de participación de la matrícula pública en posgrado se explica por el número de estudiantes de posgrado del Cinvestav (2 510) y por los cerca de 2 000 estudiantes de posgrado que atiende la Universidad Digital del Estado de México, institución que se creó en el periodo analizado.

La magnitud de la matrícula, sobre todo de licenciatura, proviene del peso que tiene la UNADM al atender, en la modalidad no escolarizada, a cerca de la tercera parte de los estudiantes de este agrupamiento (72 578). Junto con ella, otras cinco instituciones reportan una elevada matrícula en la modalidad no escolarizada: la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (9 303), el Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla (8 714), la Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato (6 224 estudiantes), la Universidad Digital del Estado de México (4 475) y la Universidad Virtual del Estado de Michoacán (2 111). En conjunto, estas instituciones, que exclusivamente ofrecen programas no escolarizados, representan 42% de la matrícula de todo el agrupamiento. Otras dos instituciones de regular tamaño que sobresalen por su dimensión son la UACM (17 481 estudiantes, casi todos en el nivel de licenciatura) y la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (13 308).

El crecimiento de este agrupamiento fue de 107%, expansión nada despreciable: seis de cada 100 estudiantes incorporados al SNES se inscribieron en alguna de estas instituciones. En el periodo se crearon 78 instituciones y dejaron de reportar datos 20, sea por omisión o por haber dejado de operar.

Las entidades que cuentan con un mayor número de IES son la Ciudad de México (34), Jalisco (17), Puebla (12), Guanajuato, México y Tamaulipas (11 cada uno), y Guerrero y Veracruz (10 cada

uno), donde la Ciudad de México y Guanajuato son las que abrieron más instituciones de este tipo a lo largo del periodo.

Centros públicos de investigación Conacyt (CPI)

Este conjunto está formado por 26 centros públicos de investigación, que cubren los principales campos del conocimiento científico, tecnológico, social y humanístico. Con base en los campos de conocimiento de cada uno de los centros, el Conacyt, hasta 2018, los clasificaba en tres áreas: ciencias exactas y naturales (10 centros); ciencias sociales y humanidades (ocho centros); y desarrollo tecnológico y servicios (ocho centros). Además, cuenta con un fondo especializado en el financiamiento de estudios de posgrado. De ellos, 24 impartieron programas educativos, principalmente en el nivel de posgrado.

Los centros, en su mayoría, fueron creados entre 1970 y 1990. El primero de ellos fue el Instituto Nacional de Astrofísica y Óptica, que se derivó del Observatorio Nacional Astrofísico de Tonanzintla, Puebla. Sólo un centro, el Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, se creó a inicios del año 2000 (Conacyt, 2017: 7-8).

Los CPI, junto con los centros de investigación sectorizados en otras dependencias —entre ellos el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias y el Colegio de Posgraduados, clasificados en esta publicación en el agrupamiento de Otras IES públicas— de acuerdo con la Ley de Ciencia y Tecnología expedida en 2002, son entidades paraestatales de la administración pública federal que tienen como objeto predominante realizar actividades de investigación científica y tecnológica, que cuentan con el reconocimiento del Conacyt y de la dependencia coordinadora de sector al que pertenecen, y que han celebrado un convenio de administración por resultados para evaluar su desempeño y el impacto de sus acciones (LCYT, 2002). Estas instituciones son consideradas como entidades paraestatales, no obstante que tengan diversa naturaleza jurídica: asociaciones civiles (13); orga-

nismos descentralizados (siete); sociedades civiles (tres), fondos públicos con estructura (dos) y sociedades anónimas (una).

Entre los objetivos de los CPI están la generación de conocimiento científico y la promoción de su aplicación a la solución de problemas nacionales; la formación de recursos humanos de alta especialización, sobre todo a nivel de posgrado; el fomento de la vinculación entre la academia y los sectores público, privado y social, y la promoción de la innovación científica, tecnológica y social (Conacyt, 2017).

La importancia de los CPI en los ámbitos de la investigación y la formación de recursos humanos de alto nivel se muestra en diversos indicadores de producción académica y científica. Con información del EXECUM correspondiente a 2018, en estos centros se encontró 8% de los miembros del Sistema Nacional de Investigadores, así como 13% de los artículos indexados en Scopus. También refleja su solidez académica el hecho de que contaron con 7% de las revistas científicas del padrón del Conacyt y con 8% de los programas de posgrado registrados en el PNPC (EXECUM, 2020).

Los CPI que impartieron programas docentes tuvieron, en conjunto, 29 unidades académicas ubicadas en diferentes localidades del país, ya que dos tuvieron presencia en más de un estado: El Colegio de la Frontera Sur en Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en la Ciudad de México, Chiapas y Jalisco. Todos los centros y las unidades académicas ya estaban en operación en 2006, por lo que no se creó, como vimos, ningún nuevo establecimiento en el periodo.

En el ciclo escolar 2018-2019, la matrícula de los CPI ascendió a 4768 estudiantes, de los cuales solamente 373 (8% de la matrícula total) cursaron programas de licenciatura en tres centros: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y El Colegio de San Luis. El posgrado representó 92% de la matrícula atendida (4395 estudiantes), lo que reflejó la vocación de estas instituciones para la formación de recursos humanos de alta especialización. La matrícula de posgrado de los centros, sin embargo, apenas representó 1.2% de la matrícula nacional y 3.2%

de la matrícula pública. Las mujeres tuvieron una participación de 44%, por debajo del promedio ponderado nacional.

En los dos sexenios, los CPI observaron un crecimiento de 69% en su matrícula de posgrado, si bien por su baja participación relativa sólo contribuyeron con 1% a la ampliación del posgrado nacional. Ningún otro centro, además de los dos señalados, incursionó en el nivel de licenciatura, y de esta manera se mantuvo prácticamente sin variación la matrícula del nivel.

Instituciones particulares de educación superior

De todos los subsistemas, las IES particulares son las que observan la mayor heterogeneidad y diversidad: existen IES con trayectoria académica consolidada y reconocimiento social, instituciones de tamaño pequeño y poco consolidadas y, de creación más reciente, universidades corporativas nacionales y trasnacionales.

El subsistema está conformado por un amplio conjunto de instituciones con la denominación de universidades, centros, institutos y escuelas. Para el ciclo 2018-2019, en los Formatos 911 se reportaron 2 357 instituciones activas, es decir, que reportaron matrícula, de las cuales 131 fueron escuelas normales o impartieron programas de licenciatura en educación normal. Si se contabilizan las instituciones con presencia en las entidades federativas, independientemente del número de *campi* en cada una de ellas, el índice ascendió a 2 722.²⁹ En ese ciclo escolar, el número de estudiantes atendidos fue de 1 665 955, de los cuales 87% (1 439 518) se encontró en los niveles de TSU y licenciatura universitaria y tecnológica, 0.6% en licenciatura en educación normal (10 320) y 13% (221 756) en posgrado. En ambos niveles, las mujeres tuvieron una participación que superó

29 El número de IES particulares difiere entre distintas fuentes, según el criterio que se utilice para su cuantificación. La SEP reportó, en "Principales cifras 2018-2019", un total de 2969 IES particulares y 3960 escuelas, por lo que las cifras no coinciden con las utilizadas en este trabajo, mismas que tienen como fuente directa los Formatos 911.9A y 911.9B, correspondientes a licenciatura y a posgrado y al anuario estadístico de la ANUIES del ciclo escolar 2018-2019, que contabiliza solamente las IES activas.

en más de 5 puntos porcentuales al promedio ponderado de las IES públicas: 54% en licenciatura y 57% en posgrado, mientras que en las IES públicas los porcentajes fueron de 49 y 51 por ciento.

Luego de la acelerada expansión de matrícula escolarizada en las IES particulares durante los años noventa (165% en licenciatura y 488% en posgrado), en el periodo 2006-2007 a 2018-2019, el crecimiento se redujo a 38 y a 64%, respectivamente. En los últimos 12 años, redujeron el promedio anual del primer ingreso escolarizado en cerca de 7000 lugares respecto del periodo 1990-2000.

Pero si se consideran ambas modalidades, el crecimiento de licenciatura fue de 75%, muy similar a las IES públicas (71%), mientras que en el posgrado ascendió a 156%, más del doble de las públicas. En el periodo que ocupa este estudio, la contribución de las IES particulares al crecimiento de la matrícula de licenciatura fue de 34% y de 76% en el posgrado.

Estas cifras muestran que dichas instituciones han incursionado de manera importante en la oferta de servicios de educación abierta, a distancia y virtual, ya que la cuarta parte de estudiantes de licenciatura, y cerca de la mitad de los de posgrado, lo hacen en alguna de las modalidades no presenciales. Como ha sido advertido en varios estudios, ante los laxos mecanismos de regulación para el otorgamiento del RVOE, no se cuenta con evidencias de la calidad de los programas educativos ofrecidos, cuestionamiento que también se ha hecho para un amplio número de programas escolarizados.

La presencia de las IES particulares en los estados fue muy variable, pero en todos ellos adquirieron gran visibilidad en la oferta educativa de tipo superior. Por su magnitud, los que tienen más unidades o *campi* son la Ciudad de México (248), Puebla (232), Estado de México (221), Jalisco (174), Veracruz (187), Chiapas (180), Guanajuato (155) y Nuevo León (148); entre todos ellos concentraron las dos terceras partes de la matrícula privada del país. En el extremo opuesto, los estados con menor presencia de *campi* de IES particulares fueron Baja California Sur (15), Campeche (26), Zacatecas (27), Tlaxcala (34), Tabasco (35), Quintana Roo (41), Nayarit (46) y Oaxaca (53).

En el periodo analizado, aumentó la presencia de las IES particulares en las entidades federativas, con alrededor de un millar de

instituciones adicionales. En promedio, se establecieron ocho IES por mes, esto sin contar el número de *campi* existentes en cada una de ellas.

Las tipologías que se han elaborado sobre las IES particulares intentan dar cuenta de la heterogeneidad y diversidad del sector. En México se cuenta con un número relativamente reducido de universidades de élite en términos académicos y económicos, tanto de orientación empresarial como religiosa, algunas de las cuales tienen presencia en diversas entidades federativas al operar en redes académicas. También existen instituciones en proceso de expansión académica y territorial, dirigidas a sectores medios de la población, algunas de las cuales operan como redes a nivel nacional o regional; en el periodo analizado se establecieron consorcios y grupos económicos nacionales y transnacionales para administrar universidades como empresas lucrativas. La expansión más acelerada se dio en el segmento de instituciones calificadas como de absorción de demanda, que en su gran mayoría también persiguen fines de lucro.

Con datos de 2018-2019 se puede ilustrar la diversidad de instituciones particulares:

- a) Universidades con una sola sede académica y con trayectorias muy diversas: desde las instituciones de elevado prestigio y reconocimiento social, como son el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Fundación Universidad de las Américas, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y la Universidad de Monterrey —que en conjunto atienden a 41 000 estudiantes—, hasta centros, institutos, escuelas y universidades que atienden a una escasa matrícula y gozan de un variable reconocimiento social de la población local, pero que en pocos casos son consideradas como instituciones con solidez académica.
- b) Sistemas y redes nacionales de universidades de orientación religiosa, con presencia nacional y reconocimiento académico: Sistema Universitario Jesuita, que agrupa a seis planteles de la Universidad Iberoamericana, al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y al Instituto Superior Intercultural AYUUK (nueve *campi*); Universidad La Salle (17); Universidad

Anáhuac (11); Universidad del Valle de Atemajac (11); Universidad Panamericana (seis) y Universidad Marista de México (siete). En total, estas redes de universidades religiosas contaron con 57 *campi* y atendieron a 133 000 estudiantes.

- c) Sistemas y redes nacionales de instituciones de élite con orientación empresarial, entre las que sobresale el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey con 26 *campi* en 20 entidades federativas, con una matrícula de educación superior de poco más de 53 000 estudiantes. La Universidad Autónoma de Guadalajara, además de su *campus* de Zapopan, Jalisco, tiene uno en Villahermosa, Tabasco.
- d) Grupos y corporativos nacionales de universidades con orientación empresarial y fines de lucro, entre los cuales se pueden citar Tresalia Capital-Aramburuzabala, que formó el Grupo ALIAT Universidades (Valle del Grijalva, ETAC, Tangamanga, de Estudios Avanzados, la Concordia y Centro de Estudios Superiores de Tapachula, con una matrícula de 46 000 estudiantes); Nacer Global (ICEL, Univer, Unidep, Victoria, de Ecatepec y Lucerna, con 43 000 estudiantes); Grupo Avalanz-Salinas Pliego (Universidad CNCI, con cerca de 9 000 estudiantes), y Fondo Plenus-Romo Garza (Universidad Metropolitana de Monterrey, con 12 000 estudiantes). Entre los cuatro grupos empresariales se atendió a una matrícula de 111 000 estudiantes.
- e) IES orientadas a sectores medios de la población que han expandido el número de planteles en la entidad donde se originó o que ha extendido su presencia en entidades vecinas. Se trata de universidades multisede, cuyos principales centros se encuentran en las capitales de los estados, y se han extendido a otras localidades urbanas. Como ejemplos se pueden mencionar la Universidad Tecmilenio (29 planteles); Escuela Bancaria y Comercial (ocho planteles); Universidad Interamericana para el Desarrollo (42 planteles); Universidad Insurgentes (18 planteles ubicados en la Ciudad de México y en el Estado de México); Universidad Autónoma de Durango (12 planteles en los estados de Baja California, Durango, Sinaloa y Zacatecas), y la Universidad del Golfo de México

(20 planteles en Veracruz, Puebla, Querétaro y Sinaloa). Entre las seis instituciones atendieron a 114 000 estudiantes.

- f) Universidades trasnacionales que operan en diversos países. El caso más conocido es Laureate International Universities, que compró la Universidad del Valle de México (34 *campi*) y la Universidad Tecnológica de México (nueve). También se encuentra Apollo Global y The Carlyle Group, que poseen las acciones de la Universidad Latinoamericana, con 18 *campi* en nueve entidades federativas. La matrícula de estas universidades fue de 176 000 estudiantes.

Las IES que operan en red adquirieron una creciente presencia en el país. Para el ciclo 2018-2019, la matrícula de educación superior de las instituciones listadas en el cuadro 13 fue de más de medio millón de estudiantes; sólo en licenciatura representó 35% de la matrícula privada de todo el país.

Sin duda, la acelerada expansión de las IES particulares fue resultado de la presencia de proveedores de servicios educativos con fines de lucro y la consideración de la educación como negocio. En el periodo, los inversionistas encontraron nichos de mercado regionales para su expansión.

CUADRO 13

Redes de universidades particulares

Grupos	Institución	Presencia en estados	Número de <i>campi</i>	Matrícula 2018-2019		
				Licenciatura	Posgrado	Total
Instituciones de orientación religiosa: 133 167	Universidades jesuitas (25 universidades en el mundo)	7	7	31 868	4 193	36 061
	Universidad La Salle	14	15	27 648	4 438	32 086
	Universidad Anáhuac	10	11	28 749	3 687	32 436
	Universidad del Valle de Atemajac	4	11	9 843	1 951	11 794
	Universidad Panamericana	4	6	10 012	4 432	14 444
	Universidad Marista de México	6	7	5 602	744	6 346

Grupos	Institución	Presencia en estados	Número de <i>campi</i>	Matrícula 2018-2019		
				Licenciatura	Posgrado	Total
Instituciones de orientación empresarial de élite y de prestigio social: 53 574	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	20	26	51 740	1 834	53 574
	Universidad Interamericana para el Desarrollo	21	42	30 444	5 046	35 490
Instituciones multicampi para sectores medios: 114 682	Universidad Insurgentes	2	18	18 432	920	19 352
	Universidad Tecmilenio	18	29	18 221	7 612	25 833
	Universidad Autónoma de Durango	4	12	12 609	1 137	13 746
	Universidad del Golfo de México	4	20	11 058	330	11 388
	Escuela Bancaria y Comercial	7	8	8 094	779	8 873
Grupo Aliat Universidades (Tresalia capital): 46 585	Universidad del Valle del Grijalva	6	10	6 771	2 384	9 155
	Universidad ETAC	2	5	8 965	5 008	13 973
	Universidad Tangamanga	1	2	12 404	958	13 362
	Universidad de Estudios Avanzados	8	11	6 696	293	6 989
	Universidad la Concordia	1	1	2 683	0	2 683
	Centro de Estudios Superiores de Tapachula	1	1	371	52	423
Grupo Avalanz: 8 609	Universidad CNCI	3	19	7 358	1 251	8 609
Fondo Plenus: 12 183	Universidad Metropolitana de Monterrey	1	2	11 427	1 004	12 431
	Universidad Univer	5	8	17 022	1 001	18 023
	Universidad del Desarrollo Profesional	16	34	11 103	87	11 190
Nacer global: 43 190	Universidad ICEL	2	7	5 120	828	5 948
	Centro Universitario Guadalajara Lamar	1	2	3 206	0	3 206
	Universidad de Ecatepec	1	1	2 895	320	3 215
	Universidad Lucerna	1	1	1 301	307	1 608

Grupos	Institución	Presencia en estados	Número de <i>campi</i>	Matrícula 2018-2019		
				Licenciatura	Posgrado	Total
Laureat International	Universidad del Valle de México	14	34	67 590	8 940	76 530
Universities: 159 444	Universidad Tecnológica de México	5	9	70 009	12 905	82 914
Apollo Global: 16 652	Universidad Latinoamericana	9	18	14 594	2 058	16 652
Total			377	513 835	74 499	588 334

Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019.

Número de IES en las entidades federativas

Como resumen de la distribución territorial de las IES por subsistema, en el cuadro 13 se agrupa el número de ellas que tienen presencia en cada una de las entidades federativas y su evolución durante los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto.

La suma de IES con presencia en las entidades federativas ascendió a 3 669.³⁰ En 12 años su número aumentó en 1 478, de las cuales 241 fueron públicas y 1 237 particulares. Estas últimas crecieron a un ritmo más dinámico (83%) que las primeras (30%), lo cual contrasta con la dinámica de expansión de la matrícula en cada régimen de sostenimiento, que fue muy similar (63% y 64%). Ello muestra que gran parte de las IES particulares creadas en el periodo atendieron a un número muy reducido de estudiantes.

Al considerar los 12 subsistemas de educación superior, el número de IES por entidades federativas fue muy variable al finalizar el periodo. Las que contaron con menor número fueron Baja California Sur (24), Colima (33), Zacatecas (54) y Aguascalientes (52). Con mayor número estuvieron la Ciudad de México (315), Estado de México (297), Puebla (283), Jalisco (209) y Veracruz (206). Su-

30 Como vimos en el primer apartado, el número de IES con presencia en las entidades federativas es mayor al número total de IES en el país: 3 669 y 3 358 respectivamente, debido a que diversas IES, sobre todo particulares, tienen presencia en más de una de ellas.

madas las IES de estas cinco entidades, representaron poco más de la tercera parte del total nacional.

Como consecuencia de la gran heterogeneidad en el tamaño de las IES, tanto públicas como particulares, en algunos estados la participación porcentual del número de IES superó la proporción de matrícula atendida, como Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Puebla y Yucatán, en tanto otras, de manera sobresaliente la Ciudad de México y el Estado de México, contaron con instituciones de gran tamaño, principalmente en el segmento público (cuadro 14).

CUADRO 14

Número de IES^v por entidad federativa y subsistema, 2006-2007 - 2018-2019

Inicia

Entidad federativa	UF		UPE		UPEAS		UI		UT		UP	
	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019
Aguascalientes	0	0	1	1	0	0	0	0	0	5	0	1
Baja California	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1
Baja California Sur	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Campeche	0	0	2	2	1	1	0	0	1	3	0	0
Chiapas	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Chihuahua	0	0	2	2	0	1	0	0	2	9	0	1
Ciudad de México	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coahuila	1	1	1	1	0	0	0	0	4	8	0	4
Colima	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Durango	2	2	1	1	0	0	0	0	0	6	2	3
Guanajuato	0	2	1	1	0	0	0	0	3	6	1	4

Entidad federativa	UF		UPE		UPEAS		UI		UT		UP	
	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019
Guerrero	0	0	1	1	0	0	0	1	2	5	0	1
Hidalgo	0	1	1	1	0	0	0	1	5	8	3	6
Jalisco	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	1	1
Estado de México	3	4	1	1	1	3	1	1	5	6	2	9
Michoacán	1	2	1	1	0	1	0	1	1	2	0	2
Morelos	1	2	1	1	1	1	0	0	1	2	1	1
Nayarit	0	0	1	1	0	0	0	0	3	4	0	1
Nuevo León	0	0	1	1	0	0	0	0	2	4	0	2
Oaxaca	0	0	1	1	5	7	0	0	0	2	0	0
Puebla	0	0	1	1	1	2	1	1	5	8	1	3
Querétaro	2	2	1	1	0	0	0	0	3	4	1	2
Quintana Roo	0	1	1	1	1	1	0	1	2	3	0	2
San Luis Potosí	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2	1	1
Sinaloa	1	1	1	2	1	0	1	1	0	2	1	3
Sonora	0	0	2	2	3	3	0	0	3	7	0	0
Tabasco	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	0	3
Tamaulipas	0	1	1	1	0	0	0	0	4	5	0	3
Tlaxcala	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	2
Veracruz	0	0	1	1	0	0	1	1	2	3	0	1
Yucatán	0	1	1	1	1	1	0	0	2	5	0	1
Zacatecas	1	2	1	1	0	0	0	0	1	1	1	2
Total	19	31	34	35	17	23	6	11	59	119	18	62

Concluye

Entidad federativa	ITF		ITES		ENP		OIP		CPI		IP		TOTAL		% de IES		% de matrícula		
	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	
	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	2006-2007	2018-2019	
Aguascalientes	0	3	0	0	5	5	2	2	0	0	16	34	24	51	1.4%	1.4%	24	51	1.3%
Baja California	3	3	0	0	10	12	2	3	2	2	29	74	50	98	2.6%	2.6%	50	98	3.0%
Baja California Sur	1	1	3	3	3	4	0	1	1	1	6	10	16	23	0.6%	0.6%	16	23	0.5%
Campeche	3	3	3	4	7	7	4	4	1	1	23	25	45	50	1.4%	1.4%	45	50	0.7%
Chiapas	3	4	1	1	24	18	3	4	2	2	46	130	84	166	4.5%	4.5%	84	166	2.8%
Chihuahua	7	7	1	1	4	4	6	7	1	1	41	73	64	106	2.9%	2.9%	64	106	3.0%
Ciudad de México	0	12	0	0	6	5	22	34	5	5	165	255	202	315	8.5%	8.5%	202	315	16.3%
Coahuila	4	4	4	5	8	9	2	3	2	2	42	80	68	117	3.2%	3.2%	68	117	2.5%
Colima	1	1	0	0	1	1	1	2	0	0	7	27	11	33	0.9%	0.9%	11	33	0.6%
Durango	3	3	3	4	4	5	1	2	0	0	20	47	36	73	2.0%	2.0%	36	73	1.2%
Guanajuato	3	3	2	6	5	5	2	8	2	2	93	130	112	167	4.5%	4.5%	112	167	3.9%
Guerrero	5	6	2	2	9	12	1	3	0	0	47	82	67	113	3.1%	3.1%	67	113	1.8%
Hidalgo	2	3	3	3	6	5	0	4	0	0	31	74	51	106	2.9%	2.9%	51	106	2.4%
Jalisco	3	3	10	13	11	11	8	11	2	2	107	160	145	204	5.5%	5.5%	145	204	6.0%
Estado de México	2	2	14	15	38	40	4	8	0	0	100	205	171	294	7.9%	7.9%	171	294	11.0%
Michoacán	6	6	8	11	7	10	1	3	1	1	30	92	56	132	3.6%	3.6%	56	132	2.8%
Morelos	2	2	0	0	2	2	1	3	0	0	52	87	62	101	2.7%	2.7%	62	101	1.5%

Entidad federativa	ITF		ITES		ENP		OIP		CPI		IP		TOTAL		% de IES 2018-2019	% de matrícula 2018-2019
	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2016- 2017	2006- 2007	2018- 2019	2006- 2007	2018- 2019		
Nayarit	2	4	0	0	3	3	0	2	0	0	21	62	30	77	2.1%	1.1%
Nuevo León	2	2	0	0	5	6	4	6	0	0	62	134	76	155	4.2%	5.4%
Oaxaca	10	11	0	2	12	11	1	5	0	0	20	60	49	99	2.7%	1.7%
Puebla	3	3	11	14	12	11	10	9	1	1	154	227	200	280	7.6%	6.5%
Queretaro	2	2	0	0	2	2	3	5	2	2	22	72	38	92	2.5%	1.9%
Quintana Roo	3	3	1	1	2	3	1	2	1	1	13	51	25	70	1.9%	1.0%
San Luis Potosí	3	3	3	4	5	5	3	4	2	2	38	49	57	72	1.9%	2.0%
Sinaloa	3	4	0	2	3	3	5	6	0	0	44	50	60	74	2.0%	3.3%
Sonora	6	6	3	3	6	6	3	3	1	1	13	32	40	63	1.7%	2.4%
Tabasco	2	4	6	6	4	6	1	3	1	1	12	40	32	69	1.9%	1.8%
Tamaulipas	6	6	0	1	6	7	3	5	0	0	46	73	66	102	2.8%	2.8%
Tlaxcala	2	2	1	1	6	5	1	1	0	0	16	33	29	47	1.3%	0.8%
Veracruz	6	6	16	21	6	5	5	7	1	1	113	157	151	203	5.5%	5.3%
Yucatán	3	3	4	4	6	6	3	3	1	1	43	69	64	95	2.6%	1.7%
Zacatecas	1	1	7	7	4	5	2	5	0	0	13	28	31	52	1.4%	1.2%
Total	102	126	106	134	232	239	105	168	29	29	1 485	2 722	2 212	3 699	100.0%	100.0%

1/ Se refiere al número de instituciones activas sin considerar el número de escuelas, unidades académicas o *campi* al interior de cada entidad federativa.

Fuente: datos de Formatos 911, 2006-2007 y 2018-2019; SEP, Principales cifras del SEN 2006-2007 y 2018-2019.

BALANCE

De los datos hasta aquí revisados, apreciamos lo siguiente:

1. En los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto se dio continuidad a las políticas de expansión y diversificación iniciadas en los años noventa, las que fueron conformando un mosaico de IES cada vez más complejo, con 12 subsistemas que tenían perfiles propios y diferenciados. Sin embargo, para 2018 no se habían logrado integrar efectivos sistemas de educación superior a nivel nacional y local, tal como planteó la ANUIES desde el año 2000 en sus diversos documentos institucionales.
2. Pese a que las políticas de educación superior establecidas en diversos programas educativos buscaron expandir los niveles de TSU y de posgrado, la matrícula alcanzada en estos niveles estuvo por debajo de las expectativas de crecimiento en términos absolutos. Ello muestra que el SNES continuó siendo un espacio fundamentalmente para la formación de profesionales en el nivel de licenciatura. El nivel de TSU o de profesional asociado prácticamente se encontró restringido al subsistema de UT, mientras que el posgrado observó dinámicas muy desiguales a nivel sistémico y territorial: solamente en cuatro subsistemas la matrícula de posgrado superó 10% de la matrícula total y en cinco entidades federativas se concentró más de la mitad de los estudiantes del nivel. Los centros públicos de investigación Conacyt siguieron constituyendo un subsistema centrado en el posgrado.
3. Si bien desde hace casi medio siglo la educación superior mexicana inició un proceso de desconcentración geográfica, a lo largo del periodo se siguieron manifestando desequilibrios territoriales y concentración de recursos, lo que ahondó las brechas de cobertura entre las entidades federativas y la desigual distribución de las oportunidades educativas. Cinco de las entidades federativas más rezagadas en cobertura en 2006 (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Tlaxcala) con altos índices de pobreza en el país, ampliaron significativamente su brecha respecto de la media nacional, lo que mostró la profundización de la desigualdad

educativa en las regiones con mayor rezago económico y social. Resulta paradójico que, en Chiapas, uno de los estados más pobres del país y con menor cobertura, la educación superior privada tuviera una fuerte presencia, tanto en población atendida como en número de IES.

4. La matrícula inscrita en programas no escolarizados aumentó de manera importante en el periodo y duplicó su participación relativa para alcanzar 15% de la matrícula de educación superior y 33% en el posgrado. La acelerada expansión de la matrícula no escolarizada, sobre todo en las IES particulares, se dio en el contexto de una creciente mercantilización de los servicios educativos y una laxa regulación de la calidad de la oferta educativa.
5. La participación de la matrícula total de educación superior por régimen de sostenimiento prácticamente no observó variación en el periodo: dos terceras partes pública y una tercera parte privada. Sin embargo, las IES particulares ampliaron de manera significativa su participación en la matrícula no escolarizada y en el posgrado, concentrando sus esfuerzos en los programas de maestría, nivel en el que atendieron a las dos terceras partes de la matrícula nacional, en tanto el doctorado continuó siendo mayoritario en el sistema público.
6. Las variaciones de la distribución de la matrícula por área de conocimiento en el periodo fueron marginales: aumentaron ligeramente las carreras relacionadas con las ciencias exactas, la educación y la salud, y disminuyó la participación del área de ciencias sociales y administrativas (de 47% a 38%, de acuerdo con la clasificación anterior). En la nueva clasificación de programas de estudio por campos amplios de formación académica, los estudiantes siguieron concentrándose en tres de ellos: administración y negocios, ingeniería, manufactura y construcción, y ciencias sociales y derecho, lo que indica que las políticas para reorientar la oferta educativa y la disminución de la demanda en programas educativos tradicionales incidieron de manera lenta y gradual en las preferencias de los estudiantes.
7. Si bien las políticas para la expansión del SNES privilegiaron la educación superior tecnológica, en el periodo analizado el tipo

de servicio que tuvo un crecimiento más dinámico fue la educación universitaria. Las universidades públicas (federales y estatales) mantuvieron un importante peso a nivel nacional y local: siguieron siendo las IES con la planta académica más consolidada; su matrícula representó más de la tercera parte del total, ofrecieron programas en licenciatura y posgrado en los distintos campos del conocimiento, y en ellas se realizó la mayor parte de la investigación en el país. En el ámbito local, constituyeron el espacio público de educación superior con más reconocimiento social y tradición académica.

8. Las universidades interculturales continuaron siendo uno de los subsistemas de menor tamaño del SNES. Si bien en el periodo observaron un fuerte crecimiento relativo y se crearon cinco universidades, su aportación a la ampliación de la matrícula fue muy reducida. La oferta educativa de estas IES se centró en el nivel de licenciatura.
9. En el periodo se continuó con la política de creación de instituciones de orientación tecnológica que ofrecieron programas en los niveles de TSU y licenciatura, y que representaron la principal opción educativa para jóvenes en situación de desventaja. En distintas entidades federativas se crearon 156 IES que pertenecen a los subsistemas de UT, UP, ITF e ITES, con lo cual la licenciatura tecnológica observó un crecimiento constante. A lo largo del periodo, la matrícula de licenciatura tecnológica representó la tercera parte de la nacional, en tanto la correspondiente a los subsistemas señalados incrementó su participación relativa de manera sostenida, lo que aceleró los procesos de descentralización y desconcentración geográfica.
10. En contraste con el crecimiento constante de la población escolar atendida en los restantes subsistemas, la educación normal continuó con su tendencia de reducción de matrícula. Los efectos de las modificaciones legislativas de 2013, que permitieron a todos los egresados de educación superior concursar por una plaza de maestro en el sistema público, reforzaron esta tendencia.
11. En el periodo analizado, las IES particulares redujeron el acelerado crecimiento que tuvieron en los años noventa, con lo cual se

estabilizó su participación relativa en la atención a la matrícula total. No obstante, la acelerada creación de IES (en promedio siete por mes) y la reconfiguración de algunas de ellas, hizo más complejo el panorama de la educación superior privada en el país, con la coexistencia de distintos tipos institucionales dirigidos a segmentos de clase media y de élite en las distintas regiones del país. Dos procesos que adquirieron notoriedad fueron la expansión de redes de instituciones particulares y la conformación de grupos económicos nacionales y transnacionales que administran universidades como empresas lucrativas.

En el siguiente capítulo se tendrá en consideración esta dinámica de expansión y diversificación del SNES para comprender la evolución del financiamiento público asignado a lo largo de los dos sexenios.

El financiamiento de la educación superior es un tema que ha formado parte de las agendas de las universidades públicas de manera singular y colectiva. Desde 1950, año en que se formó la entonces denominada Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), el financiamiento constituyó uno de los asuntos centrales de las 26 instituciones que le dieron origen. A lo largo de los años, si bien con peculiaridades de las diversas fases de la historia contemporánea de la educación superior en nuestro país, el tema adquirió carta de naturalización en las agendas institucionales y de política pública.

A partir del año 2000, tras la recomposición de fuerzas políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel federal, así como entre la federación y los gobiernos de las entidades federativas, el tema del financiamiento adquirió mayor relevancia. A diferencia de periodos anteriores, el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) adquirió características inéditas, debido a la participación de nuevos actores emergentes. Además, a nivel internacional, el financiamiento ha sido objeto de estudio por parte de universidades, gobiernos, especialistas y organismos multilaterales. Tras más de dos décadas de privatización abierta o encubierta de los servicios de educación superior a nivel global, en las conferencias regionales y mundiales sobre educación superior celebradas bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

en 1998 y 2009, se hicieron pronunciamientos políticos en defensa de la educación superior pública y su financiamiento.³¹

En los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto continuó, en lo general, la dinámica de negociación para la determinación del presupuesto de las IES públicas. Sin embargo, las distintas condiciones que enfrentaron cada uno de los gobiernos en los terrenos económico y político modificaron algunas de las pautas de asignación presupuestal: en el primero de ellos, el monto del financiamiento público en educación superior tuvo un importante repunte respecto de lo observado en el gobierno de Vicente Fox, mientras que a partir de la segunda mitad del sexenio de Peña Nieto dio inicio una caída que continuó hasta 2021.

Antes de entrar al análisis en el periodo considerado, cabe preguntarse qué comprende el financiamiento de la educación superior en México. Si bien la respuesta a esta pregunta puede parecer obvia, no lo es, ya que existen diversas formas de cuantificar el financiamiento: el nacional, integrado por el financiamiento público y privado; el público, que es el destinado por el Estado en sus tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); el federal, a su vez puede ser medido de acuerdo con las funciones y subfunciones presupuestarias consideradas, por ejemplo, considerar únicamente los recursos que se destinan a las actividades propiamente educativas de nivel superior (licenciatura y posgrado), incluir además el gasto que se destina a la función de investigación, o bien contabilizar todo el gasto que ejerce una institución, incluyendo la educación media superior, en caso de que ofrezca este nivel de estudios, además de los recursos que destina para actividades culturales.

Por ello, muchas veces las cifras de investigadores no concuerdan con las cifras oficiales o con las que presentan organismos internacionales como la UNESCO o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020). En este sentido, es nece-

31 La tercera Conferencia Mundial de Educación Superior, programada inicialmente para realizarse en Barcelona en octubre de 2021, y celebrada en mayo de 2022 debido a la crisis sanitaria mundial, analizó el tema del financiamiento de la educación superior como uno de los 10 temas principales del evento.

sario puntualizar en los análisis las diferentes formas de reportar el financiamiento para este nivel educativo.

Ante la ausencia de una fuente de información que presente cifras desagregadas de financiamiento para el conjunto de instituciones públicas de educación superior, con este capítulo se pretende contribuir a la mejor comprensión de la evolución del financiamiento público de la educación superior en el periodo 2006-2019. Esta recopilación de datos sobre el financiamiento es también una invitación a las autoridades educativas de la SEP y de los gobiernos de los estados para difundir con acuciosidad, sistematicidad y confiabilidad las series estadísticas sobre financiamiento que actualmente se encuentran dispersas y no abarcan todos los subsistemas educativos del nivel superior.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Pese a la importancia de contar con información financiera válida, confiable, actualizada y para amplios lapsos, tanto para las actividades de investigación como para las de planeación y evaluación de políticas públicas, esto sigue siendo una aspiración, a pesar de los importantes avances logrados en la materia. Las fuentes de información sobre el financiamiento histórico de la educación superior mexicana se encuentran dispersas y no se obtienen fácilmente. Además, al contrastar algunas cifras, se observan inconsistencias y los datos proporcionados no siempre concuerdan.

A continuación, presentamos las diferentes fuentes disponibles:

Informes de gobierno y de la SEP. Los informes de gobierno que cada año presenta el titular del Poder Ejecutivo de la nación dan a conocer en un anexo las series históricas del gasto nacional en educación. El más reciente, al momento de escribir este libro, fue el Tercer Informe de Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, que se hizo público el 1.º de septiembre de 2021. El anexo correspondiente presenta los datos de 2000 a 2021 del gasto nacional, que se

integra con el gasto que ejerce el Estado y los particulares (Gobierno de México, 2021).

Por su parte, la SEP, en sus informes anuales de labores, muestra las cifras agregadas sobre gasto educativo, las que retoman los informes de gobierno. El segundo informe, correspondiente al ciclo 2019-2020, es el que se consideró en el libro (SEP, 2020b).

Presupuesto de Egresos de la Federación. Las cifras correspondientes al presupuesto federal educativo forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación que cada año aprueba la Cámara de Diputados, luego de analizar y modificar, en su caso, el proyecto que presenta el Ejecutivo. El PEF presenta la información correspondiente a la educación superior en tres clasificaciones: 1) funcional y programática, 2) administrativa y 3) económica,³² en las que especifica los programas presupuestarios (Pp), las actividades institucionales (AI) y las unidades responsables (UR) del gasto. El PEF presenta información presupuestaria específica para las IES federales y los programas y fondos de financiamiento extraordinario. El presupuesto federal para el resto de las instituciones —UPE, UPEAS, UI, UT, UP, ITF e ITES (agrupados estos dos últimos en el TECNМ desde 2014)— se encuentra en un Pp que, para el caso de los organismos descentralizados de los estados (ODES), solamente se desglosa en el nivel estatal.

La información del proyecto de presupuesto y del presupuesto aprobado para cada ejercicio fiscal está disponible a partir del año 2000 en el portal de la SHCP (2021a).

32 La clasificación funcional y programática agrupa las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. La clasificación administrativa agrupa las previsiones de gasto conforme a sus ejecutores, muestra el gasto neto total en términos de ramos y entidades, así como sus unidades responsables correspondientes. La clasificación económica agrupa las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales (artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

Cuenta de la Hacienda Pública Federal. La SHCP presenta anualmente, en los meses abril-mayo, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que es examinada por la Auditoría Superior de la Federación. Las cuentas anuales, a partir de 1996, presentan las cifras del presupuesto aprobado, modificado, devengado y ejercido en cada uno de los programas presupuestarios (SHCP, 2021b).

Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPPYRF). Esta dependencia de la SEP da a conocer los avisos del PEF a las distintas unidades responsables de la SEP y publica los informes trimestrales del ejercicio presupuestal, entre los cuales se encuentra el de las universidades públicas y otras IES. Asimismo, da a conocer la información del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (DGPPYRF, 2021).

Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (DGPPYEE). Dependencia de la SEP que publica los reportes estadísticos del Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal (CFEE) a partir del año 2000. El gasto educativo estatal se presenta por fuente de financiamiento y por entidad federativa, es decir, reporta la totalidad de recursos destinados a cada estado e incluyen las tres fuentes de financiamiento: federal, estatal y municipal. La primera se compone principalmente de las aportaciones federales para los fondos educativos del Ramo 33. La segunda es aquella que tiene fuentes propias y que se reportan en los informes de gobierno bajo el rubro gasto estatal.³³

Para el nivel de educación superior, los reportes estadísticos dividen el presupuesto, tanto para las fuentes de financiamiento federal como para las del estatal, en universidades tecnológicas, educación normal, licenciatura, posgrado e investigación. Dado que las cifras de la fuente federal no son compatibles con otras fuentes de información, en nuestro análisis solamente se toman en consideración

33 Las cifras de financiamiento estatal y municipal son de dudosa construcción y validez, puesto que no coincide el gasto federal reportado en cada entidad federativa con el gasto federal realmente ejercido. Una deficiencia del CFEE es que no todos los estados reportan la información, o lo hacen de manera incompleta y tardía.

las correspondientes al gasto estatal, es decir, aquel que tiene como fuente las finanzas estatales, sin poder precisar la distribución del financiamiento por subsistema debido a la forma de clasificación empleada en el cuestionario (DGPPYEE, 2019b).

Subsecretaría de Educación Superior (SES-SEP). Hasta 2006 la SES publicó el documento “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior” (SES, 2006), no disponible ya en el portal de la SEP, primer esfuerzo sistemático de concentración de cifras presupuestales, si bien sólo abarcó el sistema universitario. Este documento difundió información de 1994 a 2005 sobre el financiamiento público ordinario (federal y estatal) para las UF, UPE, UPEAS, UI, UT, UP y UI, así como de los fondos de financiamiento extraordinario. En la página electrónica de la SES se da a conocer información sobre programas presupuestarios en el periodo 2014-2020 (SES, 2021c).

Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural (DGESUI-SEP). Esta dependencia —que a partir de 2020 cambió de denominación al agrupar a las universidades interculturales— es la encargada de asignar el subsidio ordinario y extraordinario a las UPE, UPEAS y UI. Hasta 2009, asignaba el subsidio a las UP, mismas que, para efectos presupuestarios, quedaron adscritas a la entonces Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, que a partir de 2020 es una Dirección General (DGUTYP). La DGESUI es la unidad administrativa que publica más información sobre el presupuesto de las universidades comprendidas en los tres subsistemas que están bajo su coordinación.

En su página electrónica se presenta información de 2014 a 2021 sobre el presupuesto federal asignado a las universidades en los diferentes programas presupuestarios, tanto de carácter ordinario como extraordinario (DGESUI, 2021a). A partir de 2019, diseñó la plataforma En Transparencia. Rendición de Cuentas, en la cual se realiza el seguimiento del presupuesto público federal y

estatal asignado a las UPE, UPEAS y UI, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios de apoyo financiero, donde mantiene la información actualizada con una periodicidad trimestral. Así, busca “contribuir y facilitar los esfuerzos de las IES en su tarea de visibilizar y transparentar sus acciones y resultados a la sociedad” (DGESUI, 2021b). El seguimiento se hace sobre los subsidios ordinario y extraordinario, entre los cuales se encuentran los recursos asignados a las UPE con déficit financiero de 2018 a 2020.

IES tecnológicas. El TecNM publica información sobre el presupuesto federal aprobado, modificado y ejercido por capítulo de gasto y programa presupuestario a partir del ejercicio fiscal 2012, sin desagregarla por institución (TecNM, 2021). Adicionalmente, se cuenta con información agregada de los ejercicios presupuestales de 2012 a 2018 en el documento de rendición de cuentas que se presentó en el periodo de transición gubernamental (TecNM, 2018).

Para las universidades tecnológicas y politécnicas, solamente se dispone de información presupuestal hasta 2006 en el documento “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior”. Al igual que para los institutos tecnológicos, no se publica información para cada una de las universidades tecnológicas y politécnicas del país.

Con las diversas fuentes de información disponible, para el periodo 2006-2019 no es posible construir series sobre la evolución del financiamiento de todas las IES públicas. Los subsistemas para los que se cuenta con información desagregada por institución son las UF, UPE, UPEAS y UI. Para ENP, ITF e ITES sólo se dispone de información agregada, sea por entidad federativa o a nivel nacional. Sin embargo, para educación normal la información publicada en el Cuestionario sobre el Financiamiento Educativo Estatal es de poca confiabilidad, al igual que las cifras sobre el presupuesto que cada uno de los estados destina a educación superior.

DISPOSICIONES NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO

Como vimos en la sección anterior, el máximo ordenamiento en materia educativa es el artículo 3.º constitucional, el cual fue reformado en 2019. Varias fracciones están relacionadas con el financiamiento de la educación superior:

- La fracción IV extiende la gratuidad a todos los tipos y niveles educativos.
- La fracción VI permite a los particulares impartir educación.
- La fracción VII señala las facultades que tienen las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, entre ellas, la de administrar su patrimonio.
- La fracción VIII otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre los tres órdenes de gobierno, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes.
- La fracción X establece que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, para lo cual, en el décimo quinto del decreto de reforma constitucional, se mandata el establecimiento de un Fondo especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con lo anterior, el financiamiento de la educación superior puede ser público o privado; a su vez, el público puede tener como fuente a la federación, los estados, los municipios y la Ciudad de México, de acuerdo con las disposiciones que establezca el propio Congreso de la Unión. Las universidades autónomas se rigen por sus propios ordenamientos en materia académica, de gobierno y patrimonial, es decir, deciden de manera autónoma su presupuesto y el uso de sus recursos.

La LGE cuenta con siete artículos en el título octavo “Del financiamiento de la educación”. El artículo 119 establece la concurrencia en el financiamiento a la educación pública de la federación y

de los estados, y determina un monto mínimo como porcentaje del producto interno bruto (PIB):

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país. De este monto, se destinará al menos el 1% del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior (LGE, 2019: 45).

Por su parte, los artículos 121 y 122 señalan que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa “procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública”; agrega que son de “interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares”.

Para el nivel de educación superior, el ordenamiento federal —que hasta marzo de 2021 estableció las disposiciones en materia de financiamiento— fue la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES, 1978), vigente en los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, y que fue abrogada con la expedición de la LGES en 2021. El título sexto de esta ley se refiere al financiamiento, con un capítulo único (de la concurrencia en el financiamiento) y seis artículos. Las principales disposiciones se refieren a lo siguiente:

1. Se establece la concurrencia de la federación y las entidades federativas en el financiamiento y en el cumplimiento gradual de la obligatoriedad y la gratuidad.

2. En cuanto al monto de financiamiento, se remite al artículo 119 de la LGE (alcanzar cuando menos el 1% del PIB) y se dispone que el presupuesto público no podrá ser inferior a lo aprobado en el ejercicio inmediato anterior.
3. Se plantea prever los recursos financieros con visión de largo plazo, según los planes y programas de los gobiernos y de las IPES, la cobertura y las necesidades de ampliación de la matrícula a nivel estatal, y los requerimientos para el cumplimiento de las funciones institucionales.
4. Se mandata la creación del fondo federal especial destinado a asegurar a largo plazo los recursos económicos suficientes para la obligatoriedad, así como la plurianualidad de la infraestructura, precisando que en ningún caso habrá afectación a las finanzas de las instituciones por el establecimiento gradual de la gratuidad.
5. Se obliga a la SEP y autoridades educativas de las entidades federativas a establecer procedimientos para asegurar una participación equitativa en el financiamiento, a efecto de alcanzar de manera gradual las aportaciones paritarias estatales respecto a los recursos federales que se destinen a las IPES de las entidades federativas.
6. Se establecen disposiciones sobre la ministración y el ejercicio de los recursos públicos asignados a las IPES, debiendo observar los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, rendición de cuentas y honradez.
7. En diversos artículos, se especifica que la asignación de los recursos para educación superior que se consideren en los presupuestos de egresos correspondientes estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria de la federación y de los gobiernos de las entidades federativas.

De acuerdo con la naturaleza jurídica de las IPES, en el PEF se les asigna recursos por diversas vías; las principales son las transferencias y los subsidios. En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, 2006), por transferencias se entiende las asignaciones de recursos federales, previstas en los presupuestos

de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o, en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados. Éste es el caso de las IES federales, ya que reciben la mayor parte de sus recursos a través de esta figura presupuestal.

La misma ley define a los subsidios como las asignaciones de recursos federales previstas en el PEF que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios. Las instituciones que tienen la figura de organismos descentralizados estatales: UPE, UPEAS, UI, UP, UT e ITES reciben de la federación subsidios para su operación.

El financiamiento federal que se asigna a las IES en el PEF está regulado por el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la LFPRH. Dicho artículo, en su fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”. En 2008, se aprobó una reforma a este artículo que permite erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura.

Por otra parte, la LFPRH establece la normatividad aplicable para el proceso presupuestal, entre cuyos capítulos están: equilibrio presupuestario y principios de responsabilidad hacendaria; programación, presupuestación y aprobación; disposiciones sobre la Ley de Ingresos y el PEF; ejercicio del gasto público federal; subsidios y transferencias; recursos transferidos a las entidades federativas, y disposiciones para la transparencia en el ejercicio del gasto y la evaluación.

En los decretos anuales del PEF se fijan disposiciones específicas para la asignación y ejercicio de los recursos de las instituciones públicas de educación media superior y superior. En el decreto de 2019, las principales disposiciones se refirieron a la fiscalización de recursos federales, incluyendo los subsidios, por parte de la ASF en términos de lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como a la obligación de publicar en sus páginas de internet la información relacionada con la aplicación

y uso de los recursos recibidos, en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2015), lo que incluye a las universidades a las que la ley otorga autonomía.

Los decretos de PEF también establecen que el otorgamiento de subsidios para los organismos descentralizados estatales estará condicionado a que las entidades federativas aporten la parte que les corresponda con cargo a sus presupuestos autorizados, disposición que obedece al incumplimiento en que han incurrido diversos gobiernos estatales a lo largo del tiempo.

Otras disposiciones en materia de asignación y ejercicio de recursos se encuentran en el Reglamento Interior de la SEP, que tuvo modificaciones en el sexenio de Fox (SEP, 2005) y en el de López Obrador (SEP, 2020c). Con esta última reforma se reestructuró la organización interna de la SEP, manteniendo como subsecretarías sólo a las que corresponden a los tipos educativos de educación básica, educación media superior y educación superior. Las direcciones generales de la SES se reorganizaron y cambiaron su denominación: Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural (DGESUI) —antes Dirección General de Educación Superior Universitaria—, Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DEGESUM) —antes Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación— y Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (DGUTYP) —antes Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas—. En el Reglamento se especifican las competencias y facultades de cada una de estas unidades administrativas.

En materia presupuestal para educación superior, intervienen las siguientes dependencias administrativas de la SEP:

1. Subsecretaría de Educación Superior, encargada de formular los anteproyectos de programas y de presupuesto.
2. Direcciones generales adscritas a la subsecretaría, a las que corresponde gestionar ante las unidades administrativas de la SEP las aportaciones federales a las IES que funcionan como organismos públicos descentralizados que son de su competencia: UPE,

- UPEAS y UI para la DGESUI, UT y UP para la DGUTYP. Al TecNM, por su parte, le corresponde administrar el subsidio para los ITES.
3. Unidad de Administración y Finanzas (antes Oficialía Mayor), encargada de coordinar el proceso anual de programación y presupuestación, operación financiera y contabilidad de las unidades y órganos administrativos desconcentrados de la SEP, así como el control y evaluación del ejercicio presupuestario, atendiendo las directrices generales de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 4. Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros, adscrita a la Unidad de Administración y Finanzas, que realiza, entre otras funciones, la de operación del ejercicio del presupuesto de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados, la difusión de las políticas, directrices y criterios técnicos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación, así como la gestión ante la SHCP de la autorización de adecuaciones presupuestarias.

Por último, las leyes orgánicas de las universidades autónomas las facultan para administrar su patrimonio. Normalmente los consejos universitarios son los órganos de gobierno que aprueban el presupuesto anual. Además, tienen órganos internos de control (contraloría o auditoría interna) con funciones de supervisión, vigilancia, control, fiscalización, así como de evaluación de la gestión y el uso de los recursos financieros. Varias universidades autónomas tienen un patronato con atribuciones para la administración de los recursos, así como para la vigilancia y control del ejercicio presupuestal. Las IES públicas no autónomas tienen sus propios ordenamientos internos, de acuerdo con su personalidad jurídica.

MODELO DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En México, desde la década de los noventa se construyó lo que se ha denominado “modelo de financiamiento” de la educación superior, principalmente para el subsistema universitario, con la incorpora-

ción gradual de políticas y fondos de financiamiento sometidos a concurso, que operan con una lógica distinta al otorgamiento del financiamiento público de carácter ordinario.

Dicho modelo busca que la distribución del presupuesto de la federación esté basada en instrumentos que permitan operar con reglas y lineamientos precisos, en sustitución del carácter inercial, inequitativo y sin criterios explícitos para el otorgamiento del presupuesto, resultado de negociaciones entre el gobierno y las universidades.

Diversos trabajos han dado cuenta de dicha transición, que inició una nueva etapa en la que se fortaleció la capacidad del Estado para la conducción del sistema público de educación superior, a través del uso de nuevos instrumentos para la asignación de recursos públicos ligados con la evaluación, que llevó a cambios en el gobierno de las universidades (Mendoza, 2002; De Vries y Álvarez, 2005; Díaz Barriga, 2008; Acosta, 2009).

En el documento “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior” de la SES, que contiene datos de 1994 a 2005, se precisaron los componentes del “Modelo de asignación de recursos para las instituciones públicas de educación superior”, en diversos subsistemas: UPF, UPE, UPEAS, UI, UT y UP.

En el mismo documento, se señala que a partir de 1988 el modelo de asignación del subsidio ordinario, de carácter regularizable, se basa fundamentalmente en el tamaño de la plantilla autorizada de trabajadores académicos y administrativos. Este criterio habría sustituido al anteriormente utilizado por las autoridades educativas y hacendarias, basado en el número de alumnos atendidos por cada institución. Se explicita que el presupuesto ordinario para las UPF y las UPE se asigna a partir del cálculo del costo de cada uno de los rubros que componen su presupuesto, tanto en servicios personales como en gastos de operación. La estimación resulta de la suma de la asignación consignada en el presupuesto del año anterior, más las modificaciones presupuestarias requeridas para mantener el mismo nivel de actividades alcanzado por la institución (SEP, 2006).

Hasta 2006, el subsidio federal a las IPES, tanto federales como estatales, tenía tres componentes: el subsidio ordinario, el subsidio extraordinario y el asociado con la ampliación y diversificación de

la oferta educativa; este último pasó a formar parte de los fondos de financiamiento extraordinario a partir de la incorporación, en 2007, de fondos de financiamiento dirigidos al incremento de matrícula y la ampliación de la oferta.

De acuerdo con el modelo, las instituciones federales con carácter de organismos públicos desconcentrados, descentralizados o con otra naturaleza jurídica, solamente reciben transferencias federales de carácter ordinario a través del PEF, si bien algunas de ellas, por ejemplo la UAM, UPN y Colmex, participaron algunos años en fondos de financiamiento extraordinario, como fue el caso del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) y el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes). En el decreto del PEF se especifica el presupuesto de estas instituciones, cada una de las cuales cuenta con una clave presupuestaria como unidad responsable. De las nueve instituciones federales, tres son consideradas como universidades públicas federales (UNAM, UAM y UPN), las únicas incluidas en las series históricas de financiamiento del documento referido.

Los institutos tecnológicos federales que agrupa el tecnm no entran en el modelo de financiamiento para el sistema universitario. En el PEF solamente se desglosa el presupuesto, por programa presupuestario y por partida de gasto, para el conjunto del tecnm. No existe información pública desglosada sobre el presupuesto de cada uno de los institutos tecnológicos federales; la única información disponible es la relativa a los programas presupuestarios del tecnm presentados en el Proyecto de PEF, el PEF y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. El portal electrónico del tecnm sólo presenta cifras presupuestarias muy agregadas, de modo que existe una gran carencia de información acerca del comportamiento del presupuesto de cada uno de los establecimientos federales.

Las 35 UPE reciben de la federación dos tipos de subsidio: el ordinario y el extraordinario. Para estas universidades, el subsidio ordinario, que cubre el gasto corriente para la operación regular de las instituciones, se asigna con base en el costo previamente homologado de la nómina autorizada y de los gastos de operación. Los incrementos salariales anuales de los trabajadores universitarios

son autorizados por la SHCP, con base en la política salarial que fija el gobierno federal.

Cada año se autoriza un porcentaje determinado como aumento directo al salario, junto con porcentajes de incremento en prestaciones (aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, seguridad social, vivienda, etc.), cuyas repercusiones se calculan con las fórmulas que autoriza la SHCP, de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público. Cuando los incrementos salariales y en prestaciones exceden los “topes” fijados por la SHCP, el diferencial puede ser cubierto por el gobierno estatal, o bien incrementar el déficit de las instituciones, al existir una brecha entre los tabuladores reconocidos en salarios y prestaciones, y las erogaciones de las universidades en servicios personales (Capítulo 1000) conforme a los contratos colectivos de trabajo pactados con sus organizaciones sindicales.

El monto del subsidio federal que se asigna en el PEF a las instituciones que tienen la figura de organismo descentralizado de los estados (UPE, UPEAS, UI, UT, UP e ITES) se desglosa solamente por entidad federativa, no por institución, a través del Programa presupuestario U006, “Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales”. Estas instituciones cuentan, además, con un presupuesto estatal de carácter ordinario, y en algunos años extraordinario, como contraparte estatal de fondos federales extraordinarios (*pari passu*), o para el “rescate” de universidades en situación crítica.

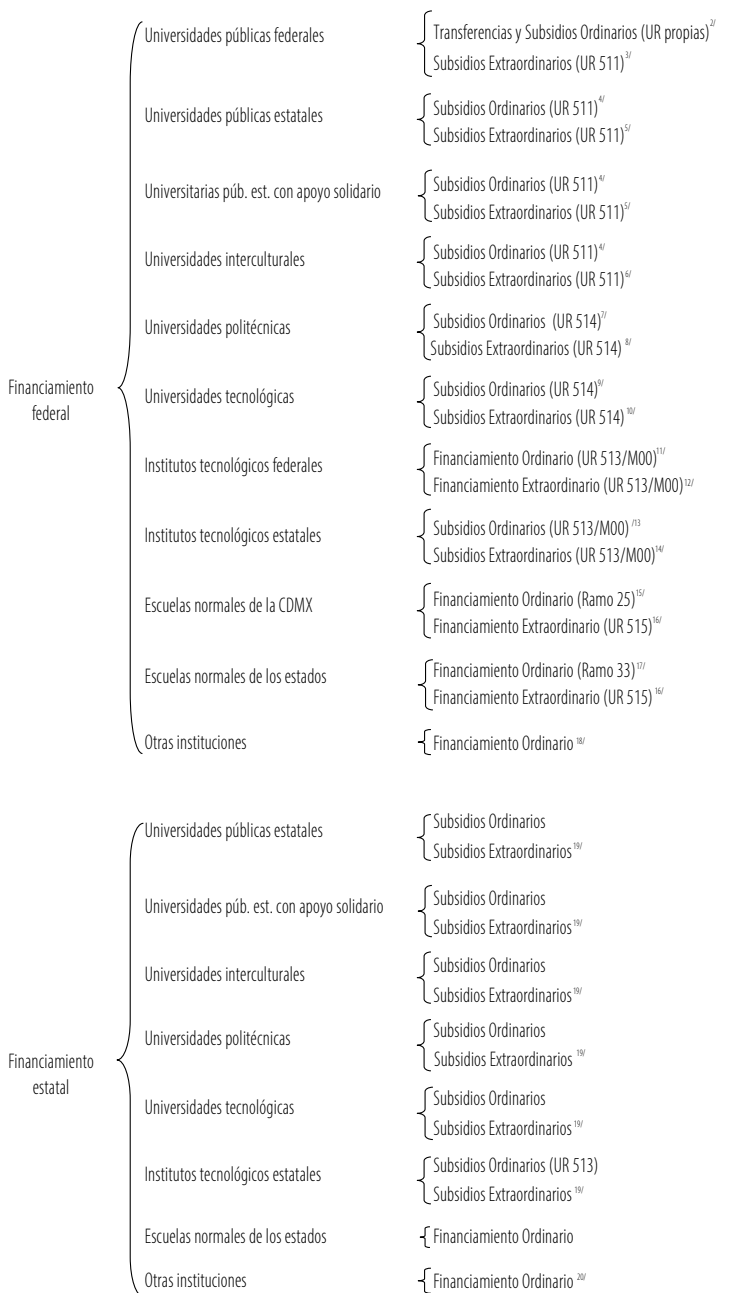
Como más adelante se analizará, la participación relativa de los dos órdenes de gobierno fue distinta en cada entidad federativa; el porcentaje de financiamiento que correspondía cubrir a cada uno de ellos se formalizó en el convenio de apoyo financiero (CAF) que anualmente se suscribió por el gobierno federal a través de la SEP, el gobierno estatal y la universidad o instituto correspondiente. Sin embargo, a lo largo del periodo analizado no todos los estados firmaron en tiempo y forma los convenios ni ministraron las aportaciones correspondientes. En el caso de las UT, UP, UI e ITES, la concurrencia en el financiamiento, formalmente, fue a partes iguales entre la federación y el estado, si bien diversos gobiernos locales no cumplieron con el 50 por ciento.

Para el caso de las UPE, el porcentaje de participación de los estados fue variable (de 10% a más de 50%, con un promedio de 66% federación y 34% gobiernos estatales). Las 23 UPEAS, como su nombre lo indica, recibieron el subsidio federal ordinario bajo el régimen de “apoyo solidario”, aunque también participaron en algunos de los fondos de financiamiento extraordinario. En este caso, el subsidio federal únicamente fue para cubrir los gastos de operación, con un monto convenido con la institución y con el gobierno del estado respectivo. El costo de la nómina fue cubierto con el subsidio estatal y con los recursos propios de las universidades. A diferencia de las UPE, estas IES establecieron tabuladores y programas de estímulos que no tuvieron que registrarse en la SEP y la SHCP.

El segundo componente del presupuesto público a las instituciones es el subsidio extraordinario, si bien esta denominación no correspondió a la establecida en la entonces Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Los fondos de financiamiento extraordinario, fondos sometidos a concurso, o fondos extraordinarios de apoyo a la educación superior, como los denominó la SEP, en sentido estricto corresponderían al subsidio específico a que se refería dicha Ley, pues no se trata de recursos que soliciten las universidades para satisfacer “necesidades extraordinarias”. Estos recursos originalmente estuvieron destinados a mejorar y asegurar la calidad de la educación, y posteriormente, al agregarse nuevos fondos, abarcaron otros propósitos, entre ellos el crecimiento de la matrícula y la atención a problemas estructurales de las universidades. Del primer fondo de financiamiento extraordinario establecido en 1991 con este carácter (Fomes), se pasó a contar con 16 fondos en 2010, para disminuir a cuatro en 2019.

ESQUEMA 1

Financiamiento federal y estatal a las instituciones públicas de educación superior¹⁷



Notas:

1. El esquema considera el tipo de financiamiento que reciben las IPES del país a través de las dos principales fuentes de financiamiento: federal y estatal; los municipios no hacen aportaciones regulares ni tienen obligación de hacerlo. El esquema enlista las instituciones cuyos recursos se clasifican en las subfunciones de educación superior y posgrado, así como el de las escuelas normales federalizadas que operan los estados, cuyos recursos se asignan en la subfunción de educación básica. No se consideran otras instituciones públicas federales de educación superior, como la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) o las escuelas adscritas al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y a la Semar, cuyo presupuesto no se asigna para educación superior.
2. Cada una de las instituciones federales constituye una unidad responsable (UR), definida como el área administrativa que tiene a su cargo el ejercicio presupuestal y la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra, para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad (LFPRH, 2006).
3. En algunos años la SEP, a través de la DGESU/DEGESUI (UR 511), asignó recursos extraordinarios a las UF, con excepción de la UNAM, como fue el caso del Promep.
4. El subsidio federal ordinario de las UPE, UPEAS y UI se canaliza a través de la DGESUI (UR 511). El Programa presupuestario (Pp) correspondiente es el U006, "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
5. Hasta 2010, las UPE y UPEAS pudieron concursar en 10 fondos de financiamiento extraordinario del Ramo 11 (SEP); en 2019, sólo concursaron en tres fondos.
6. Hasta 2010 las UI pudieron concursar en cinco fondos de financiamiento extraordinario; en 2019 solamente participaron en dos fondos.
7. Hasta 2009, el subsidio federal ordinario de las UP se asignó a través de la DGESU/DEGESUI, y a partir de 2010 de la CG UTyP/DGUTyP (UR 514). El Pp correspondiente es el U006, "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
8. Hasta 2010, las UP pudieron concursar en seis fondos de financiamiento extraordinario; en 2019 se redujeron a dos.
9. Las UT reciben el subsidio ordinario a través de la CGUTyP/DGUTyP. El Pp correspondiente es el U006, "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
10. En 2019 las UT pudieron concursar en dos fondos de financiamiento extraordinario para el apoyo a la calidad.
11. Los ITF, desde 2015, forman parte del TecNM, (UR Moo). El Pp correspondiente es el E010, "Servicios de Educación Superior y Posgrado".
12. En 2019 los ITF participaron en un fondo de financiamiento extraordinario para mejorar la calidad.
13. Los ITES reciben subsidios federales a través del TecNM. El Pp correspondiente es el U006, "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".
14. En 2019 los ITES participaron en un fondo de financiamiento extraordinario para mejorar la calidad.
15. Las escuelas normales de la Ciudad de México reciben recursos federales a través del Ramo 25, "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos".
16. Las escuelas normales participaron en programas de financiamiento extraordinario con diversas denominaciones: Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas; Fortalecimiento de la Calidad de las Escuelas Normales; Fortalecimiento de la Calidad Educativa y Fortalecimiento a la Excelencia Educativa. La asignación de recursos fue a través de la UR 515/oDGESuM.
17. Las escuelas normales de los estados reciben recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios).
18. Otros organismos e instituciones recibieron recursos federales por parte de la UR 511 a través del Pp U080, "Apoyo a organismos de Educación".
19. Los gobiernos estatales, en algunos años, otorgaron recursos extraordinarios a las instituciones estatales, como contraparte de los que asignó la federación a través de los fondos relacionados con el incremento de matrícula y la ampliación de la oferta.
20. Los gobiernos de los estados otorgaron financiamiento a otras instituciones públicas estatales (escuelas de trabajo social, de música, de enfermería, etcétera.).

GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN

Con el propósito de situar el financiamiento público destinado a la educación superior en los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, es conveniente partir de las cifras de gasto nacional en educación presentadas en los informes de gobierno que van actuali-

zando las series históricas. El Tercer Informe de Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador presenta la serie histórica de 2000 a 2021 (cuadro 15).

Para comprender lo que se reporta en las cifras oficiales de gasto educativo, caben las siguientes observaciones:

- a) El gasto nacional en educación se integra con el gasto público y el gasto privado. El primero se desglosa en gasto federal, estatal y municipal; a su vez, el gasto federal se divide en los diferentes ramos presupuestarios: 11 (SEP), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y Fondos Educativos del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios),³⁴ además del gasto educativo que ejercen otras secretarías de Estado. También se presenta la distribución del gasto federal por niveles educativos (educación básica, media superior y superior), así como el de otras actividades educativas (capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos y fomento de la cultura).
- b) El gasto que se reporta en la columna “SEP” incluye los ramos 11 (SEP), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y los fondos para educación del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), e integra el “Gasto en Educación” en la clasificación administrativa del PEF.³⁵

34 El nivel más agregado de identificación administrativa de los recursos considerados en el PEF (¿A quién se asignan? ¿Quién los ejerce?) se logra a través de uno de los componentes de la clave presupuestaria denominado Ramo. Para efectos presupuestarios, los Ramos se dividen en autónomos, administrativos y generales. El Ramo 11 es administrativo y los ramos 25 y 33 son Generales (SHCP, 2019a).

35 Además de estos tres ramos, hasta 2019 el Ramo autónomo 42, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, comprendió gasto en la función de educación, ramo que desapareció en 2020 al ser sustituido por la Comisión Nacional de Mejora Continua de la Educación, como resultado del decreto de reforma constitucional en materia educativa publicado el 15 de mayo de 2019 y de la Ley Reglamentaria del artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación, publicada el 30 de septiembre del mismo año.

CUADRO 15

Gasto nacional en educación, 2000-2021
(millones de pesos corrientes)

Año	Gasto nacional						Gasto federal por tipo educativo					
	Nacional	Total	Público			Privado ^{4/}	Básica	Media superior	Superior ^{5/}	Otros ^{6/}		
			Federal	Estatal ^{7/}	Municipal						Otras secretarías	
	Total	SFP ^{8/}	Otras secretarías									
2000	459 243.2	276 438.6	219 380.0	4 004.9	52 595.0	458.7	182 804.6	144 718.5	21 474.5	40 339.1	16 852.8	
2001	492 320.0	311 174.7	250 818.5	4 801.6	59 841.2	515.0	181 145.3	160 593.4	25 752.8	47 871.8	16 600.5	
2002	536 216.3	344 332.1	276 631.5	271 649.6	4 982.0	578.0	191 884.2	177 285.4	26 487.5	53 356.3	19 502.3	
2003	584 559.2	386 715.7	307 406.5	294 875.3	12 531.2	732.7	197 843.5	198 578.6	28 865.0	58 114.0	21 848.9	
2004	614 979.0	416 141.2	327 266.9	312 835.0	14 432.0	826.3	198 837.7	209 492.3	31 727.5	63 116.2	22 091.0	
2005	671 196.7	464 030.1	363 559.7	345 603.6	17 956.2	908.0	207 166.6	226 578.5	39 423.7	71 391.1	26 166.5	
2006	714 134.3	503 867.2	397 697.7	377 245.5	20 452.2	997.6	210 267.1	233 240.7	37 433.0	73 268.0	33 755.9	
2007	759 392.6	543 583.9	430 180.4	411 839.8	18 340.6	1 112.9	215 808.6	266 358.1	44 436.6	85 771.0	33 614.7	
2008	830 523.9	600 985.9	472 623.0	450 147.9	22 475.0	1 195.0	229 538.1	295 277.4	49 801.8	96 679.9	30 863.9	
2009	878 364.8	636 702.8	507 585.9	482 534.9	25 051.1	1 290.7	241 662.0	299 671.0	52 743.5	108 110.0	47 061.5	
2010	955 471.9	696 119.1	541 931.8	514 032.3	27 899.6	1 389.6	259 352.9	314 729.1	57 670.9	113 789.1	55 742.7	
2011	1 040 272.5	755 054.2	589 047.1	558 521.4	30 525.7	1 389.6	285 218.4	336 839.5	63 679.9	126 609.8	61 971.9	
2012	1 119 780.3	815 249.9	640 417.8	607 291.4	33 126.4	2 004.4	304 530.4	352 975.0	73 318.7	139 507.9	74 616.0	
2013	1 186 493.4	862 036.3	670 633.9	630 526.0	40 107.8	3 137.7	324 457.1	366 850.4	73 492.7	148 451.2	81 839.6	

Año	Gasto nacional					Gasto federal por tipo educativo						
	Nacional	Total	Público			Privado ^{4/}	Básica	Media superior	Superior ^{5/}	Otros ^{6/}		
			Total	Federal	Estatal ^{7/}						Municipal	Otras secretarías
2014	1 263 356.9	923 333.1	731 252.4	6 74 670.1	56 582.3	191 502.8	571.9	340 023.9	396 974.7	85 070.3	169 184.5	80 022.9
2015	1 308 325.4	975 105.2	779 507.6	720 701.9	58 805.7	195 111.3	486.3	333 220.2	430 650.8	92 053.5	177 420.3	79 382.9
2016	1 317 148.4	991 679.8	784 295.3	731 728.9	52 566.4	207 205.1	179.5	325 468.5	442 114.4	96 334.6	182 179.1	63 667.2
2017	1 337 586.8	994 572.0	784 560.3	720 904.0	63 656.3	209 643.1	308.5	343 074.8	445 001.1	94 504.3	176 813.4	68 241.5
2018	1 413 212.1	1 033 020.8	813 132.5	747 884.0	65 248.4	219 709.2	179.1	380 191.3	459 797.7	97 033.4	184 850.0	71 451.4
2019	1 471 545.3	1 072 191.9	841 870.5	780 994.4	60 876.1	230 133.9	187.6	399 353.4	483 366.5	105 514.9	189 673.8	63 315.3
2020	1 359 664.3	1 103 859.2	868 132.7	808 438.5	59 694.1	235 534.6	192.0	255 805.1	501 200.6	113 989.8	196 687.7	56 254.5
2021 e	1 526 546.8	1 134 711.6	890 322.6	826 815.3	63 507.4	244 189.9	199.1	391 835.2	511 554.4	120 564.1	199 105.5	59 098.6

1/La información de este cuadro presenta modificaciones respecto a publicaciones anteriores, por la revisión sistemática de cifras que realiza la SEP para asegurar que el gasto federal coincida con lo reportado de manera definitiva con las dependencias en los Informes de Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal, así como con los gobiernos estatales y municipales, y por la estimación del gasto privado a partir de encuestas. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Incluye el Ramo 11: SEP, Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y los fondos para educación del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

3/ Hasta 2018, la información sobre el gasto estatal y municipal en educación era integrada a partir del Instrumento Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. Para 2019 y 2020 se refiere a una estimación.

4/ El gasto privado considera las erogaciones para la compra de útiles escolares, uniformes, pago de transporte y aportaciones voluntarias a las escuelas de las familias, además del pago de inscripciones y colegiaturas cuando se trata de educación privada. La información se refiere a estimaciones con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI, que se levanta cada dos años.

5/ Comprende también el gasto del nivel posgrado, así como el correspondiente a ciencia y tecnología.

6/ Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, educación para adultos, cultura y deporte, así como los gastos de la administración central.

p/ Cifras preliminares. El gasto federal corresponde al presupuesto aprobado para 2021.

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021, con cifras de la SEP, <http://www.sep.gob.mx/es/sept/sept_Estadisticas>.

- c) Las cifras de gasto federal en educación superior que se reportan incluyen el gasto que se ejerce en la función Ciencia, Tecnología e Innovación.
- d) Las cifras de gasto federal en educación superior que se reportan incluyen los recursos fiscales de la función Ciencia, Tecnología e Innovación de la Finalidad Desarrollo Económico.³⁶ De acuerdo con los informes oficiales, el gasto federal en educación superior incluye los recursos de investigación que ejercen las IES federales a través del Ramo 11 (SEP), los del Ramo 38 —que incluyen el gasto de los 27 centros públicos de investigación y el que ejerce directamente el Conacyt en sus diferentes programas presupuestarios (Sistema Nacional de Investigadores y becas de posgrado, entre otros), y los asignados en el PEF a otras secretarías de Estado (recursos para el desarrollo de los fondos sectoriales, entre otros). Debido a ello, el gasto reportado en educación superior resulta superior al realmente ejercido en este tipo de educación.
- e) El gasto federal en educación de otras secretarías de Estado comprende el ejercido por las instituciones educativas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Secretaría de Marina (Semar) y Conacyt.
- f) Las cifras de gasto educativo estatal reportadas son proporcionadas por los gobiernos de los estados en el CFEE. La SEP advierte en sus informes que estos datos son susceptibles de correcciones, ya que algún estado puede requerir la incorporación o modificación de cifras.
- g) La clasificación funcional comprende únicamente el destinado a la función educación en todos los ramos presupuestales. Para el Ramo 11, este gasto no corresponde a la totalidad de su presu-

36 De acuerdo con la clasificación emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable en 2010, la Finalidad es el primer dígito de la clasificación funcional: 1. Gobierno, 2. Desarrollo Social, 3. Desarrollo Económico y 4. Transacciones no especificadas que no corresponden a ningún gasto funcional en particular, como es el pago de deuda (La finalidad Desarrollo Social incluye las actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales en beneficio de la población, tales como educación, cultura, salud, protección social y vivienda, entre otras, las cuales constituyen funciones que a su vez se subdividen en subfunciones (Conac, 2010; SHCP, 2010).

puesto, ya que una parte se destina a otras funciones (Gobierno, y Ciencia, Tecnología e Innovación).

De acuerdo con lo anterior, es importante distinguir las distintas clasificaciones del gasto en educación, particularmente las destinadas a educación superior, lo que se tratará en esta sección. Antes de referirnos a las cifras de financiamiento, es conveniente repasar los ordenamientos legales que existen en la materia en los ámbitos federal, estatal y, para el caso de las universidades autónomas por ley, institucional.

FINANCIAMIENTO FEDERAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

En la estructura programática del PEF a partir de 2012, la Función 5 “Educación”, correspondiente a la Finalidad 2 “Desarrollo Social”, se desagrega en seis subfunciones: 01 Educación básica, 02 Educación media superior, 03 Educación superior, 04 Posgrado, 05 Educación para adultos y 06 Otros servicios educativos y actividades inherentes.³⁷ Conforme a ella, el gasto para educación superior comprende las subfunciones 03 y 04.³⁸ Sin embargo, hay que hacer notar que esta clasificación no incluye el gasto regular destinado a la educación normal de las entidades federativas, mismo que está contenido en el Fondo de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE, antes FAEB) del Ramo 33, correspondiente a la función de educa-

37 En 2011, la Comisión Nacional de Armonización Contable modificó la clasificación funcional del gasto, la cual se aplicó a partir de 2012, estableciendo, dentro del grupo funcional Desarrollo Social, la función “Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales”. Hasta 2011, la función de educación comprendía a la cultura como una subfunción.

38 De acuerdo con el artículo 3.º de la LGES, el tipo educativo superior es el que se imparte después del medio superior y está compuesto por los niveles de técnico superior universitario, profesional asociado u otros equivalentes, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, e incluye la educación universitaria, tecnológica, normal y de formación docente. Las denominaciones de educación superior y de posgrado en las subfunciones 03 y 04 de la función educación no corresponden a lo que comprende el tipo educativo superior, dado que el posgrado forma parte del mismo. La subfunción de educación superior correspondería a los niveles de técnico superior universitario y licenciatura.

ción básica.³⁹ El presupuesto de otras IES tampoco está considerado en educación superior, como son las sectorizadas en la Semar, en el INAH (ENAH) y en el INBA (Conservatorio Nacional de Música; Escuela Nacional de Pintura, Escultura y Grabado La Esmeralda, entre otras).

El gasto federal considerado en las subfunciones 03 y 04 incorpora el presupuesto asignado a los programas e IES sectorizadas en tres ramos administrativos: 07, Secretaría de la Defensa Nacional; 08, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y Ramo 11, Secretaría de Educación Pública. Adicionalmente, el presupuesto en estas subfunciones se asigna a dos ramos generales: 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y Fondos Educativos del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Las instituciones que comprende el gasto federal en educación superior con esta clasificación presupuestaria son las siguientes:

- Ramo 07, Sedena: Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea, la cual integra todas las escuelas militares que expiden títulos y grados de educación superior.
- Ramo 08, Sader: Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Colpos y Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (Cosaegro).
- Ramo 11, SEP:
 - Instituciones federales: UNAM, UAM, UPN, UAAAN, IPN, TecNM, Cinvestav, Colmex, UNADM y CETI.
 - Otras entidades federales: Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN y Patronato de Obras e Instalaciones del IPN.
 - Instituciones estatales: UPE, UPEAS, UI, UT, UP, ITES y ENP.

39 Con relación al gasto de educación normal, solamente los recursos asignados a la Ciudad de México (Ramo 25) se consideran como gasto en educación superior. Sin embargo, el CFEE reporta las cifras de gasto destinado a las escuelas normales públicas, tanto de origen federal como estatal, y las considera como gasto en educación superior. Por tal razón, los montos que se reportan en cada fuente de información varían.

- Instituciones de la Ciudad de México: a partir de 2007 y hasta 2019, la Cámara de Diputados aprobó anualmente recursos, complementarios a los locales, para la UACM.
- Otras asociaciones y organismos: ANUIES, CIEES, COPAES, El Colegio Nacional, Seminario de Cultura Mexicana, Universidad Obrera VLT, etcétera.
- Ramo 25: Presupuesto de las escuelas normales de la Ciudad de México.
- Ramo 33: Las IES públicas estatales reciben recursos para infraestructura a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

PROYECTO DE PRESUPUESTO, PRESUPUESTO APROBADO Y PRESUPUESTO EJERCIDO

El gasto en educación superior puede analizarse en tres fases: proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado y presupuesto ejercido. La fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva, la aprobación anual del PEF. Esta disposición constitucional especifica los procedimientos y tiempos:

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre (CPEUM: 78)

La excepción a este calendario se da cada seis años, cuando el Ejecutivo Federal inicia mandato y el paquete económico se envía a más tardar el 15 de diciembre, para aprobarse antes de que finalice el año.

El presupuesto federal para educación superior, al estar comprendido en el PEF, sigue el mismo procedimiento. La SHCP está a

cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal de todas las dependencias y entidades de la administración pública, e integra el PPEF, en los términos de la LFPRH.

A partir de las reformas introducidas en 2008, la elaboración, ejecución y evaluación del PEF parte de la metodología del Presupuesto Basado en Resultados, el cual cuenta con un Sistema de Evaluación del Desempeño que se implantó de manera gradual a partir de ese año (Pérez-Jácome, 2012).⁴⁰ Así, se busca la alineación del presupuesto con los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas del PND y de los programas sectoriales. Para la integración de cada Pp se sigue la metodología de marco lógico, a fin de integrar la matriz de indicadores de resultados.⁴¹

El proceso inicia con la formulación de anteproyectos que elaboran las dependencias (para el caso de la educación superior, SEP, Sader y Sedena) y las entidades apoyadas que se encuentran sectorizadas en cada una de ellas. Las IPES federales elaboran sus anteproyectos de acuerdo con su propia normativa, ya sean órganos administrativos desconcentrados (IPN, UPN y UNADM), o entidades apoyadas (UNAM, UAM, UAAAN, Colmex, Cinvestav, CETI, UACH y Colpos). Las IPES de carácter estatal presentan sus requerimientos presupuestales a las correspondientes unidades administrativas de la SES que negocian el anteproyecto para educación superior al interior

40 El artículo 27 de la LFPRH establece en su quinto párrafo: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño” (LFPRH, 2006).

41 “La metodología de marco lógico (MML) facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestarios. El uso de la MML es cada vez más generalizado como herramienta de administración de programas y proyectos, pues con base en ella es posible presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos, y examinar el desempeño del programa en todas sus etapas” (SHCP, 2008: 45).

de la SEP, con instancias como la Unidad de Administración y Finanzas, y la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros.

La elaboración de los anteproyectos sigue las disposiciones de la LFPRH y de la SHCP. Entre otras, están las políticas del PND y el PSE; las políticas de gasto público que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, determina para el siguiente ejercicio fiscal; la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y del PSE, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, y las metas y avances físicos y financieros de los Pp del ejercicio fiscal anterior.

La SHCP es la entidad encargada de integrar el PPEF, en un proceso que inicia desde el mes de marzo de cada año. Esta secretaría tiene la facultad de ajustar los anteproyectos que presentan las secretarías de Estado y las IPES federales. Lo usual es que, ante los requerimientos de las instituciones educativas, en esta fase los ajustes se realicen a la baja, con base en los techos presupuestales determinados por las autoridades hacendarias. En otros términos, los anteproyectos presupuestales que presentan las instituciones y las propias autoridades educativas sufren disminuciones cuando se integra el PPEF.

De acuerdo con lo anterior, se puede hacer una primera comparación de los montos presupuestales presentados a la SHCP en los anteproyectos de las dependencias y entidades, y los montos ajustados en el PPEF. Sin embargo, la información sobre los anteproyectos no es pública, ya que es una fase del proceso presupuestal al interior del Ejecutivo, por lo que no se cuenta con la información sobre los cambios que sufren los planteamientos iniciales de la SEP y las IPES federales, o incluso los que formulan las IPES estatales a las correspondientes direcciones generales de la SES.

Una vez que el PPEF se presenta a la Cámara de Diputados, y de acuerdo con las atribuciones que otorga el artículo 74 de la Constitución a este cuerpo legislativo para “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”, da inicio el proceso de negociación entre los grupos parlamentarios, la SHCP, los gobernadores y un conjunto cada vez más amplio de actores sociales y políticos, entre los que se encuentran las universidades y sus asociaciones, como es, principalmente, la ANUIES.

Como se analizó en otro trabajo (Mendoza 2007), el Congreso adquirió un nuevo protagonismo en la escena política nacional en 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero principalmente a partir del año 2000, con la alternancia presidencial y la coexistencia de minorías parlamentarias en las dos cámaras legislativas. En materia económica, tanto en lo que se refiere a ingresos como a egresos, las propuestas del Ejecutivo, a partir de entonces, sufrieron modificaciones año con año, a diferencia de lo que ocurría en el siglo pasado. La correlación de fuerzas en el Congreso varió a tal grado que la profundidad de la modificación realizada por la Cámara de Diputados al PPEF para el año fiscal 2005, llevó al presidente Vicente Fox a presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia contra el presupuesto aprobado, presentando como *litis* central el margen de acción de la Cámara para modificar la propuesta del Ejecutivo y limitar su capacidad de veto.

En los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, con excepción de 2013, el presupuesto de educación superior aprobado por los legisladores incrementó el propuesto en el PPEF por el Ejecutivo, si bien las variaciones anuales fueron distintas en función de las negociaciones y la situación de las finanzas públicas. En sentido estricto, lo que procede es comparar el PPEF con el PEF publicado por la SHCP luego de la aprobación por la Cámara de Diputados, en virtud de que éste guarda la misma estructura programática del PPEF y muestra las adecuaciones necesarias para ajustar las cifras finales. Corresponde a la SHCP, en concordancia con cada secretaría de Estado, realizar estos ajustes para cuadrar las cifras de ampliaciones y de reducciones presupuestales determinadas en el dictamen correspondiente aprobado por la Cámara de Diputados. Así, lo que unos ganan, otros pierden, pero también los ganadores pueden ver disminuidos sus beneficios, en caso de que la SHCP les aplique una parte de las reducciones al correspondiente ramo presupuestario.⁴²

42 Un ejemplo de los ajustes de la SHCP fue el PEF para 2008: la Cámara de Diputados aprobó ampliaciones a la SEP por 16 510 millones de pesos (mdp) y reducciones por 2 400 mdp. Por tanto, el incremento neto fue de 14 110 mdp. En el dictamen correspondiente sólo se consigna la reducción a la SEP por el monto indicado, al igual que se hace para todos los demás

A los tres momentos de esta fase del PEF (proyecto de presupuesto del Ejecutivo, dictamen aprobado por la Cámara de Diputados y presupuesto publicado por la SHCP), se suman otros dos: el presupuesto modificado y el presupuesto ejercido. El modificado, de ser el caso, es aprobado por la SHCP y se da a conocer a los ejecutores de gasto en portal aplicativo de esta secretaría y en el informe de avance de la gestión financiera. El presupuesto ejercido al cierre del ejercicio fiscal anual se presenta en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente a cada año, la cual se hace pública en mayo del año siguiente y es fiscalizada por la ASF.

El presupuesto ejercido cada año en ambos sexenios, salvo en 2015, fue superior al presupuesto aprobado. Las variaciones fueron resultado, por un lado, de los incrementos salariales otorgados por las universidades a sus trabajadores (política salarial), cuyos montos no estuvieron considerados en el presupuesto de inicio y, por el otro, de las ampliaciones líquidas autorizadas por la SHCP para cubrir pasivos de diversas universidades que año con año enfrentaron dificultades para cumplir con las obligaciones contractuales (pago de salarios y de prestaciones al cierre del año). En los 12 años, en las subfunciones de educación superior y posgrado, se ejercieron 38 000 mdp más de los originalmente aprobados, con una variación de 3.2%; de ellas, las dos terceras partes correspondieron al sexenio de Calderón y la tercera parte al de Peña Nieto.

Esta variación a lo largo del periodo fue muy semejante a la que se dio entre los presupuestos aprobados y los proyectos presentados por el Ejecutivo, los cuales tuvieron una diferencia acumulada de más de 40 000 mdp, con una variación de 3.5% (cuadro 16).⁴³ Sin embargo,

ramos, sin especificar a qué programas deberá aplicarse, a diferencia de las ampliaciones, las cuales se especifican por Pp y UR en los anexos, mismas que deben ser respetadas por la SHCP al publicar el PEF. Para ese año, 58% de las reducciones a la SEP (1 381 mdp) se aplicó a las subfunciones de educación superior y posgrado, de modo que los cerca de 6 000 mdp que ampliaron los diputados para educación superior quedaron en menos de 4 600 mdp. Al conocer en enero de 2008 estas disminuciones, las universidades y los diputados acordaron con el secretario de Hacienda que no se les aplicaría ninguna reducción. Sin embargo, a mediados de ese año, la SHCP nuevamente hizo un intento de recortar el presupuesto de las IPES federales, el cual también fue cancelado ante la presión de las universidades.

43 Los cuadros que se presentan en este capítulo incorporan la información de 2006, último año del sexenio de Vicente Fox, y de 2019, primero del sexenio de Andrés Manuel López Obrador,

del total de estas ampliaciones, 88% correspondió al sexenio de Calderón (cerca de 36 000 mdp), en tanto en el sexenio de Peña Nieto las ampliaciones fueron de menor cuantía (cerca de 5 000 mdp).

CUADRO 16

Presupuesto federal en educación superior^{1/} 2006-2019 (millones de pesos corrientes)

Año	PEF ^{p/}	PEF ^{a/}	PEF ^{e/}	Variación nominal		Variación porcentual %	
				PEF ^{a/} - PEF ^{p/}	PEF ^{e/} - PEF ^{a/}	PEF ^{a/} / PEF ^{p/}	PEF ^{e/} / PEF ^{a/}
2006	43 992.0	49 984.2	54 436.5	5 992.2	4 452.3	13.6	8.9
2007	49 825.6	58 440.1	65 234.7	8 614.5	6 794.5	17.3	11.6
2008	63 900.9	68 955.9	73 190.5	5 055.0	4 234.6	7.9	6.1
2009	71 696.2	78 373.6	81 971.5	6 677.4	3 597.9	9.3	4.6
2010	77 043.5	84 669.7	85 661.9	7 626.2	992.2	9.9	1.2
2011	87 455.1	91 496.9	94 761.4	4 041.8	3 264.5	4.6	3.6
2012	92 761.5	96 612.2	102 500.7	3 850.7	5 888.5	4.2	6.1
2013	103 334.7	103 334.7	105 715.9	0.0	2 381.2	0.0	2.3
2014	115 093.9	116 863.1	118 389.6	1 769.1	1 526.5	1.5	1.3
2015	121 189.7	121 939.7	121 811.5	750.0	-128.2	0.6	-0.1
2016	125 872.9	125 875.3	127 951.2	2.4	2 075.8	0.0	1.6
2017	121 827.9	122 843.2	125 195.5	1 015.3	2 352.3	0.8	1.9
2018	126 280.8	127 508.1	132 505.7	1 227.3	4 997.6	1.0	3.9
2019	128 206.4	135 199.3	141 533.0	6 992.9	6 333.7	5.5	4.7
Total 2007-2018	1 156 282.8	1 196 912.6	1 234 890.1	40 629.8	37 977.5	3.5	3.2

* Comprende las subfunciones de educación superior y de posgrado.

^{p/} proyecto

^{a/} aprobado

^{e/} ejercido

Nota: 2006 corresponde al último año del sexenio de Vicente Fox; de 2007 a 2012 corresponde al sexenio de Felipe Calderón; de 2013 a 2018 al de Enrique Peña Nieto; el presupuesto 2019 corresponde al primer año del sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Se incluye en la serie este año por ser el que se considera para el indicador subsidio por alumno del ciclo escolar 2018-2019, último ciclo del sexenio de Peña Nieto.

Fuente: datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019.

Cabe observar que el monto de estas últimas variaciones no corresponde en todos los años a las ampliaciones a educación supe-

si bien el análisis de los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto corresponde al periodo 2006-2018. El dato del presupuesto de 2019 se incluye por ser el que se toma en consideración para la construcción de algunos indicadores, como es el presupuesto por alumno del ciclo escolar 2018-2019.

rior que determinó la Cámara de Diputados en el periodo, y que ascendieron a casi 50 000 mdp. La diferencia se explica porque no todas ellas se asignaron por la SHCP a las subfunciones de educación superior y posgrado, sino también a la de educación media superior y a las funciones de cultura y de ciencia, tecnología e innovación. Adicionalmente, en algunos años se determinaron reducciones a la SEP, las cuales afectaron a diversas partidas de gasto de las universidades y al programa de becas de educación superior.

Estas ampliaciones fueron resultado de la nueva presencia que las universidades y sus agrupaciones adquirieron en el Congreso de la Unión, así como de la nueva correlación de fuerzas políticas entre los grupos parlamentarios. Como se puede apreciar en la gráfica 21, las dos legislaturas correspondientes al sexenio de Calderón fueron las que determinaron mayores ampliaciones a educación superior: en los seis años su monto ascendió a poco más de 39 000 mdp, lo que equivalió a 74% del total de ampliaciones del periodo 2007-2022. Por su parte, el sexenio de Peña Nieto —con una nueva correlación de fuerzas en el Congreso, aún sin mayoría absoluta de ningún partido— arrancó con una nueva dinámica de negociación del paquete económico, que para el caso de la educación superior se reflejó en la aprobación del proyecto del Ejecutivo, sin ninguna modificación, y en ajustes menores en los siguientes cinco años.⁴⁴ En la LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2007-2010) se obtuvieron las mayores ampliaciones, del orden de los 7 000 mdp en promedio anual.⁴⁵ Con propósito de comparación, en los cuatro

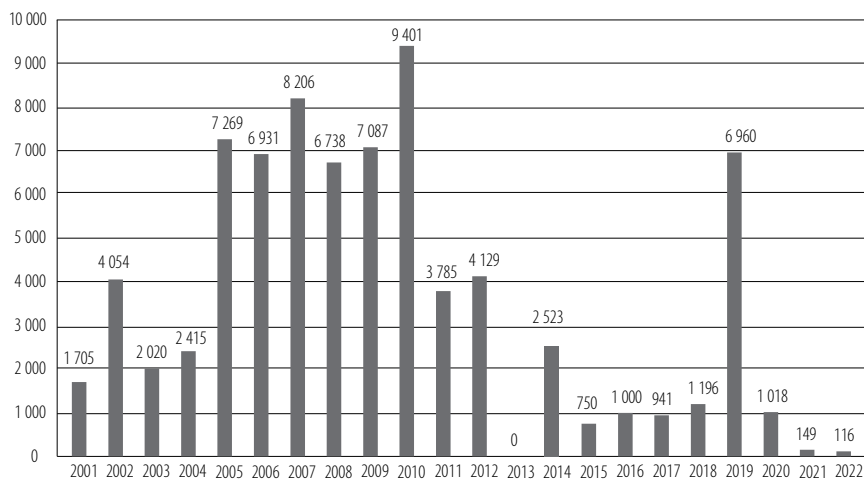
44 Como se muestra en la gráfica 21 y será analizado más adelante, en los dos primeros años del gobierno de López Obrador se determinaron ampliaciones a educación superior, las cuales se aprobaron como resultado de las gestiones que hicieron las universidades agrupadas en la ANUIES ante la SEP, la SHCP y el presidente de la república, con el fin de subsanar las disminuciones al presupuesto ordinario de las universidades, en términos reales, que implicaba aprobar los proyectos de presupuesto que presentó el Ejecutivo. Con dichas ampliaciones sus presupuestos, si bien no observaron disminuciones, tampoco tuvieron crecimiento (Mendoza, 2019a).

45 En Mendoza (2007) se revisa el proceso de negociación para la determinación del PEF correspondiente al primer año de gobierno de Calderón. Los incrementos acordados para educación superior en la Cámara de Diputados fueron resultado de diversos factores, entre ellos, la composición de la Comisión de Educación, presidida por un universitario, Tonatiuh Bravo Padilla, quien había sido vicerrector de la Universidad de Guadalajara, la inexistencia de una

primeros años del sexenio de López Obrador, tal como se verá en el siguiente capítulo, solamente en 2019 y 2020 se determinaron ampliaciones significativas, como reacción a los recortes que contenían los respectivos proyectos del PEF.

GRÁFICA 21

Ampliaciones al proyecto de presupuesto de las IES determinadas por la Cámara de Diputados, 2001-2022 (millones de pesos corrientes)



Fuente: cifras de los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobados por la Cámara de Diputados, años 2001-2022.

En la determinación de ampliaciones por la Cámara de Diputados tuvieron que ver tanto las acciones de cabildeo realizadas por las universidades y los legisladores, como la confección de los proyectos de presupuesto y las políticas contracíclicas aplicadas en años de crisis. Cabría esperar que el margen para las ampliaciones hubiera

mayoría parlamentaria, el ambiente de polarización postelectoral y el consenso de los distintos grupos parlamentarios en apoyo a la educación superior en general, y a la UNAM en particular, como respuesta a una declaración pública del entonces diputado por el PAN y presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública Raúl Padilla Orozco, en justificación al recorte presupuestal a la UNAM: "Creo —dijo en una entrevista— que no podemos seguir inyectando dinero a la educación si no tenemos resultados académicos de los estudiantes que sean loables" (Garduño, 2006). Ésta y otras afirmaciones, que mostraron total desconocimiento de la UNAM, desataron una amplia protesta pública, e incluso se deslindaron de los dichos de Orozco actores relevantes del PAN, incluyendo a la secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota.

sido mayor en aquellos años en que los proyectos de presupuesto presentaron disminuciones, y que se estrecharan cuando el PPEF ya consideraba un aumento, o bien mantenía su valor real del año previo. Sin embargo, eso no fue así en todos los ejercicios fiscales. A lo largo del periodo, salvo en 2014, el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo fue menor, en términos reales, al presupuesto ejercido en el año previo, pero solamente en siete años fue inferior al presupuesto aprobado el año previo. Si bien estas disminuciones se revirtieron con las ampliaciones presupuestales de los diputados hasta 2015, al considerar los presupuestos aprobados de cada año, solamente en cuatro ejercicios fiscales el presupuesto aprobado superó al ejercido el año anterior.

De acuerdo con los datos, no existió una asociación directa entre el monto de las ampliaciones determinadas por los diputados y la suficiencia o insuficiencia de los proyectos del Ejecutivo, como se vio en la primera mitad del sexenio de Calderón, en la cual los diputados acordaron las mayores ampliaciones al presupuesto de educación superior: en 2007 el proyecto del Ejecutivo disminuía en 9%, en 2008 crecía en 3% y en 2009 se mantenía estancado en término reales, por lo que la determinación de ampliaciones fue el resultado de las negociaciones realizadas cada año en el marco de las políticas establecidas por la SHCP en materia de finanzas públicas. Ello también se observó en la segunda mitad del sexenio de Peña Nieto, cuando los proyectos presupuestales fueron inferiores a los aprobados en el año previo, sin que las ampliaciones de los legisladores hubieran logrado revertir la caída, ante la política restrictiva del gasto público establecida desde 2015 y derivado de la baja de los precios del petróleo (Mendoza, 2017).

Otra comparación que resulta pertinente para el análisis de la evolución del presupuesto de educación superior es considerar las variaciones interanuales reales entre cada una de sus tres etapas: proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado y presupuesto ejercido, para lo cual consideramos las cifras presupuestales a pesos de 2019 (cuadro 17 y gráficas 22 y 23). En los 12 años se observaron tasas medias de crecimiento anual distintas para cada etapa del presupuesto: Proyecto t / Proyecto $t-1$: 4.3%; Aprobado t / Aprobado

t-1: 3.3%; Ejercido t / Ejercido t-1: 2.9%. En las tres etapas se refleja el comportamiento arriba señalado: el presupuesto fue creciente de 2007 a 2015, con excepción de 2010, cuando el presupuesto ejercido no modificó su valor real. En cambio, de 2016 a 2018, las variaciones fueron negativas, con excepción del presupuesto ejercido en el último año, cuando se tuvo un leve incremento cercano a un punto porcentual. En 2008, el proyecto del Ejecutivo presentó los más elevados incrementos respecto al proyecto del año previo (20.8%), en tanto, en la etapa del presupuesto aprobado, ya con las ampliaciones de la Cámara de Diputados, la variación fue de 11%, también la más elevada de los 12 años.

Los comportamientos anteriores muestran la inexistencia de una política de financiamiento de la federación con una visión de mediano y largo plazos, sobre todo cuando relacionamos este comportamiento con el que observó la matrícula atendida en el sistema público de educación superior del país, aspecto que será analizado más adelante.

La dinámica del presupuesto ejercido en cada sexenio fue muy distinta, pues el crecimiento de 40% que se verificó en los 12 años fue igual al observado en el de Calderón, en tanto el comportamiento desigual en los dos trienios del sexenio de Peña Nieto —con un crecimiento en el primero y una caída en el segundo— tuvo como resultado prácticamente un nulo crecimiento entre 20013 y 2018.

Este comportamiento desigual en el gasto federal en educación superior se inscribió en las coyunturas económicas de cada sexenio, así como de las políticas implementadas en materia de finanzas públicas.

De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, si bien la política de gasto se vio afectada en el sexenio de Calderón por la crisis financiera de 2009 y la influenza A(H1N1), el gobierno siguió una política de gasto contracíclica, que se basó en la ampliación del gasto público sin poner en riesgo las finanzas públicas, gracias a la acumulación de recursos en diversos fondos de estabilización durante los dos primeros años del sexenio. Además de enfrentar la crisis, en esos años se incrementó el gasto en sectores estratégicos como educación, salud, desarrollo social y comunicaciones y transportes. En cambio, en el sexenio de Peña Nieto, después de un crecimiento del gasto

durante los primeros tres años, en 2016 comenzó su contención tras el deterioro en las finanzas públicas y un panorama externo desfavorable. En estos años de crisis, el gobierno decidió no aplicar una política contracíclica, lo que llevó al recorte de programas y a la baja inversión (CEFP, 2020: 63-65).

CUADRO 17

Variaciones porcentuales^{1/} del presupuesto federal en educación superior^{2/} 2006-2019 (millones de pesos de 2019)

Año	PEF ^{p/}	Variación % anual	PEF ^{a/}	Variación % anual	PEF ^{e/}	Variación % anual
2006	79 447	-1.8	90 269	-2.8	98 309.4	-4.5
2007	85 066	7.1	99 773	10.5	111 373.0	13.3
2008	102 740	20.8	110 867	11.1	117 675.5	5.7
2009	110 902	7.9	121 230	9.3	126 795.8	7.8
2010	113 988	2.8	125 272	3.3	126 739.4	0.0
2011	122 285	7.3	127 937	2.1	132 501.4	4.5
2012	124 577	1.9	129 748	1.4	137 656.3	3.9
2013	136 690	9.7	136 690	5.4	139 839.6	1.6
2014	145 787	6.7	148 027	8.3	149 961.1	7.2
2015	149 281	2.4	150 205	1.5	150 046.8	0.1
2016	146 861	-1.6	146 864	-2.2	149 286.2	-0.5
2017	133 159	-9.3	134 268	-8.6	136 839.5	-8.3
2018	131 523	-1.2	132 802	-1.1	138 006.6	0.9
2019	128 206	-2.5	135 199	1.8	141 533.0	2.6
	2006 - 2018	65.5		47.1		40.4
Variación %	2006-2012	56.8		43.7		40.0
	2012-2018	5.6		2.4		0.3

^{p/} proyecto

^{a/} aprobado

^{e/} ejercido

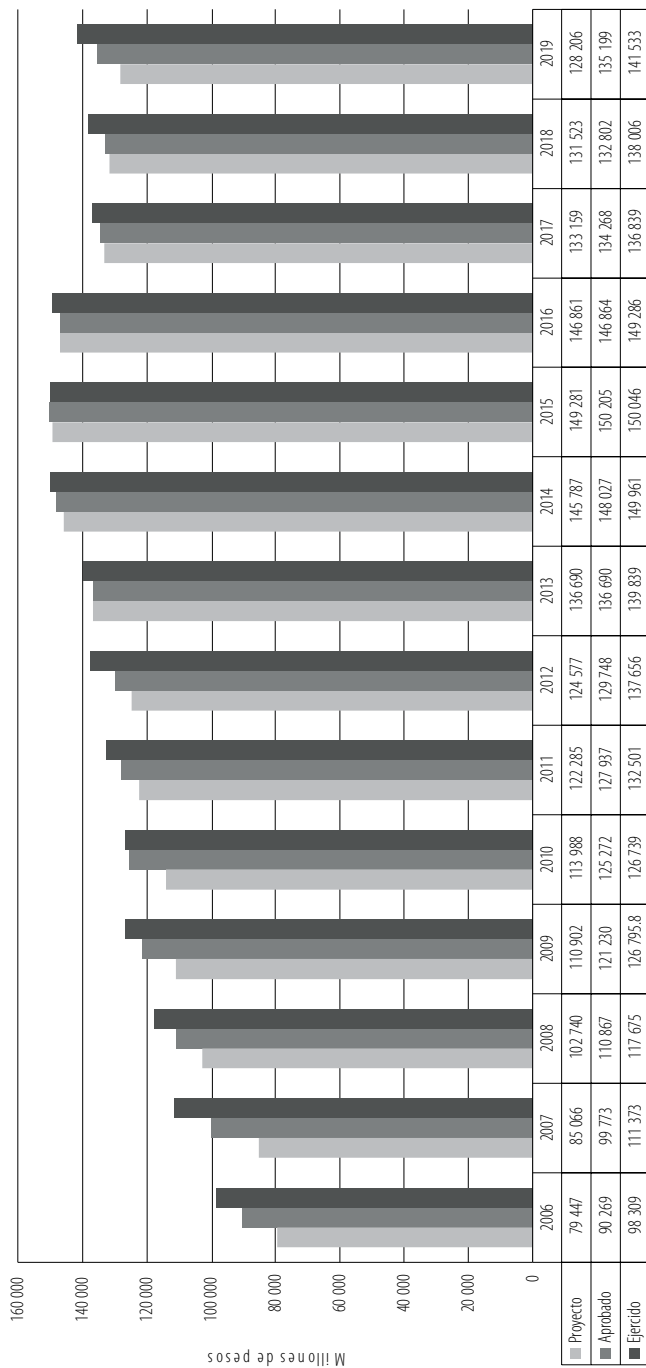
^{1/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} Comprende las subfunciones de educación superior y de posgrado.

Fuente: datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019 e INEGI, Banco de Información Económica.

Gráfica 22

Evolución del presupuesto federal en educación superior en clasificación funcional, 2006-2019¹⁾ (mdp de 2019)

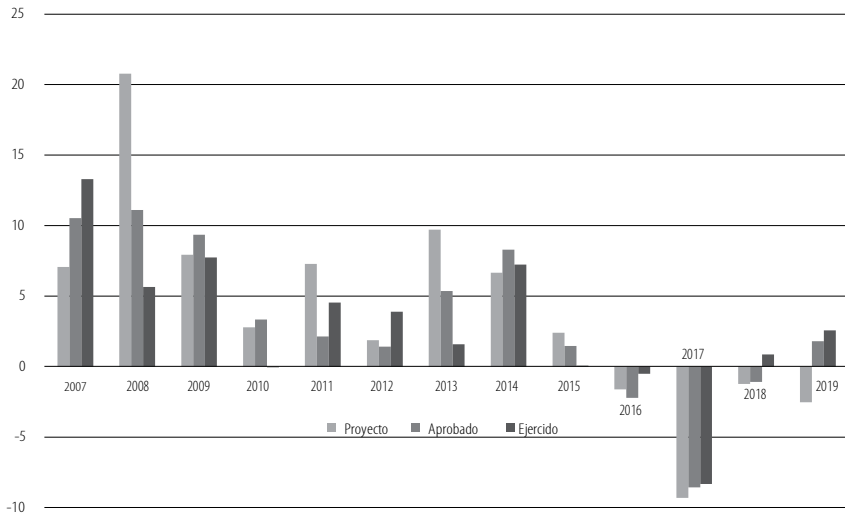


¹⁾ Comprende las subfunciones de educación superior y posgrado.

Fuente: datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019 e INEGI, Banco de Información Económica.

GRÁFICA 23

Variación porcentual interanual del presupuesto federal de educación superior en clasificación funcional, 2007-2019^{1/}



^{1/} Comprende las subfunciones de educación superior y posgrado.

Fuente: datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019 e INEGI, Banco de Información Económica.

FINANCIAMIENTO ESTATAL

Al ser la educación superior un servicio público en cuya prestación concurren la federación y las entidades federativas de acuerdo con la LGES, el financiamiento público debe ser aportado por los dos órdenes de gobierno. Sin embargo, el financiamiento recae principalmente en el gobierno federal, el cual aporta 77 de cada 100 pesos, en tanto los gobiernos estatales solamente aportan 23 pesos. Cabe señalar que algunos municipios, aunque no están obligados a la concurrencia financiera, aportan de manera indirecta a este nivel educativo a través de apoyos en especie, como las donaciones de terrenos y las aportaciones para construcción, equipamiento o el desarrollo de proyectos específicos de interés para el municipio. En el periodo, prácticamente no se reportaron variaciones relativas en la participación de la federación y las entidades federativas en el financiamiento de la educación superior.

Las aportaciones estatales son diversas, según el tipo de instituciones educativas a las que van dirigidas. Las instituciones estatales pueden tener la figura jurídica de organismos descentralizados estatales, organismos desconcentrados, o bien depender directamente del gobierno estatal.⁴⁶ Como hemos visto, la gran mayoría de IES son ODES: UPE, UPEAS, UI, UT, UP e ITES. También operan en las entidades federativas instituciones adscritas a una dependencia del gobierno estatal, como es el caso de escuelas de policía, seguridad pública, trabajo social o música.

Para el caso de las 35 UPE, las aportaciones financieras de los gobiernos estatales van de 10% a 50%, variación que es resultado del financiamiento inercial, de la carencia de políticas generales en materia de concurrencia entre los estados y la federación, así como de las condiciones económicas y el compromiso de los gobiernos locales con sus universidades.

Las 23 UPEAS tuvieron un rango de financiamiento estatal de 36% a 50%, si bien la mayor parte se encontraron en el segundo caso. Esto fue resultado de la política establecida desde 1997 por la SEP para que las nuevas IPES fueran financiadas a partes iguales entre ambos órdenes de gobierno. Esta política de financiamiento concurrente o de *pari passu* se plasmó en los convenios de apoyo financiero para la totalidad de instituciones de los subsistemas de UT y UP y UI, con la excepción de la Universidad Intercultural del Estado de México, que contó con un subsidio federal de 80%. Sin embargo, pese a estas disposiciones, a lo largo del periodo varios de los gobiernos estatales no cumplieron con lo establecido en los convenios, al administrar recursos por un monto menor al estipulado, situación que agudizó la situación financiera de las instituciones educativas. Por su parte, las IES estatales que dependen de los gobiernos de las entidades federativas fueron financiadas en su totalidad con recursos locales, sin que la federación aportara recursos complementarios.

Hasta 2006, las cifras de gasto estatal para las UPE y UPEAS fueron dadas a conocer por la SES en el documento “Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior”. A partir de 2007, las cifras de esta fuente de financiamiento se consignaron en

46 En los artículos 29 y 30 de la LGES se especifican los tipos de IES de las entidades federativas.

los convenios de apoyo financiero y sus anexos, que año con año se firmaron entre la SEP, el gobierno estatal y la universidad correspondiente, sin que se disponga de información confiable sobre el presupuesto estatal realmente ministrado a las IES.⁴⁷ Precisamente uno de los problemas de financiamiento que han enfrentado las instituciones estatales de educación superior (tanto universidades como instituciones tecnológicas) se deriva del incumplimiento de los términos establecidos en dichos convenios.

El medio oficial en el que se presenta el gasto en educación superior de los estados, como ya vimos, es el cuestionario (CFEE) que aplica la DGPPyEE. Para educación superior la información se desglosa en cinco rubros: Universidad Tecnológica, Normal, Licenciatura, Posgrado e Investigación, por lo que no es posible conocer con precisión lo que se destina a cada uno de los subsistemas y tipos institucionales.

Al cotejar las cifras de este cuestionario con datos de la SEP y de los convenios de apoyo financiero, se presume que bajo el rubro de Universidad Tecnológica se reportan cifras de las UT, UP e ITES, mientras que los rubros de Licenciatura y de Posgrado equivaldrían al financiamiento asignado a las UPE, UPEAS y UI. Sin embargo, la información de los 12 años no mostró correspondencia entre las diversas fuentes. En el cuadro 18 se presentan las cifras de financiamiento estatal en educación superior reportadas en el CFEE y en el cuadro 19 se muestra, con base en dichas cantidades, la participación relativa del financiamiento en educación superior de ambos órdenes de gobierno. Como se aprecia, en los 12 años hay mínimas variaciones en la participación relativa: en promedio, 77% del financiamiento correspondió a la federación y 23% a los gobiernos estatales.

47 La opacidad sobre la asignación efectiva de recursos de los gobiernos estatales a las universidades fue reconocida por las autoridades de la SEP. Para subsanarla, en 2019 la DGESUI estableció un portal de transparencia de acceso abierto, en el que se reporta el cumplimiento de los dos órdenes de gobierno en la ministración de recursos y el cumplimiento de los convenios de apoyo financiero. Véase <<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/plataforma-en-transparencia>>.

CUADRO 18

Financiamiento estatal en educación superior (millones de pesos corrientes)

Año	Universidad Tecnológica ^{1/}	Normal	Licenciatura ^{2/}	Posgrado ^{2/}	Investigación	Total
2006	2 300.2	1 624.5	11 553.4	516.1	674.2	16 668.3
2007	2 653.4	1 884.2	13 288.4	583.8	720.2	19 129.9
2008	2 720.5	1 835.0	15 928.8	625.2	582.7	21 692.2
2009	3 196.9	2 275.3	16 850.5	646.9	576.5	23 546.2
2010	2 840.3	3 095.6	19 827.4	957.6	787.1	27 508.0
2011	3 338.3	3 305.4	18 803.2	740.3	1 127.1	27 314.3
2012	3 078.5	3 808.8	20 375.0	973.6	1 136.9	29 372.8
2013	4 017.0	3 899.9	21 273.2	879.5	1 184.6	31 254.2
2014	4 385.8	4 505.1	29 099.5	1 235.5	1 393.1	40 619.0
2015	4 647.9	5 323.8	31 253.0	858.9	1 086.3	43 169.9
2016	4 143.3	3 901.1	29 437.2	902.7	1 233.1	39 617.3
2017	3 964.7	3 555.9	26 208.0	598.6	1 081.0	35 408.2
2018	4 497.3	4 261.0	28 543.3	612.4	1 676.9	39 590.9
2019 e	4 705.5	4 500.0	29 865.0	640.8	1 712.8	41 424.1

e – estimado.

Nota: de 2006 a 2017 las cifras corresponden al presupuesto ejercido; para 2018, la cifra es la reportada en el presupuesto autorizado. La cifra de 2019 es estimada con base en las cantidades de gasto estatal en educación presentadas en el Tercer Informe de Gobierno.

^{1/} De acuerdo con el PEF y la contraparte estatal, las cifras reportadas incluirían el presupuesto estatal de las universidades tecnológicas y de los institutos tecnológicos descentralizados.

^{2/} De acuerdo con las cifras reportadas por la DGE SUI sobre el gasto estatal de las UPE y UPEAS con base en el porcentaje de aportación de cada orden de gobierno, las cantidades reportadas en Licenciatura y Posgrado corresponderían al gasto estatal en las UPE y UPEAS y en IES dependientes del gobierno estatal.

Fuente: DGPPyEE-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal y Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021.

CUADRO 19

Financiamiento federal y estatal en educación superior^{1/} (millones de pesos corrientes)

Año	Federal	Estatal	Total	Participación porcentual %	
				Federal	Estatal
2006	54 436.5	16 668.3	71 104.8	76.6	23.4
2007	65 234.7	19 129.9	84 364.6	77.3	22.7
2008	73 190.5	21 692.2	94 882.7	77.1	22.9
2009	81 971.5	23 546.2	105 517.6	77.7	22.3
2010	85 661.9	27 508.0	113 169.9	75.7	24.3

Año	Federal	Estatal	Total	Participación porcentual %	
				Federal	Estatal
2011	94 761.4	27 314.3	122 075.7	77.6	22.4
2012	102 500.7	29 372.8	131 873.5	77.7	22.3
2013	105 715.9	31 254.2	136 970.1	77.2	22.8
2014	118 389.6	40 619.0	159 008.6	74.5	25.5
2015	121 811.5	43 169.9	164 981.4	73.8	26.2
2016	127 951.2	39 617.3	167 568.4	76.4	23.6
2017	125 195.5	35 408.2	160 603.7	78.0	22.0
2018	132 505.7	39 590.9	172 096.7	77.0	23.0
2019	141 533.0	41 424.1	182 957.1	77.4	22.6

Nota: de 2006 a 2017 las cifras corresponden al financiamiento estatal ejercido; para 2018, la cifra es la reportada en el presupuesto autorizado. Las cantidades de 2019 son estimadas por el autor.

^{1/} El financiamiento federal comprende las subfunciones de educación superior y de posgrado.

Fuente: datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019, y DGPPyEE-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Asignaciones a las instituciones públicas de educación superior de acuerdo con la estructura funcional del PEF

Como hemos señalado, el principal financiamiento de las IPES surge de la federación y de los gobiernos estatales. Las otras fuentes de financiamiento provienen de la venta de servicios, el cobro de aranceles y la participación en proyectos financiados por otras dependencias públicas (caso del Conacyt).

En el ámbito federal, los recursos para las IPES se etiquetaron en distintas funciones y subfunciones presupuestarias, si bien los asignados en la subfunción de educación superior siempre fueron los más elevados. Las funciones y subfunciones en que las IPES recibieron el presupuesto federal, de acuerdo con la estructura del gasto de 2019, fueron las siguientes:⁴⁸

48 A lo largo del periodo revisado se modificó el clasificador del gasto en la Finalidad Desarrollo Social. En 2014, la nueva Secretaría de Cultura contó con su propio ramo y a partir de entonces

- Finalidad 1: Gobierno – Función 3: Coordinación de la Política del Gobierno – Subfunción 04: Función Pública. Las instituciones que recibieron recursos en esta subfunción fueron las IPES federales sectorizadas en la SEP, excepto la UNAM y el TecNM. Éstas fueron UPN, UAM, UNADM, IPN,⁴⁹ Cinvestav, CETI y Colmex, así como las tres IES sectorizadas en Sader: UACH, Colpos y Cosaegro.
- Finalidad 2: Desarrollo Social – Función 4: Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales – Subfunción 02: Cultura. Pese a que la difusión y extensión de la cultura es una de las tres funciones sustantivas de las universidades, sólo la UNAM y la UAM recibieron recursos en esta subfunción. Las UPE, UPEAS y otras IPES no tuvieron recursos etiquetados para cultura.
- Finalidad 3: Desarrollo Social – Función 5: Educación – Subfunción 02: Educación Media Superior. Las IPES que contaron con el nivel medio superior fueron tres de las IES federales sectorizadas en la SEP (UNAM, IPN y CETI), 23 UPE,⁵⁰ así como dos instituciones sectorizadas en SADER (UACH y Cosaegro).
- Finalidad 2: Desarrollo Social – Función 5: Educación – Subfunción 03: Educación Superior. En esta subfunción se asignaron recursos para todas las IPES de los cinco ramos (07, 08, 11, 25 y 33).
- Finalidad 2: Desarrollo Social – Función Educación – Subfunción 04: Posgrado. La mayor parte de las IPES recibieron recursos por esta subfunción. Las no consideradas fueron CETI, Cosaegro, UT y UP.
- Finalidad 2: Desarrollo Social – Función 5: Educación – Subfunción 06: Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes.

ces se estableció la función Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones sociales, anteriormente subfunciones de la Función Educación.

49 Otras dos unidades administrativas canalizaron recursos al IPN, cuyo presupuesto se asignó en diferentes funciones y subfunciones: Patronato de Obras e Instalaciones del IPN y Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN .

50 Durante varios años se consignaron recursos del Pp U006 "Subsidios para organismos descentralizados estatales" en la subfunción de educación media superior para las 35 UPE, pese a que solamente 23 de ellas contaron con oferta en el nivel de bachillerato. De manera contradictoria, en los convenios de apoyo financiero el subsidio solamente se destinó a educación superior.

Siete IPES federales fueron consideradas en esta subfunción: UPN, IPN, UNADM, CETI, Cinvestav, Colmex y UAAAN.

- Finalidad 3: Desarrollo Económico – Función Ciencia, Tecnología e Innovación – Subfunción Investigación Científica. Si bien la investigación es una función sustantiva que realizan las universidades y otras IPES, no todas recibieron recursos etiquetados para su realización. Solamente contaron con recursos para esta función las nueve IPES federales sectorizadas en la SEP y la UACH sectorizada en Sader.
- Finalidad 3: Desarrollo Económico – Función Ciencia, Tecnología e Innovación – Subfunción 03: Servicios Científicos y Tecnológicos. El Colmex fue la única IPES que contó con recursos en esta subfunción.

Llama la atención que la Subsecretaría de Educación Media Superior contara con presupuesto en la subfunción 02: Desarrollo Tecnológico de la función CTI, mientras que a ninguna IPES, ni siquiera las de tipo tecnológico como el IPN o el TecNM, se le asignó presupuesto etiquetado en esta subfunción. En el cuadro 19 se presenta la distribución presupuestaria a las IPES por función y subfunción correspondientes al ejercicio fiscal 2019.

Conforme al cuadro 20, se tienen las siguientes observaciones:

1. Las IPES federales sectorizadas en la SEP guardaron una distribución más equilibrada del presupuesto destinado a distintas funciones: 77.5% de su presupuesto fue para la función docencia, distribuido en los tres niveles educativos que atienden (61.3% para educación superior, 10.3% para educación media superior y 5.9% para posgrado). Para investigación se destinó 16.4% y para cultura solamente 4.6%. El restante 1.5% correspondió a Función Pública y Otros servicios educativos. Cabe resaltar que sólo dos IPES (UNAM y UAM) recibieron recursos presupuestarios en la función cultura. Se debe hacer notar que las IPES federales también fueron las que recibieron mayores recursos para investigación.

2. Las IPES sectorizadas en Sader (UACH, Colpos y Cosaegro) recibieron prácticamente la totalidad de su presupuesto para la función docencia: 41.5% en educación superior, 35.6% en posgrado y 22.7% en media superior. En 2019, no se etiquetaron recursos para investigación, salvo una mínima cantidad para gastos administrativos a la UACH. Llama la atención que Colpos, un centro público de investigación, no contara con presupuesto asignado a la función de ciencia y tecnología, sino sólo para posgrado.
3. La Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea de la Sedena únicamente contó con recursos en dos subfunciones: educación media superior (51.2%) y educación superior (48.8 por ciento).
4. Las UPE, UPEAS y UI, a través del programa U006 “Subsidios para organismos descentralizados estatales”, que conforma el subsidio ordinario o irreductible, recibieron su presupuesto exclusivamente para la función docencia, independientemente de que realizan las tres funciones sustantivas. Las 35 UPE tuvieron presupuesto en las subfunciones de educación media superior, superior y posgrado, aunque no todas ofrecieran programas de bachillerato.
5. El presupuesto de los ITF —que hasta 2013 se asignó a través de la Dirección General de Educación Superior Tecnológica y a partir de 2014 formó parte del presupuesto del TecNM— se destinó casi en su totalidad para la docencia: 98% en educación superior, 0.2% para posgrado y 1.8% para investigación. Por su parte, el subsidio para UT, UP e ITES fue en su totalidad para docencia, al ubicarse en la subfunción de educación superior. Sucedió lo mismo con el presupuesto de las escuelas normales de la Ciudad de México a través del Ramo 25, así como el del Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33.

Las asignaciones y distribuciones presupuestarias descritas muestran inconsistencias en los montos que se destinaron a las IPES de los distintos subsistemas para cada una de las funciones y subfunciones presupuestarias. Como fácilmente se desprende, esta distribución no correspondió con la aplicación real del presupuesto

de las IPES entre las funciones sustantivas. En el caso de las UPE, todos los recursos federales se ubicaron en la función sustantiva de docencia en los niveles de educación media superior, licenciatura y posgrado, no obstante que sus máximos órganos de gobierno hayan aprobado presupuestos anuales para el desarrollo integral de todas las funciones.

En el último año del sexenio de Peña Nieto, sin considerar los recursos de becas a los estudiantes, el presupuesto público ejercido en las IPES para el desarrollo de todas sus funciones ascendió a cerca de 220 000 mdp, del cual poco más de 80% (180 000 mdp) correspondió a la federación. Esto muestra que alrededor de la cuarta parte del presupuesto federal de las instituciones se ejerce en programas presupuestarios de funciones y subfunciones distintas a las de educación superior y de posgrado, cuyo presupuesto en ese año fue de 132 000 mdp.

De 2006 a 2018 la variación real del presupuesto federal ejercido por las IPES fue de 30% (cuadro 21). Al igual que la variación del presupuesto en las funciones de educación superior y posgrado, el crecimiento correspondió al sexenio de Calderón. El magro comportamiento durante el sexenio de Peña Nieto (crecimiento de 1.2%) se explica por los recortes practicados en diversos programas presupuestarios, tal como lo veremos en detalle más adelante.

CUADRO 20

Monto y distribución porcentual del presupuesto federal a las instituciones públicas de educación superior en funciones y subfunciones presupuestarias. Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019 (millones de pesos corrientes)

Finalidad	Función	Subfunción	IES federales					ITF	ITES	UT-UP	Ramo 25	Ramo 33
			SEP	Sader	Sedena	UPE y UPEAS						
Gobierno	Coordinación de la política del gobierno	Función pública	119.7	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Recreación, Cultura...	3941.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Desarrollo social	Educación	Media superior	8 827.9	974.5	1 019.6	8 794.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Superior	52 767.4	1 780.6	973.1	53 826.0	12 762.2	3 623.2	4 618.4	1 055.4	4 521.6	
		Posgrado	5 067.2	1 527.7	0.0	1 172.6	22.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Otros servicios educativos	1 217.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Desarrollo económico	Ciencia y tecnología	Investigación científica	14 042.7	0.0	0.0	0.0	239.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Desarrollo tecnológico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Servicios científicos y tecnológicos	104.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total			86 088.6	4 292.7	1 992.7	63 793.1	13 024.4	3 623.2	4 618.4	1 055.4	4 521.6	

Finalidad	Función	Subfunción	IES federales %			ITF %	ITES %	UT-UP %	Ramo 25 %	Ramo 33 %
			SEP	Sader	Sedena					
Gobierno	Coordinación de la política del gobierno	Función pública	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			4.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Desarrollo social	Recreación, Cultura	Media superior	10.3	22.7	51.2	13.8	0.0	0.0	0.0	0.0
		Superior	61.3	41.5	48.8	84.4	98.0	100.0	100.0	100.0
		Posgrado	5.9	35.6	0.0	1.8	0.2	0.0	0.0	0.0
		Otros servicios educativos	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Desarrollo económico	Ciencia y tecnología	Investigación científica	16.3	0.0	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0
		Desarrollo tecnológico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Servicios científicos y tecnológicos	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.

CUADRO 21

Presupuesto federal y estatal asignado a las instituciones públicas de educación superior y a becas a estudiantes^{1/} (millones de pesos corrientes)

Ramo	Clave (Pp)	Unidad responsable	2006	2012	2018	Variación % real ^{2/}			
						2006-2018	2006-2012	2012-2018	
Federal	A00	Universidad Pedagógica Nacional	496.3	736.3	947.7	10.1	10.3	-0.2	
	B00	Instituto Politécnico Nacional	7 245.9	12 823.0	15 874.3	26.3	31.6	-4.0	
	K00	Universidad Abierta y a Distancia de México			193.1	n.a.	n.a.	n.a.	
	M00	Tecnológico Nacional de México	8 569.9	14 490.0	18 694.1	25.8	25.7	0.1	
	A2M	Universidad Autónoma Metropolitana	4 004.2	5 414.1	7 087.6	2.1	0.5	1.5	
	A3Q	Universidad Nacional Autónoma de México	18 234.9	29 104.8	38 510.1	21.8	18.7	2.6	
	11 SEP	L3P	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	154.6	288.4	314.9	17.4	38.7	-15.3
		L4J	Cinvestav	1 577.0	2 153.0	3 018.8	10.4	1.5	8.7
		L6H	COFAA IPN	205.1	247.4	260.1	-26.9	-10.3	-18.5
		L8K	El Colegio de México	370.8	544.0	796.0	23.8	9.1	13.5
		MGC	POI IPN	231.2	348.9	152.3	-62.0	12.2	-66.1
		MGH	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	600.0	903.6	1 107.2	6.4	12.0	-5.0
		500	Subsecretaría de Educación Superior ^{3/}	25.0	4 015.7	2 597.4	5 899	11 859	-49.8
		511	DGESU	27 226.3	48 655.6	65 833.1	39.4	32.9	4.9
		514	CGYTYP	1 151.9	3 849.6	4 698.5	135.2	148.5	-5.3
		515	DGESPE	592.3	1 246.0	662.5	-35.5	56.4	-58.8
	07 Sedena	111	Jefatura del Estado Mayor Defensa Nacional ^{4/}		243.8	626.9	0.0	0.0	0.0
		115	Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	867.3	1 415.8	1 794.7	19.3	21.4	-1.7
	08 Sader	A11	Universidad Autónoma Chapingo	1 292.9	2 096.0	2 768.2	23.5	20.6	2.4
		I2C	Colegio de Posgraduados	575.7	922.5	1 374.6	37.7	19.2	15.6
D00		Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	41.1	63.6	104.0	46.0	15.2	26.8	
13 Semar	313	Universidad Naval	660.0	1 024.2	1 782.1	55.7	15.4	34.9	

Ramo	Clave (Pp)	Unidad responsable	2006	2012	2018	Variación % real ^{2/}		
						2006-2018	2006-2012	2012-2018
Federal	25 Prev. Y Aport.	Coo (E004) Autoridad Educativa de la Ciudad de México ^{5/}	15.2	943.1	1226.8	0.0	0.0	0.9
	33 Aport.	1008 Fondo de Aportaciones Múltiples	1682.8	2932.8	3964.1	35.9	29.6	4.8
	Fed.	1013 FONE Normales y unidades de la UPN	2707.1	3544.3	4804.5	2.4	-2.6	5.1
	38 Conacyt	Centros públicos de investigación	3101.7	4724.9	5915.0	10.0	13.3	-2.9
	Federal en IPES y Becas			81 629.3	142 731.3	185 108.5	30.8	30.0
Becas SEP y Sedena			1 559.6	5 029.7	4 814.5	78.0	139.8	-25.8
Federal en IPES (sin becas)			80 069.7	137 701.6	180 294.0	29.9	27.9	1.5
Estatal			16 668.3	29 372.8	39 590.9	37.0	31.0	4.5
Público			96 738.0	167 074.4	219 884.9	31.1	28.4	2.1
% PIB	Federal en IPES		0.75	0.87	0.77			
	Estatal en IPES		0.16	0.19	0.17			
	Público en IPES		0.91	1.06	0.93			

^{1/} Comprende los recursos asignados en todas las funciones presupuestarias.

^{2/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{3/} La variación en el monto de los recursos de la Subsecretaría de Educación Superior se debe a las modificaciones de las unidades responsables que ejercieron los recursos de las becas a estudiantes.

^{4/} Becas para los hijos de miembros de las fuerzas armadas en activo.

^{5/} Escuelas normales de la Ciudad de México.

Fuente: datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal años 2006, 2012 y 2018 e INEGI, Banco de Información Económica.

Presupuesto ordinario

*Instituciones federales*⁵¹

Hasta 2013, 13 IPES federales recibieron recursos del PEF: ocho de ellas sectorizadas en la SEP, tres en la Sader y una en la Sedena, además de dos organismos: Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto

51 Para efectos presupuestarios, las IES federales no corresponden a las seis IES comprendidas en el subsistema de universidades federales revisado en el primer apartado del libro: UNAM, UAM, IPN, UPN, UCh y UAAAN. A ellas se agregan siete instituciones federales consideradas en el PEF.

Politécnico Nacional (POI) y la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional (COFAA). En el periodo considerado, se constituyeron dos nuevas IES federales: en 2013 la UNADM que, en este trabajo, se agrupa en el conjunto de Otras IES públicas, y en 2015 el TECN, que sustituyó a la DGEST y agrupó a los ITF e ITES, instituciones que en este trabajo se agrupan como subsistemas de educación superior.⁵²

Las instituciones que tuvieron las variaciones reales más elevadas en el periodo fueron las sectorizadas en Sader: CSAEGRO (46%), Colpos (38%) y UACH (24%). De las IES sectorizadas en la SEP, el mayor crecimiento lo tuvieron Colmex (24%), IPN (22%) y UNAM (22%). La variación de UPN, Cinvestav y UAAAN fue menor, en tanto UAM solamente observó un crecimiento de 2% (cuadro 22).

Sin embargo, se advierten grandes diferencias en la evolución del presupuesto a este tipo de instituciones en los dos sexenios: en el de Calderón la variación real del conjunto fue de 18%, con una tasa media de crecimiento anual de 2.8%, mientras que en el sexenio de Peña Nieto la variación real de todas las instituciones fue sólo de 1% y la tasa media de crecimiento anual de 0.2%. Esta diferencia fue muy evidente en el caso de las dos principales instituciones: UNAM e IPN; la primera creció 19% en el primer sexenio y menos de 3% en el segundo. La segunda incrementó su presupuesto en alrededor de la tercera parte durante al gobierno de Calderón y, en el siguiente, observó una reducción de 6%. Igual se dio para UPN y UAAAN, al pasar de una evolución positiva a una negativa en ambos sexenios. Sin embargo, esta situación no fue generalizada para todas las IES federales, pues tres de ellas, Cinvestav, Colmex y UAM, crecieron más en el sexenio 2012-2018, lo que en parte resultó de una creciente inversión en infraestructura. Como se observó para el conjunto del presupuesto de educación superior, el sexenio de Calderón dio más impulso al presupuesto de las IES federales.

52 Además, en el primer año del gobierno de López Obrador se constituyó el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García como organismo público descentralizado, agrupado en el sector coordinado por la SEP, con el objeto de impartir servicios educativos a través de las sedes educativas del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Con ello se sumó una institución federal más a las existentes en educación superior.

CUADRO 22

Presupuesto federal de las instituciones federales de educación superior, 2006-2019 (millones de pesos corrientes)

Institución	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % real ^{1/}	
								2006-2012	
								%	TMCA
UNAM	18 234.9	19 201.9	21 088.4	23 332.3	24 149.7	27 824.9	29 104.8	18.7	2.9
UAM	4 004.2	3 859.6	4 316.9	4 834.8	4 435.0	5 301.2	5 414.1	0.5	0.1
UPN	496.3	528.5	587.8	628.4	653.2	696.3	736.3	10.3	1.7
IPN ^{2/}	7 682.2	8 237.1	9 030.4	9 997.3	10 390.7	12 311.9	13 419.2	29.9	4.5
Cinvestav	1 577.0	1 437.4	1 599.3	1 746.2	1 808.6	1 974.8	2 153.0	1.5	0.3
Colmex	370.8	437.7	404.2	436.9	461.4	498.3	544.0	9.1	1.5
CETI	154.6	209.0	198.5	212.6	225.0	241.7	288.4	38.7	5.6
UAAA Narro	600.0	609.7	613.9	710.4	702.2	827.3	903.6	12.0	1.9
UA Chapingo	1 292.9	1 500.5	1 632.1	1 823.3	2 044.2	2 118.5	2 096.0	20.6	3.2
Colpos	575.7	726.3	803.3	767.3	828.7	885.4	922.5	19.2	3.0
CSAEGRO	41.1	31.4	40.0	47.8	53.0	58.1	63.6	15.2	2.4
U. Ejército y F.A.	867.3	1 019.9	1 224.9	1 194.1	1 528.6	1 817.6	1 415.8	21.4	3.3
Total	35 897.1	37 798.9	41 539.6	45 731.4	47 280.3	54 555.9	57 061.3	18.2	2.8

Institución	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variación % real ^{1/}	
								2012-2018	
								%	TMCA
UNAM	30 145.3	32 006.8	33 872.1	35 768.6	36 599.0	38 510.1	39 786.2	2.6	0.4
UAM	5 496.0	5 906.6	6 618.0	6 685.9	6 734.0	7 087.6	7 326.3	1.5	0.3
UPN	713.4	723.7	812.8	928.6	1 090.6	947.7	896.8	-0.2	0.0
IPN ^{2/}	13 242.4	13 975.7	16 258.5	16 694.9	15 651.2	16 286.7	16 632.5	-5.9	-1.0
Cinvestav	2 198.6	2 042.8	2 259.4	2 462.9	2 795.3	3 018.8	2 878.0	8.7	1.4
Colmex	530.0	585.5	657.6	595.3	703.0	796.0	722.6	13.5	2.1
CETI	302.2	250.9	282.0	303.8	295.8	314.9	322.4	-15.3	-2.7
UAAA Narro	926.9	846.2	987.5	974.9	1 019.9	1 107.2	1 219.5	-5.0	-0.8
UnADM	245.5	244.0	300.2	287.9	191.5	193.1	217.9	-18.2	-3.9
UA Chapingo	2 190.1	2 338.1	2 422.3	2 619.8	2 721.8	2 768.2	2 869.9	2.4	0.4
Colpos	1 082.8	1 279.5	1 230.4	1 305.5	1 413.1	1 374.6	1 352.9	15.6	2.4
CSAEGRO	73.2	69.3	86.1	95.0	94.7	104.0	96.0	26.8	4.0
U. Ejército y F.A.	1 853.3	1 633.3	1 926.6	2 196.4	1 841.9	1 794.7	2 206.0	-1.7	-0.3
Total	58 999.7	61 902.4	67 713.5	70 919.5	71 151.8	74 303.7	76 527.0	1.0	0.2

^{1/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} Comprende los recursos del Patronato de Obras e Instalaciones del IPN y de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN.

Fuente: datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019 e INEGI, Banco de Información Económica.

Programa presupuestario U006, “Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales”

En el financiamiento de los organismos descentralizados estatales participaron la federación y los gobiernos estatales, para lo cual se firmaron anualmente convenios de apoyo financiero con sus correspondientes anexos de ejecución con cada una de las IES. Como ya vimos, la concurrencia se materializó de manera variable en las instituciones de los diversos subsistemas: para las UI, UT, UP e ITES en los convenios financieros se estableció la participación paritaria entre los estados y la federación, en tanto para el conjunto de 35 UPE la federación participó con las dos terceras partes del subsidio público.

El financiamiento federal que se asignó a las IES estatales se presentó en el Pp U006 “Subsidios para organismos descentralizados estatales”. Este programa tuvo tres unidades responsables ejecutoras del gasto: DGESUI asignó el subsidio a UPE, UPEAS y UI; DGUTYP a UT y UP, y TECNM a ITES. Para el caso de las dos direcciones generales, el presupuesto no se especificó para los subsistemas que comprenden, es decir, en el decreto de PEF solamente se presentó el monto global del Pp destinado a cada una de las unidades responsables, desglosado por entidad federativa.

En la UR 511-DGESUI, a través de este programa, se asignaron los recursos ordinarios federales a UPE, UPEAS y UI, los que se complementaron con los aportados por las entidades federativas. En el cuadro 23 se presenta la evolución de los recursos aprobados y ejercidos.

En el periodo de 12 años, el programa tuvo una variación real de 16%. Como más adelante se especificará para cada uno de los subsistemas, destaca el hecho de que en el sexenio de Calderón el crecimiento presupuestal duplicó al observado en el de Peña Nieto, comportamiento que reprodujo el del financiamiento federal total destinado a la subfunción de educación superior.

CUADRO 23

Evolución del Programa presupuestario U006, "Subsidios para organismos descentralizados estatales" asignado a la Dirección General de Educación Superior Universitaria, 2006-2019
(millones de pesos corrientes)

Año	DGESUI: UPE-UPEAS-UI				
	Aprobado	Ejercido	Ejercido-aprobado	Variación % ^{1/} real aprobado	Variación % ^{1/} real ejercido
2006	20 592.5	22 542.6	1 950.0		
2007	22 144.9	24 851.8	2 707.0	1.7	4.2
2008	24 838.4	26 745.5	1 907.1	5.6	1.3
2009	28 442.8	30 101.2	1 658.3	10.2	8.3
2010	31 922.7	32 754.8	832.1	7.4	4.1
2011	35 431.3	36 865.8	1 434.5	4.9	6.4
2012	40 034.8	41 720.0	1 685.3	8.5	8.7
2013	41 237.5	43 463.9	2 226.4	1.5	2.6
2014	47 062.8	48 570.7	1 507.9	9.3	7.0
2015	52 315.6	53 744.4	1 428.7	8.1	7.6
2016	53 961.5	56 392.2	2 430.7	-2.3	-0.6
2017	55 767.2	58 209.7	2 442.5	-3.2	-3.3
2018	58 437.8	62 572.8	4 135.0	-0.1	2.4
2019	61 019.2	63 395.8	2 376.6	0.4	-2.6
Variación % real					
2016-2018	64	60			
2006-2012	45	38			
2012-2018	13	16			

^{1/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2006 a 2019; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019 e INEGI, Banco de información Económica.

En todos los años, el presupuesto ejercido fue superior a los montos aprobados en el PEF. Esto fue resultado de las ampliaciones otorgadas para los incrementos salariales de cada año, así como de las ampliaciones autorizadas por la SHCP a diversas universidades para el cumplimiento de sus obligaciones laborales, como fue notorio para finales de 2018 con el llamado "rescate financiero" a las universidades.

A continuación se presenta, con la información disponible, la situación de cada uno de los subsistemas de IES estatales.

Universidades públicas estatales

CUADRO 24

Subsidio público ordinario a las UPE, 2006-2012-2018 (millones de pesos corrientes)

Universidad	2006			2012			2018		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
UA Aguascalientes	320.3	103.1	423.4	576.3	177.3	753.5	846.5	245.9	1092.4
UA Baja California	650.9	541.1	1192.1	1141.4	945.6	2087.0	1637.4	1331.0	2968.5
UA Baja California Sur	160.5	31.9	192.4	279.6	52.9	332.5	467.4	84.8	552.2
UA Campeche	224.3	98.1	322.4	421.7	181.5	603.2	575.8	241.4	817.2
UA del Carmen	118.9	67.6	186.5	217.8	121.1	338.8	331.9	178.8	510.7
UA Coahuila	531.7	531.3	1063.0	902.5	902.5	1804.9	1395.4	1355.0	2750.4
UA Colima	599.9	150.2	750.2	1010.1	252.5	1262.7	1526.8	369.5	1896.2
UA Chiapas	364.5	125.1	489.6	719.5	244.3	963.7	1017.3	333.1	1350.4
UA Chihuahua	340.5	231.6	572.1	622.7	427.1	1049.8	868.3	582.1	1450.4
UA Ciudad Juárez	379.2	156.7	536.0	719.9	290.7	1010.6	1068.4	420.3	1488.7
UA Juárez del Estado de Durango	379.3	64.9	444.1	823.2	129.8	953.0	1319.0	196.3	1515.3
U Guanajuato	518.7	285.3	804.0	969.6	527.5	1497.1	1755.4	917.8	2673.2
UA Guerrero	694.6	97.3	791.9	1241.6	288.8	1530.4	1903.6	623.9	2527.5
UA Estado de Hidalgo	454.0	167.0	621.1	928.5	274.1	1202.6	1335.8	576.1	1911.9
U de Guadalajara	1701.5	2587.8	4289.2	3736.1	3554.0	7290.0	5829.9	5348.5	11178.4
UA Estado de México	621.9	621.9	1243.8	1232.4	1232.4	2464.9	1913.5	1887.9	3801.5
U Michoacana de San Nicolás Hidalgo	729.1	329.4	1058.5	1271.4	561.7	1833.1	1876.5	808.8	2685.3
UA Estado de Morelos	385.1	132.1	517.2	669.1	201.8	870.9	1197.8	552.0	1749.8
UA Nayarit	483.3	123.6	606.9	971.9	152.6	1124.5	1427.2	242.9	1670.2
UA Nuevo León	1973.3	1199.3	3172.6	3600.6	1229.3	4829.9	5205.9	1889.0	7094.9
UA Benito Juárez de Oaxaca	315.6	41.4	357.0	649.7	78.8	728.4	958.4	110.5	1068.9
BUA de Puebla	1495.1	386.5	1881.6	2680.5	1321.1	4001.6	4119.5	1979.3	6098.8

Universidad	2006			2012			2018		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
UA Querétaro	465.0	96.9	561.9	932.7	190.1	1122.8	1382.3	271.9	1654.2
U Quintana Roo	75.3	75.3	150.5	138.5	138.5	277.0	221.3	217.4	438.7
UA San Luis Potosí	779.9	102.0	881.9	1316.0	175.9	1491.9	1921.1	224.1	2145.2
UA Sinaloa	1421.6	233.8	1655.4	2591.6	1172.7	3764.3	4223.8	1728.7	5952.4
UA de Occidente	28.2	123.7	151.9	144.8	181.7	326.5	291.4	291.4	582.9
U Sonora	414.3	413.9	828.1	800.2	800.2	1600.4	1140.0	1120.3	2260.3
I Tecnológico de Sonora	161.3	161.2	322.4	324.5	324.5	649.0	500.5	444.5	945.0
U Juárez Autónoma de Tabasco	335.6	228.4	564.0	724.9	488.7	1213.6	1258.2	991.3	2249.5
UA Tamaulipas	902.1	602.1	1504.1	1478.1	986.1	2464.2	2187.8	1431.3	3619.1
UA Tlaxcala	229.9	57.3	287.2	437.3	91.8	529.1	635.4	102.2	737.6
U Veracruzana	1041.8	1210.1	2251.9	1739.6	2022.3	3761.9	2502.0	2482.7	4984.6
UA Yucatán	768.4	107.2	875.6	1323.7	153.4	1477.0	1933.0	216.1	2149.0
UA Zacatecas	550.8	150.9	701.7	1020.2	152.6	1172.7	1510.8	324.9	1835.7
Total	20 616.1	11 636.0	32 252.1	38 357.8	20 025.6	58 383.5	58 285.1	30 121.7	88 406.8

Fuente: datos de DGESUI y convenios de apoyo financiero.

A valores reales, las UPE tuvieron una diversa evolución presupuestal (cuadros 24, 25 y gráfica 24). En conjunto, la variación en el periodo fue de 58%, siendo el subsidio federal el que tuvo la variación más elevada (63%), frente al estatal (49%). Sin embargo, el comportamiento en los sexenios fue muy distinto: en el primero de ellos la variación del subsidio público duplicó la del segundo: 35% y 17%, mientras que la disponibilidad de recursos federales en el sexenio de Calderón fue mayor que el crecimiento del subsidio estatal, con una diferencia de 10 puntos porcentuales (38% y 28%). En el sexenio de Peña Nieto, en cambio, el porcentaje de variación fue muy similar (18% y 17%).

El rango de variación de las universidades fue amplio: 16 instituciones se situaron por debajo de la variación del conjunto y 18 por arriba. Tres de ellas tuvieron variaciones menores a 40% (UAT, UANL y UV), en tanto que tres observaron variaciones superiores a 100% (UJAT, UADEO y UAS). En el caso de la UADEO, el incremento del subsidio federal fue resultado de su cambio al subsistema de UPE en el

último tramo del periodo revisado. Por su parte, en la UJAT, que tuvo la mayor variación (130%), ésta se debió a diversos incrementos a su presupuesto irreductible como resultado de las negociaciones realizadas tanto con la federación como con el gobierno del estado.

CUADRO 25

Variación porcentual del subsidio público ordinario a las UPE y participación federal-estatal, 2006-2018

Universidad	Variación % real ^v			% del Subsidio			
	2006-2018	2006-2012	2012-2018	2006		2018	
				Federal	Estatal	Federal	Estatal
UA Aguascalientes	48.8	32.3	12.4	75.6	24.4	77.5	22.5
UA Baja California	43.6	30.2	10.3	54.6	45.4	55.2	44.8
UA Baja California Sur	65.5	28.5	28.8	83.4	16.6	84.6	15.4
UA Campeche	46.2	39.1	5.1	69.6	30.4	70.5	29.5
UA del Carmen	57.9	35.1	16.9	63.7	36.3	65.0	35.0
UA Coahuila	49.2	26.3	18.2	50.0	50.0	50.7	49.3
UA Colima	45.8	25.2	16.5	80.0	20.0	80.5	19.5
UA Chiapas	59.1	46.4	8.7	74.4	25.6	75.3	24.7
UA Chihuahua	46.2	36.4	7.2	59.5	40.5	59.9	40.1
UA Ciudad Juárez	60.2	40.2	14.2	70.8	29.2	71.8	28.2
U Juárez del Estado de Durango	96.8	59.6	23.3	85.4	14.6	87.0	13.0
U Guanajuato	91.8	38.5	38.5	64.5	35.5	65.7	34.3
UA Guerrero	84.1	43.7	28.1	87.7	12.3	75.3	24.7
UA Estado de Hidalgo	77.5	44.0	23.3	73.1	26.9	69.9	30.1
U de Guadalajara	50.3	26.4	18.9	39.7	60.3	52.2	47.8
UA Estado de México	76.3	47.4	19.6	50.0	50.0	50.3	49.7
U Michoacana de San Nicolás Hidalgo	46.3	28.8	13.6	68.9	31.1	69.9	30.1
UA Estado de Morelos	95.1	25.2	55.8	74.5	25.5	68.5	31.5
UA Nayarit	58.7	37.8	15.2	79.6	20.4	85.5	14.5
UA Nuevo León	29.0	13.2	13.9	62.2	37.8	73.4	26.6
UA Benito Juárez de Oaxaca	72.7	51.8	13.8	88.4	11.6	89.7	10.3
BUA de Puebla	86.9	58.1	18.2	79.5	20.5	67.5	32.5
UA Querétaro	69.8	48.6	14.3	82.8	17.2	83.6	16.4
U Quintana Roo	68.1	36.8	22.8	50.0	50.0	50.4	49.6
UA San Luis Potosí	40.3	25.8	11.5	88.4	11.6	89.6	10.4
UA Sinaloa	107.4	69.1	22.6	85.9	14.1	71.0	29.0
UA de Occidente	121.3	59.9	38.5	18.5	81.5	50.0	50.0
U Sonora	57.4	43.7	9.5	50.0	50.0	50.4	49.6
I Tecnológico de Sonora	69.0	49.7	12.9	50.0	50.0	53.0	47.0

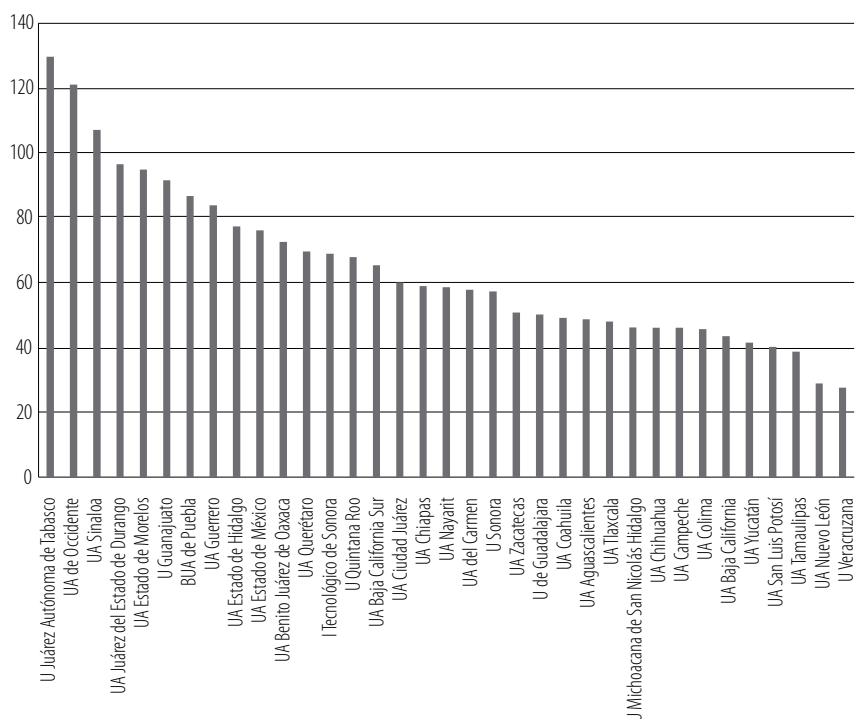
Universidad	Variación % real ^{1/}			% del Subsidio			
	2006-2018	2006-2012	2012-2018	2006		2018	
				Federal	Estatal	Federal	Estatal
U Juárez Autónoma de Tabasco	130.0	60.0	43.8	59.5	40.5	55.9	44.1
UA Tamaulipas	38.8	21.8	13.9	60.0	40.0	60.5	39.5
UA Tlaxcala	48.1	37.0	8.1	80.0	20.0	86.1	13.9
U Veracruzana	27.7	24.2	2.8	46.3	53.7	50.2	49.8
UA Yucatán	41.6	25.4	12.8	87.8	12.2	89.9	10.1
UA Zacatecas	50.9	24.3	21.4	78.5	21.5	82.3	17.7
Total	58.1	34.6	17.4	63.9	36.1	65.9	34.1

^{1/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: datos de DGESUI, convenios de apoyo financiero e INEGI, Banco de Información Económica.

GRÁFICA 24

Variación porcentual^{1/} del subsidio público ordinario a las UPE, 2006-2018



^{1/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

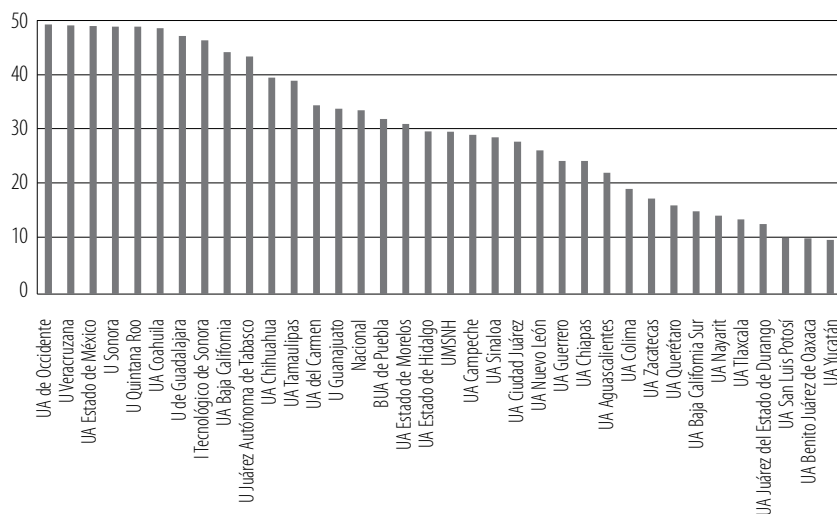
Fuente: datos de DGESUI, convenios de apoyo financiero e INEGI, Banco de Información Económica.

En cuanto a la participación relativa del subsidio de los dos órdenes de gobierno, también destacaron algunos cambios en el periodo. En conjunto, la suma de aportaciones estatales a las UPE disminuyó su participación relativa en dos puntos porcentuales, al pasar de 36.1 a 34.1%, si bien ello se explicó principalmente por la modificación que a lo largo del periodo tuvieron los convenios de apoyo financiero de la Universidad de Guadalajara, en los cuales se pasó de 60% de aportación estatal en 2006, a 48% en 2018. De acuerdo con los porcentajes de participación acordados, algunas universidades obtuvieron más apoyos de sus gobiernos locales, como fue el caso de BUAP, UAEH, UAEMEX y UJAT. A diferencia de ello, otras vieron disminuida la aportación local, como sucedió en UdeG, UADEO y UANL, además de UAN, UATX, UV, UADY y UAZ.

Entre los años 2006 y 2018, seis estados financiaron a sus universidades en torno a 50% (Coahuila, Jalisco, Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz), con ligeras modificaciones durante el periodo. A diferencia de éstos, en el año 2018 10 estados participaron con menos de 20% (Colima, Zacatecas, Querétaro, Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala, Durango, San Luis Potosí, Oaxaca y Yucatán).

GRÁFICA 25

Participación porcentual del subsidio estatal ordinario a las universidades públicas estatales, 2018



Fuente: datos de DGESUI y convenios de apoyo financiero 2018.

Universidades públicas estatales con apoyo solidario

Este subsistema se integra con 23 IES, 15 de ellas en operación desde 2006. Para efectos presupuestales, en sus primeros años de existencia las UI y UP se agruparon en este subsistema coordinado por la DGESUI. Entre las IES existentes en 2006 se encontraban cinco pertenecientes al Sistema Universitario del Estado de Oaxaca (SUNEO): universidades Tecnológica de la Mixteca, del Mar, del Istmo, del Papaloapan y de la Sierra Sur, a las que posteriormente se agregaron dos más de dicho sistema estatal: universidades de La Cañada y de la Sierra Juárez. También estaban las universidades de Ciencias y Artes de Chiapas, Estatal del Valle de Ecatepec, del Caribe, Estatal de Sonora (originalmente Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora), de la Sierra, Popular de la Chontalpa y de Oriente. Adicionalmente, dos colegios estatales ya formaban parte de este subsistema: los de Chihuahua y Morelos, a los que posteriormente se sumó el de Sonora. Como hemos visto, la entonces Universidad de Occidente (actual Universidad Autónoma de Occidente) formó parte de este subsistema hasta 2017; a partir de entonces —como resultado de la obtención de su autonomía y del acuerdo tomado entre la universidad, la SEP y el gobierno de Sinaloa— pasó a formar parte del subsistema de UPE.

En 2018, 19 UPEAS fueron financiadas en el periodo de forma paritaria entre la federación y el respectivo gobierno estatal, salvo algunas de las más antiguas, como la UNICACH, la que de ser financiada principalmente por el gobierno de Chiapas en 2006 (73%), pasó a depender en mayor medida del subsidio federal en 2018 (67%), o la UES, que en 2006 era apoyada por la federación con 11%, para alcanzar en años posteriores la paridad 50-50. Por su parte Colson, de acuerdo con los datos disponibles, observó asignaciones estatales irregulares a lo largo del periodo, si bien al final del periodo la participación del estado fue de 80% (cuadros 26 y 27).

Nuevamente hay que tener presente que hasta 2018 no se disponía de información sobre la aportación efectiva de los estados, habida cuenta de que varios de ellos incumplieron de manera re-

iterada los compromisos establecidos en el convenio de apoyo financiero, situación que se reflejó en todos los subsistemas estatales (cuadros 26 y 27).⁵³

CUADRO 26

Subsidio público ordinario a las universidades públicas estatales con apoyo solidario, 2006-2018
(millones de pesos corrientes)

Institución	2006			2012			2018		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
Instituto Campechano							16.7	129.0	145.7
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	34.8	95.5	130.3	138.9	143.4	282.3	279.9	139.1	418.9
El Colegio de Chihuahua	2.0	2.0	4.0	2.9	2.9	5.8	3.8	3.8	7.6
Universidad Estatal del Valle de Ecatepec	7.1	7.1	14.3	28.8	28.8	57.6	39.9	39.9	79.9
Universidad Mexiquense del Bicentenario				51.1	51.1	102.3	71.0	71.0	141.9
Universidad Estatal del Valle de Toluca				12.8	12.8	25.6	17.7	17.7	35.5
Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán				24.4	22.7	47.1	36.0	34.5	70.5
El Colegio de Morelos (CIDHEM 2006-2012)	1.7	1.7	3.4	2.7	2.7	5.5	5.7	8.4	14.1
Universidad del Mar	35.4	35.4	70.9	60.7	60.7	121.4	79.0	79.0	158.0
Universidad Tecnológica de La Mixteca	33.1	33.1	66.1	57.1	57.1	114.1	74.3	74.3	148.5
Universidad del Istmo	9.0	9.0	18.1	15.6	15.6	31.2	20.3	20.3	40.6
Universidad del Papaloapan	4.0	4.0	7.9	6.9	6.9	13.7	8.9	8.9	17.9
Universidad de La Sierra Sur	5.2	5.2	10.5	9.1	9.1	18.1	11.8	11.8	23.6
Universidad de La Cañada				7.2	7.2	14.5	9.4	9.4	18.8
Universidad de La Sierra Juárez				7.2	7.2	14.5	9.4	9.4	18.8
Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Ahuacatlán				16.2	16.7	32.9	15.2	15.2	30.4

53 En 2019, la SEP comenzó a dar seguimiento mensual a la aportación financiera de la federación y de los gobiernos estatales en los términos establecidos en los convenios de apoyo financiero respectivos, <<https://sep.subsidioentransparencia.mx/2019/subsidio-ordinario/mapa>>.

Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Chilchotla				0.0	15.2	15.2	30.4		
Institución	2006			2012			2018		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
Universidad del Caribe	26.4	28.8	55.2	49.0	49.0	98.0	58.5	58.5	116.9
Universidad Estatal de Sonora	14.9	119.1	134.0	145.6	145.6	291.1	344.0	344.0	688.0
Universidad de la Sierra	5.5	5.5	11.0	9.1	9.1	18.2	12.5	12.5	24.9
El Colegio de Sonora				12.2		12.2	16.8	65.0	81.8
Universidad Popular de La Chontalpa	24.3	39.4	63.7	61.9	61.9	123.7	79.3	79.3	158.6
Universidad de Oriente	2.4	2.4	4.8	10.4	10.4	20.8	14.4	14.4	28.8
Total	205.8	388.3	594.1	729.7	720.9	1450.6	1239.6	1260.7	2500.2

Fuente: datos de DGESUI y convenios de apoyo financiero.

El conjunto de UPEAS incrementaron su presupuesto real en el periodo en 143%, variación muy superior al conjunto de UPE, debido al monto relativo del subsidio en cada grupo, así como a la creación o incorporación de siete IES a este subsistema. Al igual que se observó en la evolución financiera de las UPE, fue en el sexenio de Calderón cuando se tuvo el crecimiento más elevado en este subsistema (82%), más del doble que en el periodo de Peña Nieto (34%).

CUADRO 27

Variación porcentual del subsidio público ordinario a las universidades públicas estatales con apoyo solidario y participación federal-estatal, 2006-2018

Institución	Variación % real ^v			% del subsidio			
	2006- 2018	2006- 2012	2012- 2018	2006		2018	
				Federal	Estatal	Federal	Estatal
Instituto Campechano	N.A.	N.A.	N.A.			11	89
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	85	61	15	27	73	67	33
El Colegio de Chihuahua	9	8	1	50	50	50	50
Universidad Estatal del Valle de Ecatepec	223	200	8	50	50	50	50
Universidad Mexiquense del Bicentenario		N.A.	8			50	50
Universidad Estatal del Valle de Toluca		N.A.	8			50	50
Universidad de la Ciénega Michoacana		N.A.	16			51	49
El Colegio de Morelos (CIDHEM 2006-2012)	141	21	99	50	50	41	59

Institución	Variación % real ^{1/}			% del subsidio			
	2006-	2006-	2012-	2006		2018	
	2018	2012	2018	Federal	Estatal	Federal	Estatal
Universidad del Mar	29	27	1	50	50	50	50
Universidad Tecnológica de La Mixteca	30	28	1	50	50	50	50
Universidad del Istmo	30	29	1	50	50	50	50
Universidad del Papaloapan	30	29	1	50	50	50	50
Universidad de La Sierra Sur	30	29	1	50	50	50	50
Universidad de La Cañada			1			50	50
Universidad de La Sierra Juárez			1			50	50
Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Ahuacatlán			-28			50	50
Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Chilchotla						50	50
Universidad del Caribe	22	32	-7	48	52	50	50
Universidad Estatal de Sonora	196	62	83	11	89	50	50
Universidad de la Sierra	31	23	6	50	50	50	50
El Colegio de Sonora			419			20	80
Universidad Popular de La Chontalpa	44	44	-1	38	62	50	50
Universidad de Oriente	247	223	7	50	50	50	50
Subtotal UPEAS	143	82	34	35	65	51	49

^{1/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: datos de DGSUI, convenios de apoyo financiero e INEGI, Banco de Información Económica.

Universidades interculturales

Las universidades interculturales conforman un subsistema que inició en 2003 con la creación de la Universidad Intercultural del Estado de México. En 2019 existieron 10 instituciones de este tipo, además de la Universidad Intercultural Veracruzana de la Universidad Veracruzana. Debido a esta reciente creación del subsistema de UI, no es posible contrastar los indicadores de financiamiento para el periodo. De la decena de universidades, nueve formalizaron en los convenios de apoyo financiero un subsidio paritario, o muy cercano, entre la federación y los gobiernos estatales respectivos. La única

excepción a esta regla fue la UIEM, que por ser la primera creada con este esquema, se acordó una aportación de la Federación de 80% (Lloyd, 2019: 88). En el cuadro 28 se presentan las cifras de financiamiento de 2006, 2012 y 2018.

CUADRO 28

Subsidio público ordinario a las universidades interculturales, 2006-2012-2018 (millones de pesos corrientes)

Universidad	2006				2012				2018			
	Federal	Estatal	Total	% estatal	Federal	Estatal	Total	% estatal	Federal	Estatal	Total	% estatal
UI del Estado de México	17.4	4.4	21.8	20	40.6	10.1	50.7	20	48.6	16.3	65.0	25
UI de CHIAPAS	10.3	10.3	20.7	50	20.5	20.5	41.0	50	29.6	26.0	55.6	47
UI del Estado de Tabasco	5.5	5.5	11.0	50	18.1	18.1	36.1	50	26.0	26.0	52.1	50
UI del Estado de Puebla	3.5	3.5	7.0	50	11.5	11.5	23.0	50	16.6	16.6	33.2	50
UI del Estado de Guerrero	3.5	3.5	7.0	50	7.1	7.1	14.1	50	10.2	10.7	20.9	51
UI Indígena de Michoacán	3.5	3.5	7.0	50	11.5	11.5	23.0	50	16.6	16.3	32.9	50
UI Maya de Quintana Roo	2.0	2.0	4.0	50	10.2	10.2	20.4	50	12.6	12.6	25.1	50
UA Intercultural de Sinaloa					28.1	28.1	56.1	50	40.5	40.5	80.9	50
UI del Estado de Hidalgo					0.0	0.0	0.0		11.0	11.0	22.0	50
UI de San Luis Potosí					0.0	0.0	0.0		18.6	18.6	37.2	50
Total	45.8	32.7	78.5	42	147.4	117.0	264.5	44	230.3	194.6	424.9	46

Fuente: datos de DGESUI.

Universidades tecnológicas y politécnicas

El presupuesto federal para la operación ordinaria de las UT y UP se asignó a través del Programa presupuestario U006, “Subsidios para organismos descentralizados estatales”, que se ministró a través de la DGUTP. De las 119 UT existentes en 2018, se reportaron recursos otorgados por la federación a 117.⁵⁴ De acuerdo con términos entre la federación y los gobiernos de los estados acordados desde

54 Para 2020 se contó con 120 universidades tecnológicas y 63 politécnicas.

la constitución de este subsistema en 1991, la aportación financiera es paritaria.

En la página de la DGUTyP se publica la información presupuestal para cada una de las universidades de 2013 a 2018 (Modelo de evaluación de la calidad de los subsistemas de universidades tecnológicas, Mecasut, y politécnicas, Mecasup). Para años previos se dispone de datos parciales incluidos en el documento “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior”, con cifras de las UT hasta 2006. La correspondiente a las UP se dio a conocer por plantel hasta 2009, último año en que la DGESUI agrupó a estas últimas en el subsistema de UPEAS.

En el cuadro 29 se presenta la evolución del presupuesto público ejercido por el conjunto de universidades tecnológicas y politécnicas a lo largo del periodo.

CUADRO 29

Subsidio público ordinario a las universidades tecnológicas y politécnicas, 2006-2019

Año	Millones de pesos corrientes			Millones de pesos de 2019 ^{2/}		
	Federal ^{1/}	Estatal	Total	Federal ^{1/}	Estatal	Total
2006	1 120.3	987.0	2 107.3	2 023.2	1 782.5	3 805.8
2007	1 123.6	1 123.9	2 247.6	1 918.4	1 918.9	3 837.2
2008	1 233.5	1 235.3	2 468.8	1 983.3	1 986.1	3 969.4
2009	1 544.1	1 389.2	2 933.3	2 388.4	2 148.8	4 537.2
2010	1 651.3	1 593.4	3 244.7	2 443.1	2 357.5	4 800.6
2011	2 526.0	2 502.0	5 028.1	3 532.1	3 498.5	7 030.6
2012	3 267.3	3 118.2	6 385.6	4 387.9	4 187.7	8 575.7
2013	3 408.5	3 348.5	6 757.0	4 508.8	4 429.3	8 938.1
2014	3 621.5	3 621.5	7 243.0	4 587.2	4 587.2	9 174.5
2015	3 669.7	3 669.7	7 339.4	4 520.3	4 520.3	9 040.6
2016	3 790.2	3 785.2	7 575.3	4 422.1	4 416.3	8 838.4
2017	4 084.8	4 110.6	8 195.4	4 464.7	4 492.9	8 957.6
2018	4 383.3	4 023.2	8 406.5	4 565.3	4 190.2	8 755.5
2019	4 526.4	4 526.4	9 052.8	4 526.4	4 526.4	9 052.8

^{1/} Presupuesto federal ejercido del Pp U006 “Subsidios para organismos descentralizados estatales”, UR 514-DGUTyP.

^{2/} Se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019, DGUTyP: Mecasut y Mecasup e INEGI, Banco de Información Económica.

Dado que durante los sexenios de Calderón y de Peña Nieto se siguieron estableciendo nuevas instituciones, no procede comparar el presupuesto total asignado al inicio y al final del periodo. Sin embargo, al comparar el subsidio público por alumno, en números redondos, se observa una tendencia decreciente: en 2006 fue de 52 000 pesos; seis años después disminuyó a 45 000 pesos y en 2018 a 25 000 pesos, es decir, que al finalizar el sexenio de Peña Nieto el presupuesto unitario de las UT y UP había reducido su valor en 100 por ciento.

No obstante, de acuerdo con los datos correspondientes al ciclo escolar 2018-2019, existieron diferencias importantes en el subsidio público por alumno entre UT y UP: en números redondos, en las primeras fue de 31 000 pesos y en las segundas de 23 000 pesos. Esta diferencia no se explica si consideramos que ambos tipos de instituciones educativas debían de tener costos de operación similares. Sin embargo, en cada subsistema existió un amplio rango de variación del indicador: en las UT fue de 14 000 a más de 80 000 pesos, y en las UP de 6 000 a 81 000 pesos (Mecasut-Mecasup). Por otra parte, en estas bases de datos se reportó que en 2018 se ejerció 93 % del presupuesto público aprobado, resultado del incumplimiento en la asignación de recursos de diversos gobiernos estatales.

Institutos tecnológicos

De acuerdo con las cifras del TecNM, en 2018 existían 252 institutos tecnológicos: 122 federales y 130 descentralizados, también conocidos como institutos tecnológicos de estudios superiores. De ellos, 40 fueron creados a partir de 2007.

La información sobre el financiamiento a las IES de este subsistema no se publicó en la página electrónica de la SEP. Tampoco se dispuso información sobre el presupuesto global anual para los dos tipos de institutos. Ante estas carencias, no es posible presentar información equiparable a la de las UPE. En los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se dio a conocer el presupuesto ejercido por los ITF e ITES. Para los primeros, el

presupuesto fue exclusivamente federal y se ministró a través del Pp E010 “Servicios de Educación Superior y Posgrado”, asignado a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica hasta 2014 (UR 514) y posteriormente al TECNOM (UR M00); para los segundos, el presupuesto federal se transfirió a las tesorerías de los gobiernos estatales a través del Pp U006 “Subsidios para organismos descentralizados estatales”, ministrados por las unidades responsables señaladas.

En el CFEE no se especificó el presupuesto que cada entidad federativa destina a los ITES; conforme al agrupamiento que se presenta, al parecer estarían incluidos en los montos que se reportan en el rubro Universidades Tecnológicas. Sin embargo, al contrastar esta información con el gasto federal que se destinó a los ITES, no se encontró ninguna correspondencia en las cifras. Ante esta deficiencia, y bajo el supuesto de que los ITES fueron financiados en partes iguales por la federación y los estados, pueden estimarse los recursos que estos últimos asignaron en conjunto, si bien no se dispuso de información sobre el presupuesto estatal realmente ejercido en cada entidad federativa.

Una vez hechas estas aclaraciones, se observa que de 2006 a 2018 los ITES tuvieron una variación en su presupuesto ordinario (121%) muy superior a los ITF (17%), independientemente de que se haya contado con un número similar de nuevos planteles (23 estatales y 22 federales). Sin embargo, el incremento de la matrícula de los primeros superó en más de tres veces al observado por los segundos,⁵⁵ pero en todos los años el subsidio por alumno de los ITF fue superior al de los ITES (42 583 y 30 657 pesos en 2018). A partir de 2013, el valor real del indicador inició una tendencia decreciente en los ITF, en tanto que en los ITES el máximo valor se alcanzó en 2010 y de ahí inició el decremento.

55 Desde la creación del primer instituto tecnológico estatal en 1990, que fue el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, la política del gobierno federal fue no crear más ITF, la cual se mantuvo hasta el sexenio de Fox. En el sexenio de Calderón, de los 22 ITF creados, 12 se establecieron en la Ciudad de México.

CUADRO 30

Presupuesto público ordinario a los institutos tecnológicos federales y estatales, 2006-2019

Año	ITF (federal) ^{1/}		ITES ^{2/}					
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos de 2019 ^{3/}	Federal	Estatad	Suma	Federal	Estatad	Suma
			Millones de pesos corrientes			Millones de pesos de 2019 ^{3/}		
2006	7 426.8	13 412.3	879.4	879.4	1 758.8	1 588.1	1 588.1	3 176.3
2007	7 411.3	12 653.1	1 088.4	1 088.4	2 176.7	1 858.1	1 858.1	3 716.2
2008	8 036.5	12 921.1	1 403.9	1 403.9	2 807.7	2 257.1	2 257.1	4 514.2
2009	8 385.9	12 971.5	1 597.0	1 597.0	3 194.1	2 470.3	2 470.3	4 940.7
2010	8 961.4	13 258.6	1 881.2	1 881.2	3 762.5	2 783.3	2 783.3	5 566.7
2011	10 225.4	14 297.8	1 885.8	1 885.8	3 771.5	2 636.8	2 636.8	5 273.6
2012	11 079.6	14 879.7	2 305.5	2 305.5	4 611.1	3 096.3	3 096.3	6 192.5
2013	11 086.8	14 665.5	2 744.8	2 744.8	5 489.7	3 630.8	3 630.8	7 261.7
2014	11 588.6	14 679.0	3 050.1	3 050.1	6 100.3	3 863.5	3 863.5	7 727.1
2015	12 400.5	15 274.9	3 110.0	3 110.0	6 219.9	3 830.8	3 830.8	7 661.6
2016	13 663.2	15 941.4	3 175.7	3 175.7	6 351.4	3 705.2	3 705.2	7 410.5
2017	13 560.5	14 821.7	3 259.6	3 259.6	6 519.2	3 562.8	3 562.8	7 125.5
2018	15 062.4	15 687.7	3 373.8	3 373.8	6 747.5	3 513.8	3 513.8	7 027.7
2019	15 184.3	15 184.3	3 852.2	3 852.2	7 704.3	3 852.2	3 852.2	7 704.3
Variación % real^{4/}								
2006-2018		17					121	

^{1/} Las cifras corresponden a los recursos ejercidos en el Pp E010 asignado a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica hasta 2014 (UR 514) y posteriormente al Tecnológico Nacional de México (UR Moo).

^{2/} El presupuesto federal corresponde al Pp U006 "Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales". El presupuesto estatal se estima con base en aportaciones paritarias entre los dos órdenes de gobierno.

^{3/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019 e INEGI, Banco de Información Económica.

Escuelas normales públicas

Las ENP recibieron recursos concurrentes de la federación y de las entidades federativas. Sin embargo, los recursos federales que se transfieren a los estados a través del FONE (antes FAEB) del Ramo 33 no se contabilizan como gasto en la subfunción de educación superior, sino en la de educación básica según el clasificador del gasto de

la SHCP. Las fuentes de información sobre el financiamiento público a las escuelas normales se encuentran en el CFEE y en la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Federalizada de la Unidad de Administración y Finanzas de la SEP (Nómina para Escuelas Normales y Unidades de la UPN). De acuerdo con ellas, en el periodo, 53% del financiamiento provino del gobierno federal y 47% de los gobiernos estatales. En los primeros años del gobierno de Calderón, los estados tuvieron la más baja participación (36% y 38%) y alcanzaron la más elevada a mediados del sexenio de Peña Nieto (58%), si bien hay que tomar en consideración que las cifras que se reportaron año con año en el cuestionario estatal adolecieron de inconsistencias.

CUADRO 31

Financiamiento público a las escuelas normales, 2006-2018

Año	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Variación % real ^{iv}	Porcentaje estatal %
	(millones de pesos corrientes)			(millones de pesos de 2019) ^{iv}				
2006	2 707.1	1 624.5	4 331.5	4 888.8	2 933.7	7 822.5		
2007	3 326.3	1 884.2	5 210.5	5 678.9	3 216.8	8 895.7	13.7	36
2008	2 946.6	1 835.0	4 781.5	4 737.5	2 950.3	7 687.7	-13.6	38
2009	2 937.9	2 275.3	5 213.2	4 544.4	3 519.6	8 063.9	4.9	44
2010	3 320.4	3 095.6	6 416.0	4 912.6	4 580.1	9 492.7	17.7	48
2011	3 494.6	3 305.4	6 800.0	4 886.4	4 621.8	9 508.2	0.2	49
2012	3 544.3	3 808.8	7 353.1	4 759.9	5 115.2	9 875.0	3.9	52
2013	4 029.3	3 899.9	7 929.2	5 329.9	5 158.7	10 488.6	6.2	49
2014	3 545.8	4 505.1	8 051.0	4 491.4	5 706.6	10 197.9	-2.8	56
2015	3 915.6	5 323.8	9 239.5	4 823.3	6 557.9	11 381.1	11.6	58
2016	3 290.8	3 901.1	7 191.9	3 839.5	4 551.5	8 391.0	-26.3	54
2017	4 536.3	3 555.9	8 092.2	4 958.2	3 886.6	8 844.8	5.4	44
2018	4 804.5	4 261.0	9 065.5	5 003.9	4 437.9	9 441.8	6.8	47
2019 e	4 882.5	4 500.0	9 382.5	4 882.5	4 500.0	9 382.5	-0.6	48
Variación % real 2006-2018 ^{iv}								
2006-2018				2.4	51.3	20.7		

e - presupuesto estatal estimado.

Nota: Las cifras del presupuesto federal de 2006 a 2015 se toman del Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal; de 2016 a 2019 son cifras reportadas por la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Federalizada, Unidad de Administración y Finanzas de la SEP.

Fuente: datos de DGPPyEE-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal y Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Federalizada.

Fondos de financiamiento extraordinario

El financiamiento extraordinario constituyó el segundo componente del modelo de financiamiento a las instituciones públicas de educación superior a partir de 1991.

Los fondos de financiamiento extraordinario dirigidos a las IES públicas, principalmente a las UPE, continuaron siendo en los dos sexenios uno de los principales instrumentos de política de la SEP. Las estrategias iniciadas en los años noventa habían redefinido las relaciones entre el Estado y las universidades. El gobierno federal dejó de ser un simple proveedor de recursos económicos y asumió un papel más activo en la regulación y orientación del sistema, tal como señalaron diversos funcionarios (Rubio, 2006a, 2006b; Tuirán, 2012; Tuirán y Muñoz, 2010). En los dos PSE del periodo se reconoció la importancia de este tipo de financiamiento que habría mostrado —desde la perspectiva de las autoridades educativas y de otros actores al interior de las IES— un impacto favorable para la mejora de la calidad educativa y la superación del personal académico.⁵⁶

A lo largo del periodo, la estructura programática del PEF sufrió diversas modificaciones con la creación, fusión y eliminación de distintos programas presupuestarios (Pp) de carácter extraordinario. En el sexenio de Calderón algunos de estos programas fueron incorporados por decisión de la Cámara de Diputados en el marco de las negociaciones anuales del PEF, es decir, que no estuvieron considerados en los proyectos de presupuesto del Ejecutivo.

En 2006 existían siete Pp de carácter extraordinario en el Ramo 11 (SEP):⁵⁷

56 Diversos estudios dieron cuenta, desde diversos enfoques y perspectivas analíticas, de los procesos y resultados de la planeación estratégica, la evaluación y los programas de financiamiento extraordinario en las universidades (Chehaibar, Díaz Barriga y Mendoza, 2007; Díaz Barriga y Mendoza, 2006; Moreno, 2012; Mendoza, 2015; Mungaray *et al.*, 2016).

57 Otro programa destinado a las IES apoyadas por la DGEUI fue el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (Proadu), que cambió a la denominación Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES). Sin embargo, éste no constituyó un programa presupuestario, sino que fue financiado con recursos del Pp U080 "Apoyos a centros y organizaciones de educación". El programa apoyó acciones de colaboración nacional e internacional, así como

- Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), primer fondo extraordinario considerado en el marco de la política para la modernización educativa del gobierno de Salinas de Gortari y que se sometió a concurso entre las UPE.
- Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA), establecido al inicio del gobierno de Fox para complementar al programa anterior. Los recursos de ambos se utilizaron para financiar los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), formulados por las UPE.
- Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), establecido en 1996, con el propósito de coadyuvar con la mejora del perfil de los profesores y el desarrollo de los cuerpos académicos de las instituciones públicas de educación superior. Este programa —denominado a partir de 2014 Programa para el Desarrollo Profesional Docente, Prodep— fue uno de los pocos que continuaron hasta el final de la administración de Peña Nieto.
- Fondo de Apoyo a la Calidad de los Institutos Tecnológicos Federales. En 2007 se incorporó otro fondo para que los institutos tecnológicos, tanto federales como estatales, mejoraran su infraestructura y desarrollaran proyectos de evaluación y mejoramiento de la calidad de los programas educativos. Con estos fondos se apoyaron proyectos de los Programas Institucionales de Innovación y Desarrollo de los Institutos Tecnológicos.
- Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin), constituido en 2006 para apoyar los programas de desarrollo institucional.
- Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, constituido en 2006 para asignar recursos fe-

el desarrollo de proyectos de investigación y acciones académicas puntuales de las UPE, UPEAS y UI.

derales a las UPE de acuerdo con el resultado de la aplicación de la Fórmula CUIPIA para reconocer su desempeño institucional.⁵⁸

- Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las UPE, dirigido a apoyar las reformas a los sistemas de pensiones de las universidades con el propósito de fortalecer su viabilidad financiera a mediano y largo plazo. Éste fue el primer fondo para atender problemas de carácter financiero estructural.

Además de los anteriores fondos de financiamiento, desde años atrás se venían asignando recursos a través del Fondo de Aportaciones Múltiples —uno de los tres fondos educativos del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios—, dirigido a la ampliación y modernización de la infraestructura de las IES, para cuya distribución se aplicaron las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal (1978) y los criterios determinados por la SEP.

Al arranque del sexenio de Calderón, éstos fueron los programas y fondos adicionales al presupuesto ordinario. A partir de 2007, la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó nueve adicionales para el mejoramiento de la calidad de diversos subsistemas de educación superior, la ampliación de la cobertura, así como la atención a problemas estructurales de las UPE. Ellos fueron los siguientes:

- Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales, creado para regularizar al personal de apoyo administrativo de las UPE que fue contratado como resultado de la expansión institucional, sin contar con el registro en la plantilla oficial autorizada por la SEP.

58 La Fórmula CUIPIA, acordada en el seno del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES, fue resultado de cinco años de trabajo técnico y de negociación política entre la ANUIES, las universidades públicas y las autoridades de la SEP para la elaboración de un modelo de financiamiento basado en el desempeño institucional. Su aplicación inició en el ejercicio fiscal de 2006; hasta 2010 se aplicó en el Programa presupuestario Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario, y de 2011 a 2015 en el FECES. Durante la década se beneficiaron las 34 UPE y tres UPEAS afiliadas a la ANUIES.

- Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, cuyos recursos se etiquetaron desde el decreto del PEF para cada una de las universidades de este subsistema. El fondo, complementario al PIFI, tuvo el propósito de aumentar y garantizar la calidad de los programas educativos, mejorar el perfil de los profesores de tiempo completo, fortalecer el desarrollo de los cuerpos académicos y promover la calidad de los procesos de gestión.
- Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por Debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, cuyos recursos se etiquetaron en el PEF a 14 UPE que se encontraban en esta situación. El fondo se destinó a atender los pasivos generados por la nómina de personal pensionado y, en su caso, para liquidación de personal en el marco de un programa institucional de regularización de la plantilla. También se consideró el pago de adeudos a instituciones de seguridad social, a la SHCP por concepto de impuestos no devengados y a otros acreedores.
- Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas, se creó con el propósito de impulsar proyectos dirigidos a mejorar la calidad de los programas de técnico superior universitario (nivel 1 de los CIEES o acreditados por organismos reconocidos por el Copaes) e impulsar la continuidad de estudios a través de la creación de programas de licenciatura.
- Fondo de Apoyo a la Infraestructura de Universidades Interculturales, se constituyó para impulsar el inicio o la continuación de proyectos de infraestructura y equipamiento de las UI para la ampliación de la matrícula y la mejora de la calidad de los programas de licenciatura o posgrado.
- Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales, cuyos recursos estuvieron etiquetados en los decretos de PEF y se destinaron a proyectos enmarcados en los programas de desarrollo o fortalecimiento institucional.
- Fondo para el Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, con el propósito de incrementar la matrícula de tipo supe-

rior en programas reconocidos en el padrón de calidad, crear nuevos programas educativos y aumentar la matrícula en programas de posgrado. Desde su creación, este programa continuó en los decretos de PEF con diversas denominaciones hasta el final del sexenio de Peña Nieto.⁵⁹

- Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior, diseñado para crear nuevas IES, así como construir nuevos *campi*, extensiones, planteles o unidades académicas de instituciones ya existentes.
- Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos, creado para impulsar el inicio o la continuación de proyectos dirigidos a la consolidación de los planteles mediante la inversión en infraestructura y equipamiento.

En el penúltimo año del gobierno de Calderón se establecieron nuevos programas que fusionaron ocho que existían y los redujeron a cuatro:

- Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, que fusionó al Fomes y al Fiupea. La nueva denominación del programa correspondió a la denominación del programa emblemático de apoyo a las universidades públicas desde el gobierno de Fox hasta el de Peña Nieto.
- Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior, que agrupó a los fondos para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario y para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario.
- Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior (FADDOES), el cual conjuntó los fondos para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior y

59 De acuerdo con los lineamientos de operación iniciales correspondientes a los dos fondos para incremento de matrícula y ampliación de oferta, se determinó la política de *pari passu* entre la Federación y los gobiernos estatales. Para que la Federación liberara los recursos de estos fondos, se requería del compromiso formal de los respectivos gobiernos estatales de aportar 50% del costo del proyecto a desarrollar por la universidad, disposición que se eliminó posteriormente ante el incumplimiento de los gobiernos locales.

para el Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario.

- Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPE, que agrupó a los fondos de Apoyo para Reformas Estructurales y para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales.

En 2014, segundo año del sexenio de Peña Nieto, se realizaron nuevos ajustes a los Pp de carácter extraordinario, continuando sin cambio los de Carrera Docente y FECES:

- Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior (Proexoees). Agrupó a cuatro programas: FADOEES, Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos, Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales y Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos.
- Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (Profocie). Agrupó a cinco programas: PIFI, Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas, Fondo para la Consolidación de las Universidades Interculturales, Promin y Fortalecimiento de la Calidad en Escuelas Normales.
- Programa para el Desarrollo Profesional Docente, programa transversal a varios tipos de educación que agrupó al Promep y al Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.
- Programa Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE. Agrupó a dos programas: Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPE por Debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno y Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPE.

El presupuesto destinado a los fondos extraordinarios creció de manera muy notoria en el sexenio de Calderón. En los seis años, el número de fondos se duplicó hasta alcanzar 14 y el monto total, a precios corrientes, aumentó 107%, al pasar de casi 3 000 mdp

en 2006 a poco más de 8 000 millones en 2012. Esta variación fue resultado de las negociaciones realizadas por las universidades en lo individual y de manera colectiva por la ANUIES durante la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en su primer año de funciones, correspondiente al inicio del sexenio de Calderón.⁶⁰ Sólo en 2007, el presupuesto asignado a los fondos extraordinarios tuvo una variación real de 174% y, para la primera mitad del sexenio, el presupuesto se había triplicado: en 2009 se tuvo la mayor bolsa presupuestal de los dos sexenios. A diferencia de ello, en la segunda mitad del sexenio de Calderón inició una tendencia decreciente: para 2012 el monto de los recursos se había reducido, en términos reales, en casi la tercera parte respecto de 2009.

En el sexenio de Peña Nieto, en cambio, la evolución de estos fondos fue muy distinta: los dos primeros años del sexenio prácticamente no varió el presupuesto; sumado el presupuesto del tercer año, al concluir su primera mitad, el financiamiento para estos fondos se había reducido en 16%, lo que acentuó la baja iniciada en el segundo tramo del gobierno de Calderón. Sin embargo, a partir de 2015 se hicieron recortes a los distintos programas extraordinarios en proporciones no vistas en años anteriores y que continuarían hasta el final del sexenio, de tal forma que para 2018 sólo se contaba con la tercera parte del valor del presupuesto ejercido en 2006. Veamos cómo se dio esta disminución.⁶¹

60 En esa legislatura la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados fue presidida por Tonatuih Bravo Padilla, académico de la Universidad de Guadalajara que había ocupado previamente la Vicerrectoría General de dicha universidad. En los dos primeros años se crearon siete nuevos programas, cuatro para 2007 y tres más para 2008. Las gestiones presupuestales realizadas en materia educativa se dieron en un nuevo marco de negociaciones políticas entre los distintos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados sin mayoría absoluta de ninguno de ellos, al igual que las dos legislaturas previas. Adicionalmente, una adecuada coordinación entre la Comisión de Educación, la Subsecretaría de Educación Superior y la ANUIES posibilitó que las propuestas de los diversos actores se vieran reflejadas en las ampliaciones presupuestales de esa legislatura, sin que volvieran a darse estas condiciones en los siguientes nueve años (Mendoza, 2007, 2011 y 2013).

61 Como veremos más adelante, los recortes a los fondos de financiamiento extraordinario continuaron en los primeros tres años del gobierno de López Obrador. Para el PEF 2021 solamente dos programas se mantuvieron: el Prodep, con un monto de 132 mdp y el Programa para el Fortalecimiento de la Excelencia Educativa, que tuvo una ampliación determinada por la Cámara de Diputados por 149 mdp destinados a las escuelas normales.

En el Proyecto de PEF para el primer año de gobierno de Peña Nieto (2013), los fondos de financiamiento para educación superior en su conjunto mantuvieron su valor real. Éste fue el único año del periodo que no sufrió ninguna modificación, ni en materia de reasignaciones ni de ampliaciones, lo que enviaba señales a los partidos políticos de oposición de que el gobierno entrante no seguiría negociando el PEF como se había hecho durante los dos gobiernos panistas; a partir de entonces —señaló el secretario de Hacienda entrante— se buscaría establecer una nueva forma de proceder en la negociación y aprobación del presupuesto, con el fin de evitar simulaciones y arbitrariedades.

El Proyecto de PEF para 2014 —con una nueva estructura programática— implicó severas disminuciones en tres programas (Proexoes Profocie y Prodep). Para compensar estas reducciones, la ANUIES presentó a la Cámara de Diputados una solicitud de ampliación presupuestal por más de 2 000 mdp (monto que implicaba que los fondos mantuvieran su valor en términos reales), la cual fue atendida en su totalidad.

Para 2015, el proyecto de presupuesto no presentó disminuciones en estos fondos, si bien fueron afectados por el ajuste presupuestal practicado a lo largo del año. A menos de tres meses de haber sido aprobado el paquete económico para ese año, la SHCP dio a conocer “medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”, derivadas de la caída del precio del petróleo y de la desaceleración de la economía mundial.⁶² Con ello, se planteó un ajuste al gasto público de una magnitud no vista desde la crisis de los años ochenta.

62 En la Ley de Ingresos de la Federación 2015, el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo se había estimado en 81 dólares por barril, en tanto que, para finales de enero de 2015, había bajado a 39 dólares. El gobierno federal decidió enfrentar esta disminución de los ingresos con un ajuste al gasto público por 124 000 mdp, monto equivalente a 0.7% del PIB, correspondiendo a las dependencias y entidades del gobierno 52 000 mdp. El ajuste implicaba diversas medidas de austeridad y disciplina presupuestaria: reducción de 10% en la partida de sueldos y salarios para mandos medios y superiores; disminución de 10% del gasto en plazas eventuales y por honorarios; restricción en la creación de plazas y reducción de 10% en el gasto destinado a comunicación social (SHCP, 2015).

En este marco de ajuste, no obstante que el secretario de Educación Pública había señalado que las universidades no se verían afectadas, se recortó el presupuesto a dos programas: FECES (300 mdp) y Profocie (1 564 mdp), situación que llevó a diversas expresiones de rechazo desde las universidades.⁶³ El escenario para el PEF 2016 fue nuevamente desfavorable, al continuar la restricción de las finanzas públicas y decretarse nuevas medidas de ajuste.

De acuerdo con lineamientos emitidos por la SHCP, el PEF 2016 se habría elaborado con una nueva metodología denominada “presupuesto base cero”, la cual implicaba revisar la estructura del gasto público con el propósito de romper la inercia presupuestal, mejorar los procesos administrativos y eliminar, en su caso, Pp que presentaran duplicidad. El presupuesto base cero implicaba que cada unidad responsable justificara con detalle el presupuesto y su rentabilidad para la consecución de los fines y objetivos establecidos.⁶⁴

No obstante, esta metodología sólo se plasmó en nueva estructura programática y en la reducción del gasto en diversos Pp, principalmente en el renglón de servicios personales y gastos de operación. El enfoque “base cero”, más que una redefinición estructural del gasto que rompiera con la inercia presupuestaria, fue la justificación

63 Dos consejos regionales de la ANUIES (Noroeste y Centro Sur) manifestaron su rechazo a la reducción de los fondos de financiamiento y solicitaron la restitución de los recursos, con el agravante de que ya se habían firmado los convenios entre las universidades y la SEP con los montos previos al ajuste presupuestal.

64 El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en un documento de 2005 había revisado las diferentes definiciones del presupuesto base cero, instrumento aplicado principalmente en empresas: “[El presupuesto base cero] consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir, se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro. Es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, sin base de datos históricos... El proceso base cero proporciona información detallada sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior” (CEFP, 2005). En Rodríguez (2006) se presentan algunas de las dificultades de la aplicación de este instrumento de programación en Estados Unidos.

para contener las presiones de gasto. Según la exposición de motivos del proyecto de PEF, para su confección se habrían revisado los programas presupuestarios con el uso de la información disponible en el Sistema de Evaluación del Desempeño. De acuerdo con lo declarado por las autoridades hacendarias, para el caso de los programas de educación se habrían tomado en cuenta las evaluaciones practicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con el fin de identificar complementariedades, similitudes o duplicidades. De este modo, el “Presupuesto Basado en Resultados”, establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria desde 2008, y el enfoque “base cero” habrían sido estrategias complementarias.

Una decisión que afectó al financiamiento de la educación superior fue fusionar los programas FECES y Profocie en un nuevo programa denominado Fortalecimiento de la Calidad Educativa. Con esta decisión, después de una década ininterrumpida se dejarían de asignar recursos extraordinarios a las universidades públicas estatales a través de la Fórmula CUIA.

Los titulares de las universidades asumieron que el proyecto de PEF difícilmente podría ser modificado con las estrategias de negociación seguidas durante el ciclo de expansión del gasto público. En el marco de una restricción de las finanzas públicas, las políticas del gobierno federal pondrían el énfasis no en la suficiencia presupuestal y en la certeza de su asignación —demandas reiteradas de las universidades—, sino en la disciplina presupuestal, en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la austeridad en el gasto. Claramente se vislumbraba que la tendencia de crecimiento de los recursos federales para educación superior llegaba al fin de una etapa. No obstante, como resultado de las negociaciones en la Cámara de Diputados, se aprobaron ampliaciones a dos fondos extraordinarios: 500 mdp para el Pp Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPE y 250 mdp para el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa.

Sin embargo, en ese año se practicaron dos nuevos “recortes preventivos” en dependencias de la administración pública federal:

el primero, anunciado al comenzar el año, con un monto de 29 000 mdp, de los cuales 3 600 mdp se aplicarían a la SEP (SHCP, 2016) y, el segundo, presentado a mitad del año, afectó a distintos Pp, principalmente Proexoes, Carrera Docente, Fortalecimiento de la Calidad y Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPE, ajustes que continuaron en los siguientes años (Mendoza, 2017 y 2019b).

El paquete económico para 2017 estimó una nueva disminución de los ingresos, derivada tanto de la volatilidad de la economía mundial, como de la creciente presión a las finanzas públicas de tres factores: 1) deuda del gobierno federal (50% del PIB) junto con el incremento de las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca; 2) incremento de los recursos necesarios para el pago de pensiones y jubilaciones (3.5% del PIB y 21% del gasto programable), y 3) incremento de los recursos de las participaciones federales a estados y municipios (Ramo 28).

En los dos últimos años del sexenio, la Cámara de Diputados aprobó ampliaciones a educación superior por montos cercanos a 2 000 mdp, que recuperaron los recursos eliminados para el Pp Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPE, así como para las ENP a través del Pp Fortalecimiento de la calidad educativa, si bien otros programas extraordinarios continuaron disminuyendo.

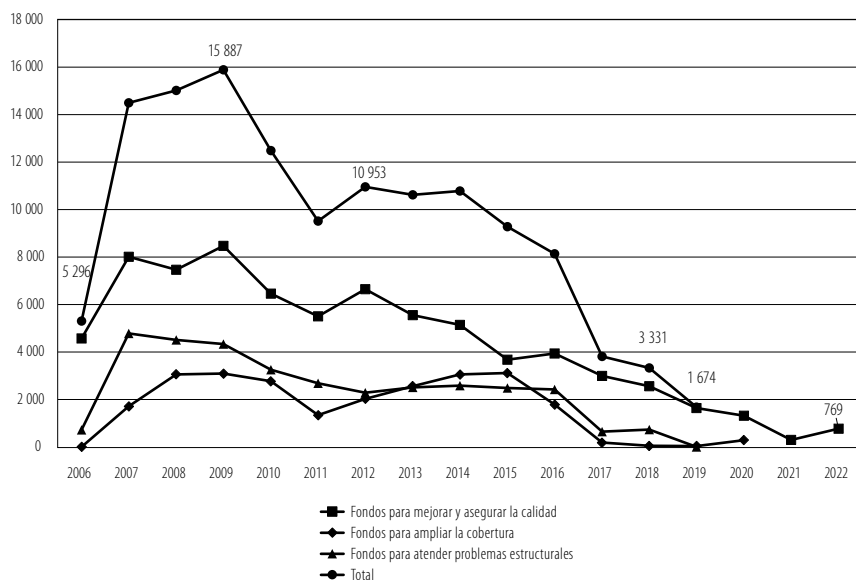
En la gráfica 26 y en el cuadro 32 se presenta la evolución de los fondos de financiamiento extraordinario en los sexenios de Calderón y de Peña Nieto, donde se añaden los primeros cuatro años del sexenio de López Obrador con fines comparativos, clasificados en cuatro categorías de acuerdo con su finalidad. A su vez, en el cuadro 33, se muestra el impacto de los recortes realizados a estos fondos de 2015 a 2022. Bajo el supuesto de que se hubieran mantenido constantes cada año los recursos aprobados en 2015, las universidades habrían contado en la segunda mitad del sexenio de Peña Nieto con cerca de 23 000 mdp adicionales. Si a ello se añaden los primeros cuatro años del gobierno de López Obrador, la pérdida acumula-

da asciende a cerca de 64 000 mdp, a precios de 2019. En el tercer capítulo se hará la revisión detallada de la práctica extinción de los fondos extraordinarios.

GRÁFICA 26

Evolución de los fondos de financiamiento extraordinarios para educación superior, 2006-2022

(millones de pesos de 2019)^{1/}



^{1/} Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e INEGI, Banco de Información Económica, consultado el 8 de junio de 2021.

CUADRO 32

Programas y fondos de financiamiento extraordinario para educación superior, 2006-2022 (millones de pesos corrientes)

Fondos de financiamiento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
I. Fondos para mejorar y asegurar la calidad	2 532.9	4 692.8	4 642.2	5 475.0	4 365.2	3 982.2	4 949.8	4 193.8	4 056.9	2 985.2	3 370.7	2 733.3	2 457.8	1 658.4	1 366.2	326.7	888.3
Programa de Mejoramiento del Profesorado	390.3	490.3	490.3	612.9	564.3	677.1	716.7	721.5									
Programa para el Desarrollo Profesional Docente								684.6	781.9	721.9	556.6	566.3	248.4	216.1	132.0	136.9	
Fondo para la Modernización de la Educación Superior	925.8	1 025.8	1 045.8	1 056.6	1 057.8												
Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANUIES	193.5	258.5	283.5	332.4	313.5												
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional						1 569.2	1 508.3	1 451.4									
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas					200.0	210.0	173.6	190.4									
Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales				50.0	50.0	60.0	70.0	72.5									
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	371.1	368.1	97.0	386.3	265.6	262.3	849.7	264.1									
Fortalecimiento de la Calidad de las Escuelas Normales			226.5	54.2	78.7	84.3	192.4	24.9									
Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario		1 000.0	1 000.0	1 000.0	369.4												
Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, UPE (Fórmula CUPIA)	549.1	1 150.0	1 150.0	1 300.0	1 300.0												
Fondo para elevar la Calidad de la Educación Superior						1 000.0	950.0	995.7	1 019.3	712.6							
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas									1 968.9	1 092.6							
Fortalecimiento de la Calidad Educativa											2 465.3	1 803.8	1 541.6	1 042.2			
Fortalecimiento a la Excelencia Educativa														917.9	194.7	751.4	
Programa de Carrera Docente			250.0	350.0	100.0	350.0	362.3	384.1	398.1	183.5	372.9	349.9	352.8	232.2			
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos	103.0	400.0	99.1	332.5	65.9	69.3	139.1	111.0									

Fondos de financiamiento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
II. Fondos para ampliar la cobertura	0.0	1 000.0	1 900.0	1 996.4	1 868.7	954.4	1 507.0	1 937.3	2 409.6	2 527.1	1 527.7	1 65.8	431	35.3	297.9		
Fondo para el Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	1 000.0	1 000.0	1 000.0	959.8	545.1												
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior	900.0	586.8	930.2														
Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior						791.8	782.7	949.6									
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos				352.0	293.4	63.6	636.8	949.9									
Fondo de Apoyo a la Infraestructura de Universidades Interculturales				97.8	100.0	99.0	87.5	37.7									
Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior									2 324.5	2 477.7	1 447.3	115.9					
Expansión de la Educación Media Superior y Superior																	297.9
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa									85.1	49.4	80.4	49.9	431	35.3			
III. Fondos para atender problemas estructurales	400.0	2 800.0	2 800.0	2 800.0	2 200.0	1 915.0	1 699.0	1 899.7	2 042.1	2 018.4	2 071.2	589.3	697.0				
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales (pensiones)	400.0	1 200.0	1 200.0	1 200.0	1 000.0												
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales						600.0	600.0	400.0									
Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno						1 000.0	1 000.0	1 000.0	800.0	800.0	800.0	939.0					
Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPE											1 115.0	899.0	960.7				
Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE											2 042.1	2 018.4					
Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE											2 071.2	589.3	697.0				
Total fondos extraordinarios	2 932.9	8 492.8	9 342.2	10 271.3	8 433.9	6 801.6	8 155.7	8 030.8	8 508.6	7 530.7	6 969.7	3 488.4	3 197.9	1 673.7	1 664.2	326.7	888.3

Nota: Las celdas sombreadas corresponden a los primeros cuatro años del sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

Fuente: datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y Presupuesto de Egresos de la Federación 2022.

CUADRO 33

Disminución de recursos en fondos extraordinarios en educación superior, 2015-2021 (millones de pesos)

Programa presupuestario (PP)	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
U067 Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior ^v	1 013.8	712.6														
S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa/5300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa (2020)	2 656.0	1 092.6	4 021.9	2 465.3	2 556.4	1 803.8	1 862.6	1 541.6	1 117.1	1 042.2	1 039.0	917.9	149.4	194.7	751.4	
S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	8 018	781.9	825.1	721.9	625.0	556.6	656.4	566.3	246.6	243.4	243.6	216.1	132.0	132.0	136.9	
U040 Carrera Docente en UPES	398.2	398.1	412.1	183.5	372.9	372.9	350.0	349.9	354.9	352.8	254.9	232.2	0.0			
U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior	2 524.3	2 477.7	2 612.5	1 447.3	123.0	115.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	350.0	297.9	0.0		
S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	1 000	49.4	80.4	80.4	50.1	49.9	52.5	43.1	37.8	35.3	0.0	0.0	0.0	0.0		
U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales UPES	2 146.5	2 018.4	2 713.1	2 071.2	6 000.0	589.3	7 000.0	697.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Total (mdp corrientes)	9 640.6	7 530.7	10 665.1	6 969.6	4 327.4	3 488.4	3 621.5	3 197.9	1 756.4	1 673.7	1 887.5	1 664.2	281.4	326.7	888.3	
Total (mdp de 2019)	11 875.2	9 276.3	12 443.4	8 131.7	4 729.9	3 812.8	3 771.8	3 330.6	1 756.4	1 673.7	1 816.1	1 601.2	252.7	293.3	769.1	
Disminución anual con relación a presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2019)	-2 599.0		-3 743.5		-8 062.4		-8 544.6		-10 201.5		-10 274.1		-11 581.9		-8 507.2	
Disminución acumulada 2015-2018 (mdp de 2019)							-22 949.5									
Disminución acumulada 2015-2022 (mdp de 2019)							-63 514.2									
Disminución acumulada 2018 ejercido-2022 aprobado (mdp de 2019)							-8 985.2									

Nota: Las celdas sombreadas corresponden a los cuatro primeros años del sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

^v El Pp U067 se fusionó en 2016 con el programa S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa.

Fuente: datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2015 a 2022. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2015 a 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e INEGI, Banco de Información Económica.

Indicadores de financiamiento

Los indicadores sociales, como señala Horn (1993: 147), son “estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto”. La SEP define a los indicadores educativos como “instrumentos que nos permiten medir y conocer la tendencia o desviación de las acciones educativas, con respecto a una meta o unidad de medida esperada o establecida, así como plantear previsiones sobre la evolución futura de los fenómenos educativos” (SEP, 2019b: 9).

En este apartado se presentan las series históricas 2006-2019 de cuatro indicadores de financiamiento de educación superior: a) gasto en educación y en educación superior como porcentaje del PIB; b) gasto en educación superior como porcentaje del gasto programable;⁶⁵ c) gasto en educación superior como porcentaje del gasto en educación, y e) gasto por alumno en educación superior por subsistema.

Gasto público en educación y en educación superior como porcentaje del PIB

La LGE vigente en los sexenios de Calderón y de Peña Nieto, en su artículo 25, establecía que el monto que el Estado —federación, estados y municipios— destinaría a educación pública y en los servicios educativos no podría ser menor a 8% del PIB del cual, al menos, 1% se destinaría a investigación y desarrollo tecnológico en las instituciones públicas de educación superior. El establecimiento de este parámetro para el financiamiento educativo fue aprobado en

65 El gasto programable “comprende las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población” (LFPRH, 2006). Este gasto se destina a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y a los organismos autónomos (administración pública centralizada y entidades paraestatales de control presupuestario directo). El gasto programable se destina a ramos, UR y Pp específicos, y se clasifica en gasto corriente y gasto de capital.

2002; en un transitorio se indicó que el Estado debía asignar recursos crecientes para lograr estos porcentajes en 2006, disposición que no se cumplió. Si bien la nueva LGES de 2019 retomó el parámetro de 8% del PIB para educación pública, se modificó la redacción de la segunda parte del párrafo al incorporar, además del gasto para investigación científica y el desarrollo tecnológico, el correspondiente a educación superior, investigación humanística e innovación en las instituciones públicas de educación superior. Por su parte la LGES, en materia del monto de financiamiento, se remitió a dicho artículo.

Por otro lado, el artículo 9bis de la Ley de Ciencia y Tecnología de 2002 —vigente hasta el momento de escribir este libro—, señala que el monto anual que el Estado destine a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor a 1% del PIB (LCYT, 2002). El gasto nacional incluye tanto el público como el privado asignado a esta función, mientras que la disposición de la LGE hace referencia exclusivamente, por un lado, al gasto público y, por el otro, al destinado a las instituciones públicas de educación superior. En virtud de lo anterior, las cifras que se manejan en materia de gasto en educación superior, ciencia, tecnología e innovación difieren según el tipo de gasto que se incluya en el cálculo.

De acuerdo con los datos que se presentan en los informes de gobierno y de la SEP, en el gasto federal de educación superior se incluye el de la función Ciencia, Tecnología e Innovación, tanto del Conacyt y de la SEP como de los diferentes ramos de la administración pública federal que ejercen gasto en dicha función, sin circunscribirse al que ejercen las IES. Además, el gasto federal en CTI incluye el gasto federal en posgrado.⁶⁶

Para calcular el valor de este indicador, en el cuadro 34 se presentan las cifras anuales a valores corrientes del PIB (promedio trimestral del año), actualizado a junio de 2021 por el INEGI, así como los montos y los porcentajes del PIB correspondientes al gasto en

66 El gasto federal en CTI, que sigue el Manual de Frascati, tiene cuatro componentes: 1) Gasto Federal en Educación y Enseñanza Científica y Técnica); 2) Gasto Federal en Investigación Científica y Desarrollo Experimental; 3) Gasto Federal en Servicios Científicos y Tecnológicos, y 4) Gasto Federal en Innovación (Conacyt, 2018: 34).

educación dados a conocer en el Tercer Informe de Gobierno del 1.º de septiembre de 2021.

CUADRO 34

Gasto en educación como porcentaje del PIB (millones de pesos corrientes)

Año	PIB ^{1/}	Gasto en educación					
		Nacional	Público				Privado
			Total	Federal	Estatal	Municipal	
2006	10 630 939.4	714 134.3	503 867.2	397 697.7	105 171.9	997.6	210 267.1
2007	11 504 075.5	759 392.6	543 583.9	430 180.4	112 290.7	1 112.9	215 808.6
2008	12 353 845.3	830 523.9	600 985.9	472 623.0	127 167.9	1 195.0	229 538.1
2009	12 162 762.8	878 364.8	636 702.8	507 585.9	127 826.2	1 290.7	241 662.0
2010	13 366 377.2	955 471.9	696 119.1	541 931.8	152 797.6	1 389.6	259 352.9
2011	14 665 576.5	1 040 272.5	755 054.2	589 047.1	164 617.4	1 389.6	285 218.4
2012	15 817 754.6	1 119 780.3	815 249.9	640 417.8	174 631.7	200.4	304 530.4
2013	16 277 187.1	1 186 493.4	862 036.3	670 633.9	191 088.7	313.7	324 457.1
2014	17 484 305.6	1 263 356.9	923 333.1	731 252.4	191 502.8	577.9	340 023.9
2015	18 572 109.4	1 308 325.4	975 105.2	779 507.6	195 111.3	486.3	333 220.2
2016	20 129 057.4	1 317 148.4	991 679.8	784 295.3	207 205.1	179.5	325 468.5
2017	21 934 167.6	1 337 586.8	994 512.0	784 560.3	209 643.1	308.5	343 074.8
2018	23 524 390.2	1 413 212.1	1 033 020.8	813 132.5	219 709.2	179.1	380 191.3
2019	24 453 296.2	1 471 545.3	1 072 191.9	841 870.5	230 133.9	187.6	399 353.4
Porcentaje del PIB							
2006	100	6.7	4.7	3.7	1.0	0.0	2.0
2007	100	6.6	4.7	3.7	1.0	0.0	1.9
2008	100	6.7	4.9	3.8	1.0	0.0	1.9
2009	100	7.2	5.2	4.2	1.1	0.0	2.0
2010	100	7.1	5.2	4.1	1.1	0.0	1.9
2011	100	7.1	5.1	4.0	1.1	0.0	1.9
2012	100	7.1	5.2	4.0	1.1	0.0	1.9
2013	100	7.3	5.3	4.1	1.2	0.0	2.0
2014	100	7.2	5.3	4.2	1.1	0.0	1.9
2015	100	7.0	5.3	4.2	1.1	0.0	1.8
2016	100	6.5	4.9	3.9	1.0	0.0	1.6
2017	100	6.1	4.5	3.6	1.0	0.0	1.6
2018	100	6.0	4.4	3.5	0.9	0.0	1.6
2019	100	6.0	4.4	3.4	0.9	0.0	1.6

^{1/}Valores anuales del PIB: promedio trimestral reportado por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021 e INEGI, Banco de Información Económica.

Al finalizar el sexenio de Peña Nieto, el gasto público en educación alcanzó 4.4% del PIB, del cual 3.5% fue federal y 0.9% estatal. En la primera mitad se obtuvo el valor más alto (5.3%). Por su parte, los estados invirtieron cada año alrededor de 1% del PIB, en tanto que los municipios prácticamente no contribuyeron al sostenimiento de la educación pública. Si se considera el financiamiento privado, en 2018 el gasto nacional ascendió a 6% del PIB, siete décimas de punto menos que en 2006. El cumplimiento de la ley hubiera requerido 82% más del gasto educativo ejercido en 2018.

En cuanto a la disposición para educación superior, se pueden considerar diferentes rubros: 1) gasto federal en las subfunciones de educación superior y de posgrado; 2) gasto federal en la función de CTI, y 3) gasto estatal en educación superior. En el cuadro 35 se presenta su evolución y la estimación del gasto privado, así como el porcentaje del PIB que cada uno de ellos representa. En la gráfica 27 se destacan los porcentajes del PIB alcanzados por el gasto público en 2006, 2012, 2018 y 2019.

En el segundo y tercer año del sexenio de Peña Nieto, se alcanzó el valor más alto en el indicador en sus tres componentes. Esto se debió principalmente a la expansión del gasto federal en CTI, el cual alcanzó, en 2015, 0.3% del PIB como resultado del compromiso establecido de lograr, en 2018, 1%, meta que no se logró ante la caída del presupuesto destinado a esta función a partir 2016, para finalizar el sexenio en 0.22%. El gasto estatal observó un comportamiento muy similar.

Por su parte, el gasto en las subfunciones de educación superior y posgrado mejoró en el periodo en 5 décimas de punto, pero no fue constante la tendencia de crecimiento: en el primer trienio de Calderón mejoró el indicador, al pasar de 0.51% a 0.67% y mantenerse con pocas variaciones hasta 2014, para iniciar su disminución y bajar a 0.56% en 2018.

La suma de los tres rubros del gasto tuvo, por lo tanto, este mismo comportamiento: crecimiento hasta el final del primer trienio de Peña Nieto con 1.2% del PIB y fuerte caída en el segundo, para terminar en 0.95 por ciento.

CUADRO 35

PIB y gasto público en educación superior, 2006-2019 (millones de pesos corrientes)

Año	PIB ^{1/}	Gasto nacional en educación superior, ciencia, tecnología e innovación						
		Total	Público					Privado ^{2/}
			Total	Federal			Estatal	
				Total	Educación superior y posgrado	Ciencia, tecnología e innovación		
2006	10 630 939.4	133 597.3	89 936.3	73 268.0	54 436.5	18 831.5	16 668.3	43 660.9
2007	11 504 075.5	156 509.9	104 901.0	85 771.0	65 234.7	20 536.4	19 129.9	51 609.0
2008	12 353 845.3	177 543.7	118 372.1	96 679.9	73 190.5	23 489.4	21 692.2	59 171.7
2009	12 162 762.8	196 835.1	131 656.1	108 110.0	81 971.5	26 138.5	23 546.2	65 179.0
2010	13 366 377.2	208 586.4	141 297.0	113 789.1	85 661.9	28 127.2	27 508.0	67 289.3
2011	14 665 576.5	225 257.6	153 924.1	126 609.8	94 761.4	31 848.4	27 314.3	71 333.5
2012	15 817 754.6	247 346.7	168 880.7	139 507.9	102 500.7	37 007.2	29 372.8	78 466.0
2013	16 277 187.1	260 778.1	179 705.4	148 451.2	105 715.9	42 735.3	31 254.2	81 072.6
2014	17 484 305.6	302 364.1	209 803.5	169 184.5	118 389.6	50 794.9	40 619.0	92 560.6
2015	18 572 109.4	313 376.8	220 590.2	177 420.3	121 811.5	55 608.8	43 169.9	92 786.6
2016	20 129 057.4	313 777.5	221 796.4	182 179.1	127 951.2	54 228.0	39 617.3	91 981.1
2017	21 934 167.6	302 257.7	212 221.6	176 813.4	125 195.5	51 617.9	35 408.2	90 036.1
2018	23 524 390.2	318 671.3	224 440.9	184 850.0	132 505.7	52 344.3	39 590.9	94 230.4
2019	24 453 296.2	329 056.8	232 173.8	189 673.8	141 533.0	48 140.8	42 500	96 883.0
Porcentaje del PIB								
2006	100	1.26	0.85	0.69	0.51	0.18	0.16	0.41
2007	100	1.36	0.91	0.75	0.57	0.18	0.17	0.45
2008	100	1.44	0.96	0.78	0.59	0.19	0.18	0.48
2009	100	1.62	1.08	0.89	0.67	0.21	0.19	0.54
2010	100	1.56	1.06	0.85	0.64	0.21	0.21	0.50
2011	100	1.54	1.05	0.86	0.65	0.22	0.19	0.49
2012	100	1.56	1.07	0.88	0.65	0.23	0.19	0.50
2013	100	1.60	1.10	0.91	0.65	0.26	0.19	0.50
2014	100	1.73	1.20	0.97	0.68	0.29	0.23	0.53
2015	100	1.69	1.19	0.96	0.66	0.30	0.23	0.50
2016	100	1.56	1.10	0.91	0.64	0.27	0.20	0.46
2017	100	1.38	0.97	0.81	0.57	0.24	0.16	0.41
2018	100	1.35	0.95	0.79	0.56	0.22	0.17	0.40
2019	100	1.35	0.95	0.78	0.58	0.20	0.17	0.40

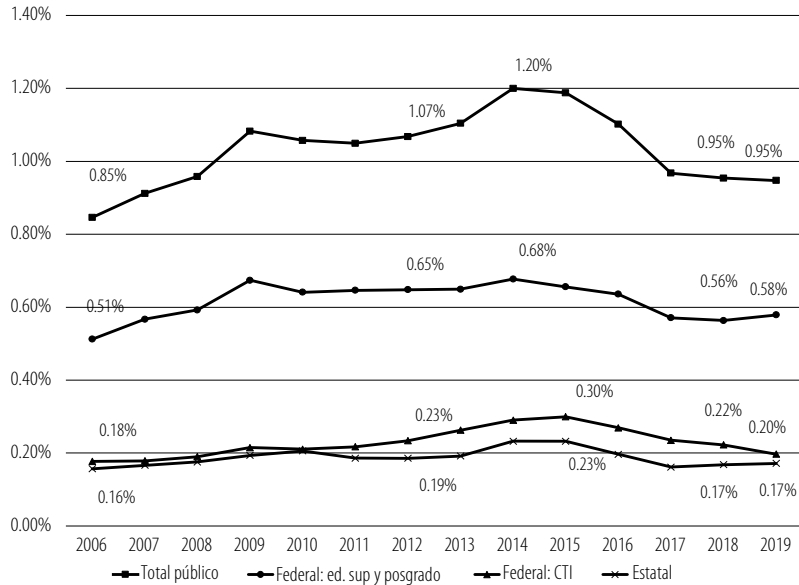
^{1/} Valores anuales del PIB: promedio trimestral reportado por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} El gasto privado es estimado con base en el porcentaje de la matrícula de educación superior atendida.

Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal e INEGI, Banco de Información Económica.

GRÁFICA 27

Evolución del gasto público en educación superior como porcentaje del PIB, 2006-2019



Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal e INEGI, Banco de Información Económica.

Sin embargo, los anteriores rubros de gasto no corresponden en sentido estricto a lo que mandata la nueva LGE ni a lo que establecía la ley abrogada, pues en ambas se hace referencia al gasto en “Instituciones Públicas de Educación Superior”. Para ello, en el cuadro 36 se presenta un cálculo sobre el gasto público (federal y estatal) ejercido en las instituciones públicas de educación superior en 2019, bajo los siguientes criterios:⁶⁷

- I. Se considera el presupuesto federal y estatal destinado a las instituciones públicas de educación superior y a los centros públicos de investigación de los ramos administrativos 07 (Sedena), 08 (Sader), 11 (SEP) y 38 (Conacyt), así como de los ramos generales 25 y 33.

67 Se consideran, además de las IPES, a los centros públicos de investigación sectorizados en el Conacyt, los cuales realizan actividades de investigación y de docencia, independientemente de que su presupuesto sustantivo se encuentre asignado en la función de CTI.

2. Se consideran todas las funciones que realizan las IPES y los CPI: docencia, investigación, difusión de la cultura, extensión de los servicios y administración.
3. De acuerdo con la clasificación funcional del gasto, se incluye el presupuesto federal destinado a IPES en las siguientes funciones y subfunciones:
 - a) Desarrollo Social: Función 4 “Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales”.
 - b) Desarrollo Social: Función 5 “Educación”, Subfunciones 02 “Educación Media Superior”, 03 “Educación Superior”, 04 “Posgrado” y 06 “Otros servicios educativos”.
 - c) Desarrollo Económico: Función 8 “Ciencia, Tecnología e Innovación”.
4. No se incluyen los recursos de los programas de becas de los ramos 07 y 11, al ser un financiamiento a la demanda, destinado a los estudiantes, y no a la oferta, dirigido a los prestadores del servicio (IPES).
5. Se consideran los recursos federales que se otorgan a través del FONE (Ramo 33) a las normales y a las unidades de la UPN.
6. Se consideran solamente los recursos del Ramo 38 (Conacyt) asignados a los CPI (por lo tanto, no se incluyen las becas de posgrado, los recursos del SNI ni los apoyos a la investigación de carácter concursable).
7. Se toma como referencia el promedio anual del PIB trimestral a precios de mercado publicado por el INEGI en el Banco de Información Económica, correspondiente a 2019.

De acuerdo con las funciones, subfunciones y ramos considerados, en 2019 el gasto público en las IPES, excluyendo los recursos de becas a estudiantes, fue de 223 249 mdp, equivalente a 0.91% del PIB. La diferencia para cumplir con la LGE fue de 21 000 mdp, cifra menor de lo que mandataba la ley abrogada, pues el gasto público en investigación asignado a las IPES estuvo por debajo de una décima de punto porcentual del PIB; incluso si se considera todo el gasto federal ejercido en la función de CTI por los diversos ramos de la administración

pública federal (47 000 mdp), sólo alcanzó 0.19% del PIB, es decir, la quinta parte de lo acordado por el Congreso en 2002.⁶⁸

CUADRO 36

Gasto en educación e investigación en instituciones públicas de educación superior como porcentaje del PIB (millones de pesos corrientes)

		PIB 2019 ^{1/}	24 453 296	
	Función	Subfunción	Absoluto	% del PIB
Federal	Educación	Subfunción 02 Educación Media Superior en IES ^{2/}	18 175.6	0.07
		Subfunción 03 Educación Superior ^{3/}	133 562.5	0.55
		Subfunción 04 Posgrado ^{3/}	7 970.4	0.03
		Subfunción 06 Otros servicios educativos ^{4/}	2 798.1	0.01
		Ramo 33 FONE (Normales y Unidades UPN)	4 882.5	0.02
		Ramo 11: Resta Becas a estudiantes de Educación Superior y Posgrado ("Jóvenes escribiendo el futuro" y "Becas Elisa Acuña")	-9 767.2	-0.04
		Ramo 07; Resta Becas en educación superior y posgrado para hijos de personal de las fuerzas armadas	-665.4	0.00
		Suma	156 956.5	0.64
		Ramo 11-SEP	15 346.8	0.06
		Ramo 08-Sader: Universidad Autónoma Chapingo (UACH)	0.7	0.00
	CTI	Centros Conacyt	5 848.7	0.02
	Suma	21 196.2	0.09	
	Cultura	Ramo 11-SEP ^{5/}	3 542.5	0.01
	Política de Gobierno Ramos 08- SADER y 11-SEP	129.7	0.00	
	Suma ES, Posgrado, CTI, Cultura y Pol. Gobierno	181 824.9	0.74	
Estatal ^{6/}	Educación superior e investigación	41 424.1	0.17	
Público	Federal y estatal	223 249.0	0.91	
Diferencia de 1% del PIB			21 283.9	0.09

^{1/} Promedio anual del PIB trimestral a precios de mercado publicado por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.

^{2/} Comprende las siguientes IES que imparten educación media superior: universidades públicas estatales, IPN, UNAM, UACH, Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea, y Centro de Enseñanza Técnica Industrial.

^{3/} Comprende el gasto de los Ramos administrativos 07 (Sedena), 08 (Sader) y 11 (SEP), y de los ramos generales 25 y 33.

^{4/} Comprende el gasto ejercido en esta subfunción por parte de IES federales del Ramo 11 SEP y por la Universidad Naval del Ramo 13.

^{5/} Comprende UNAM y UAM.

^{6/} Estimación con base en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. El último dato publicado corresponde al presupuesto aprobado para 2018, con un monto de 39 590 mdp.

Fuente: datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019 y Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

68 La ANUIES propuso, para dar cumplimiento a la ley, el establecimiento de una política de financiamiento de educación superior. Véanse sus diferentes documentos institucionales elaborados en el periodo: *Consolidación y avance de la educación superior en México* (ANUIES, 2006); *Reformas jurídicas y premisas para una política de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior con visión de Estado* (ANUIES, 2011), *Inclusión con responsabilidad social* (ANUIES, 2012) y *Visión y acción 2030* (ANUIES, 2018).

Gasto federal en educación superior con relación al gasto programable

Medir el porcentaje del presupuesto federal que se destinó a educación superior da cuenta del esfuerzo que se realizó en los dos sexenios para apoyar este tipo educativo. Entre otras mediciones, es relevante realizar tres comparaciones teniendo en cuenta el gasto programable, el gasto en desarrollo social y el gasto en educación.

El gasto programable constituye la mayor parte del gasto neto total, el cual se integra además por el gasto no programable destinado a las participaciones federales a estados y municipios (Ramo 28) y al pago de la deuda.

De acuerdo con el clasificador utilizado en 2019, el gasto destinado a desarrollo social comprende seis funciones: 1) Protección ambiental; 2) Vivienda y servicios a la comunidad; 3) Salud; 4) Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales; 5) Educación; 6) Protección social, y 7) Otros asuntos sociales. Anteriormente este grupo comprendió las siguientes funciones: educación; salud; seguridad social; urbanización, vivienda y desarrollo social; agua potable y alcantarillado, y asistencia social.

El gasto en educación puede contabilizarse con dos clasificaciones: la funcional y la administrativa. Las cifras oficiales que se difunden como “Gasto federal en educación” retoman la clasificación administrativa, pero resulta útil considerar ambas. En el cuadro 37 se presentan las series de gasto programable, gasto en desarrollo social, gasto en educación (en sus clasificaciones funcional y administrativa) y gasto en educación superior, desagregado a su vez en las subfunciones de educación superior y posgrado y en la función CTI. En el cuadro 38 se calculan los valores de los indicadores seleccionados, donde destaca lo siguiente:

1. El gasto en educación, como porcentaje del gasto programable, observó una tendencia decreciente a lo largo del periodo: mientras que en 2006 fue equivalente a 24%, al finalizar el sexenio de Peña Nieto disminuyó a 20 por ciento.

2. Ello quiere decir que otros sectores fueron prioritarios, no obstante que la educación continuó siendo el sector que concentró la mayor proporción de recursos del gasto programable, 1 de cada 5 pesos.
3. El gasto en educación como porcentaje del gasto en desarrollo social también observó una disminución: de 40.2% en 2006 bajó a 33.4% en 2018. Al iniciar el sexenio de López Obrador continuó con la tendencia a la baja. Pese a ello, la tercera parte del gasto en desarrollo social se destinó a educación.
4. El gasto en educación superior (subfunciones de educación superior y posgrado) como porcentaje del gasto programable se mantuvo prácticamente constante en el periodo (3.2%). Del mismo modo, fueron pocas las variaciones con respecto al gasto en desarrollo social.
5. Como porcentaje del gasto en educación, el destinado a educación superior incrementó su valor en 3.6 puntos porcentuales; a partir de 2009 la participación fue de alrededor de 16%, con mínimas variaciones. Esto fue resultado, como vimos anteriormente, del importante crecimiento del presupuesto de educación superior gracias a las negociaciones realizadas en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, correspondiente a la primera mitad del sexenio de Calderón.
6. El gasto en CTI observó un comportamiento variable: respecto del gasto en educación su proporción fue creciente hasta 2015, año en que alcanzó 7.1%, y desde entonces comenzó a disminuir. Este comportamiento fue reflejo de la política de CTI aplicada en el sexenio, que se materializó en un fuerte apoyo durante los primeros tres años y una caída presupuestal debido a las medidas de ajuste tomadas a partir de 2016.
7. El gasto conjunto en educación superior y CTI, como proporción del gasto en educación, fue mayor en el sexenio de Peña Nieto que en el de Calderón (21 y 22.8%, respectivamente), como consecuencia del impulso que dio al inicio de su sexenio al financiamiento en CTI.

CUADRO 37

Gasto federal: programable, desarrollo social, educación, educación superior y ciencia, tecnología e innovación, 2006-2019 (millones de pesos corrientes)

Año	Gasto programable	Gasto en desarrollo social	Clasificación funcional	Total	Gasto federal en educación				Gasto en educación superior, ciencia, tecnología e innovación		
					Suma	SEP ^{3/}	Ramos generales 25 y 33	Otras secretarías ^{4/}	Total	Subfunciones de educación superior y de posgrado	Función de ciencia, tecnología e innovación
2006	1 671 174.6	988 368.9	356 955.6	397 697.7	377 245.5	151 790.4	225 455.1	20 452.2	73 268.0	54 436.5	18 831.5
2007	1 911 320.8	1 135 628.7	392 852.6	430 180.4	4 118 39.8	169 854.2	241 985.6	18 340.6	85 771.0	65 234.7	20 536.4
2008	2 229 154.5	1 326 539.7	432 446.1	472 632.0	4 501 47.9	188 378.7	261 769.2	22 475.0	96 679.9	73 190.5	23 489.4
2009	2 459 609.7	1 333 971.2	465 684.6	507 585.9	4 82 534.9	208 757.5	273 777.4	25 051.1	108 110.0	81 971.5	26 138.5
2010	2 640 625.2	1 476 862.2	496 782.8	541 931.8	5 14 032.3	225 696.4	288 335.9	27 899.6	113 789.1	85 661.9	28 127.2
2011	2 884 915.8	1 636 605.9	539 177.3	589 047.1	5 58 521.4	252 574.2	305 947.2	30 525.7	126 609.8	94 761.4	31 848.4
2012	3 122 058.3	1 771 955.8	585 182.3	640 447.8	6 07 291.4	281 960.3	325 331.1	33 126.4	139 507.9	102 500.7	37 007.2
2013	3 343 528.7	1 897 107.0	608 817.3	670 633.9	6 30 526.0	290 303.9	340 222.1	40 107.8	148 451.2	105 715.9	42 735.3
2014	3 612 054.6	2 053 374.8	657 310.5	731 252.4	6 74 670.1	319 172.3	355 497.8	56 582.3	169 184.5	118 389.6	50 794.9
2015	3 853 981.9	2 257 960.7	701 339.0	779 507.6	7 20 701.9	326 197.8	394 504.1	58 805.7	177 420.3	121 811.5	55 608.8
2016	4 190 237.6	2 318 038.3	708 027.3	784 295.3	7 31 728.9	322 940.8	408 788.1	52 566.4	182 179.1	127 951.2	54 228.0
2017	3 931 021.7	2 282 387.0	709 998.7	784 560.3	7 20 904.0	302 310.2	418 593.8	63 656.3	176 813.4	125 195.5	51 617.9
2018	4 091 257.3	2 437 536.0	736 838.7	813 132.4	7 47 884.0	315 466.6	432 417.4	65 248.4	184 850.0	132 505.7	52 344.3
2019	4 257 377.9	2 674 068.3	760 623.4	841 870.5	7 80 994.4	332 304.8	448 689.6	60 876.1	189 673.8	141 533.0	48 140.8

^{1/} El gasto en educación en la clasificación administrativa comprende el Ramo 11: Secretaría de Educación Pública, Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos educativos del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

^{2/} El gasto en educación superior e investigación es la cifra reportada en los informes de gobierno y se le da la denominación de Gasto Federal en Educación Superior, el cual se integra con el gasto de las subfunciones de educación superior y de posgrado de la Función Educación, y de la Función de Ciencia, Tecnología e Innovación de todos los ramos de la administración pública federal.

^{3/} De 2006 a 2016, el gasto de la SEP comprendió el gasto para Cultura. En 2017 se creó el Ramo 48 — Cultura, razón por la cual disminuyó el presupuesto de la SEP. De 2017 a 2019, el promedio del presupuesto ejercido por la Secretaría de Cultura fue de 13 630 mdp.

^{4/} El gasto en educación de los ramos administrativos es ejercido, además de la SEP, por tres secretarías de Estado: Sedena, Sader y Semar. Las cifras corresponden a las reportadas en los informes de gobierno, las cuales incluyen el gasto en la función de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019.

CUADRO 38

Indicadores de gasto federal en educación y en educación superior con relación al gasto programable y al gasto en desarrollo social, 2006-2019

Año	Gasto en educación ^{1/}		Gasto en educación superior ^{2/}			Gasto en ciencia, tecnología e innovación (CTI)		Gasto en educación superior y CTI como porcentaje del gasto en educación
	Porcentaje del gasto programable	Porcentaje del gasto en desarrollo social	Porcentaje del gasto programable	Porcentaje del gasto en desarrollo social	Porcentaje del gasto en educación	Porcentaje del gasto programable	Porcentaje del gasto en educación	
2006	23.8	40.2	3.3	5.5	13.7	1.1	4.7	18.4
2007	22.5	37.9	3.4	5.7	15.2	1.1	4.8	19.9
2008	21.2	35.6	3.3	5.5	15.5	1.1	5.0	20.5
2009	20.6	38.1	3.3	6.1	16.1	1.1	5.1	21.3
2010	20.5	36.7	3.2	5.8	15.8	1.1	5.2	21.0
2011	20.4	36.0	3.3	5.8	16.1	1.1	5.4	21.5
2012	20.5	36.1	3.3	5.8	16.0	1.2	5.8	21.8
2013	20.1	35.4	3.2	5.6	15.8	1.3	6.4	22.1
2014	20.2	35.6	3.3	5.8	16.2	1.4	6.9	23.1
2015	20.2	34.5	3.2	5.4	15.6	1.4	7.1	22.8
2016	18.7	33.8	3.1	5.5	16.3	1.3	6.9	23.2
2017	20.0	34.4	3.2	5.5	16.0	1.3	6.6	22.5
2018	19.9	33.4	3.2	5.4	16.3	1.3	6.4	22.7
2019	19.8	31.5	3.3	5.3	16.8	1.1	5.7	22.5

^{1/} Comprende gasto educativo del Ramo 11, Ramo 25, fondos educativos del Ramo 33, otras secretarías de Estado y función de Ciencia, Tecnología e Innovación.

^{2/} Comprende las subfunciones de educación superior y posgrado.

Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019.

Gasto público por alumno

Otro indicador para conocer el nivel de esfuerzo de los dos sexenios es el gasto público por alumno de educación superior. Si bien se pueden aplicar distintas fórmulas para la medición, consideraremos dos: a) dividir el gasto federal en las subfunciones de educación superior y posgrado más el gasto estatal en educación

superior, sin considerar el destinado a investigación, entre el número de alumnos matriculados en la modalidad escolarizada de educación superior,⁶⁹ con excepción de la educación normal, cuyo presupuesto federal se ubica —salvo para la Ciudad de México— en educación básica y se asigna a través del Ramo 33 (FAEB hasta 2014 y FONE a partir de 2015); b) dividir el gasto federal y estatal asignado a las instituciones públicas de educación superior entre el número total de alumnos matriculados, en la modalidad escolarizada, en los diferentes niveles educativos atendidos (educación media superior, técnico superior universitario, licenciatura universitaria y tecnológica, educación normal y posgrado).

Los resultados de la primera fórmula se presentan en el cuadro 39 y en la gráfica 28.⁷⁰ En el ciclo 2006-2007, que inició en el último año del sexenio de Fox, el gasto federal por alumno, a precios de 2019, fue de poco más de 63 000 pesos, monto que disminuyó a 52 581 pesos en el último año del sexenio de Peña Nieto. Si la comparación la hacemos con el primer año del sexenio de Calderón, la caída fue mayor, de alrededor de 17 000 pesos, magnitud que refleja la pérdida neta que resulta de los ajustes presupuestales iniciados en 2015. El gasto estatal, por su parte, también disminuyó a lo largo del periodo.

69 Para la medición del indicador, lo más usual es considerar solamente la matrícula escolarizada, ya que incluir el número de estudiantes que cursan sus estudios en las diversas opciones de la modalidad no escolarizada sesgaría el análisis ante la carencia de datos sobre los costos de la educación no presencial, entre la que están las opciones de educación abierta, virtual, a distancia y mixta.

70 Dado que los ciclos escolares no corresponden a un ejercicio fiscal anual, la determinación del gasto por alumno resulta de dividir el presupuesto del ejercicio fiscal del año en que concluye el ciclo escolar; por ejemplo, para conocer el gasto por alumno del ciclo 2018-2019, se divide el presupuesto de 2019 entre la matrícula del inicio del ciclo de agosto de 2018.

CUADRO 39

Gasto público de educación superior y gasto por alumno, 2006-2019

Ciclo escolar	Ejercicio fiscal	Gasto público (millones de pesos corrientes)			Gasto público ^v (millones de pesos de 2019)			Matrícula pública escolarizada ^{vi} (miles de estudiantes)			Gasto por alumno (pesos de 2019)		
		Federal ^{vi}	Estatal ^{vi}	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
2005-2006	2006	54 436.5	14 369.7	68 806.2	98 309.4	25 950.9	124 260.3	1 553.1			63 298.3	16 709.0	80 007.2
2006-2007	2007	65 234.7	16 525.6	81 760.3	111 373.0	28 213.6	139 586.6	1 601.7			69 536.2	17 615.3	87 151.5
2007-2008	2008	73 190.5	19 274.5	92 465.0	117 675.5	30 989.4	148 664.9	1 656.5			71 040.5	18 708.3	89 748.8
2008-2009	2009	81 971.5	20 694.4	102 665.8	126 795.8	32 010.6	158 806.4	1 715.6			73 906.1	18 658.2	92 564.2
2009-2010	2010	85 661.9	23 625.3	109 287.2	126 739.4	34 954.3	161 693.8	1 836.8			68 998.7	19 029.6	88 028.4
2010-2011	2011	94 761.4	22 881.8	117 643.2	132 501.4	31 994.7	164 496.1	1 943.2			68 187.4	16 465.0	84 652.4
2011-2012	2012	102 500.7	24 427.1	126 927.8	137 656.3	32 805.0	170 461.3	2 058.4			66 875.1	15 937.1	82 812.1
2012-2013	2013	105 715.9	26 169.7	131 885.6	139 839.6	34 617.0	174 456.6	2 173.3			64 345.7	15 928.6	80 274.3
2013-2014	2014	118 389.6	34 720.8	153 110.4	149 961.1	43 980.0	193 941.1	2 270.9			66 035.5	19 366.6	85 402.2
2014-2015	2015	121 811.5	36 759.8	158 571.3	150 046.8	45 280.6	195 327.4	2 377.8			63 102.7	19 042.9	82 145.6
2015-2016	2016	127 951.2	34 483.1	162 434.3	149 286.2	40 232.9	189 519.1	2 489.5			59 965.9	16 160.9	76 126.8
2016-2017	2017	125 195.5	30 771.3	155 966.8	136 839.5	33 633.2	170 472.7	2 575.2			53 136.7	13 060.3	66 197.0
2017-2018	2018	132 505.7	33 653.0	166 158.8	138 006.6	35 050.1	173 056.8	2 632.5			52 424.3	13 314.4	65 738.7
2018-2019	2019e	141 533.0	36 400.0	177 933.0	141 533.0	36 400.0	177 933.0	2 691.7			52 581.2	13 523.1	66 104.3

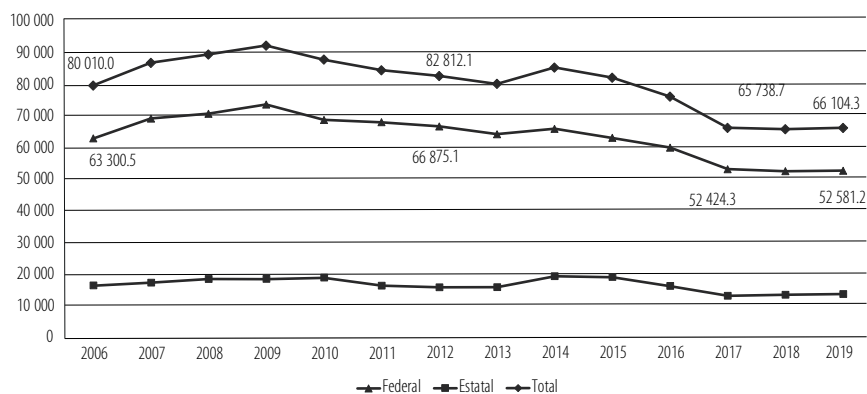
e — Gasto estatal estimado.

^v Se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022.^{vi} Excluye la matrícula de educación normal.^{vii} Comprende las subfunciones de educación superior y de posgrado.^{viii} Excluye el gasto estatal de educación normal y de investigación reportado en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. El presupuesto de 2019 es estimado.

Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal e INEGI, Banco de Información Económica.

GRÁFICA 28

Gasto público por alumno de educación superior (pesos de 2019)



Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2006 a 2019 y Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

La pérdida neta se debe al crecimiento diferenciado de la matrícula y del gasto público asignado. Si bien ambos observaron una variación positiva, la dinámica presupuestaria quedó muy rezagada de la expansión y diversificación cuantitativa y cualitativa del sistema de educación: mientras la matrícula pública aumentó en 73 %, el presupuesto público lo hizo en 43 %, es decir, 30 puntos porcentuales menos. Sin embargo, esta pérdida no fue constante: en la primera mitad del sexenio de Calderón se elevó el indicador hasta alcanzar su máximo valor (92 000 pesos en 2009) y a partir de ahí comenzó su tendencia a la baja.

Si se comparan los dos sexenios, el resultado neto de cada uno de ellos fue muy diferente: en el primero, el crecimiento del presupuesto público fue de 37 % y el federal de 40 %, superando ambos al crecimiento de la matrícula (33 %). En el segundo, se revirtió la tendencia: 28 % de crecimiento de matrícula frente a 1.5 % de variación del presupuesto público, con un estancamiento de la asignación federal.

Para tener una visión temporal más amplia, en la gráfica 29 se contrasta la evolución del indicador subsidio por alumno durante los sexenios del periodo 1988-2021. En el gobierno de Salinas de Gortari, el crecimiento del presupuesto (33 %) rebasó con mucho al de matrícula (4 %). Cabe insistir que, en ese sexenio, después de la

“década perdida” de los años ochenta, inició una nueva generación de políticas de educación superior centradas en la evaluación y el financiamiento condicionado al desempeño institucional, modelo que se mantuvo por tres décadas, hasta que entró en crisis por la drástica reducción de los fondos de financiamiento extraordinario al finalizar la segunda década del siglo XXI.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, la variación de la matrícula (25%) superó ligeramente a la del presupuesto (18%). En ese gobierno se constituyeron nuevos instrumentos de financiamiento competitivo, como fue el Promep el cual, con otra denominación, se mantuvo hasta 2022, si bien con recursos exiguos. Dicho programa llegó a ser, a lo largo del periodo, uno de los principales instrumentos de financiamiento para la mejora de la calidad educativa y de la superación del personal académico de carrera de las IES. Sin embargo, en este sexenio no se mantuvo el esfuerzo financiero que se había logrado al arranque de las políticas emergentes para el redireccionamiento de las universidades por parte del gobierno federal a través de la SEP.

En el sexenio de Vicente Fox, primero de la alternancia política en México después de 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, se fortalecieron las políticas de financiamiento competitivo ligadas a los programas integrales de fortalecimiento institucional de las universidades. En este gobierno, primero emanado del Partido Acción Nacional, la dinámica de crecimiento de la matrícula (26%) superó ligeramente a la del presupuesto (22%). En esos años, se incrementó el financiamiento a la demanda con el establecimiento del Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Pronabes), estrategia que se fortaleció en los siguientes sexenios, de manera sobresaliente en el de López Obrador con los programas de becas, entre ellos Jóvenes Escribiendo el Futuro.

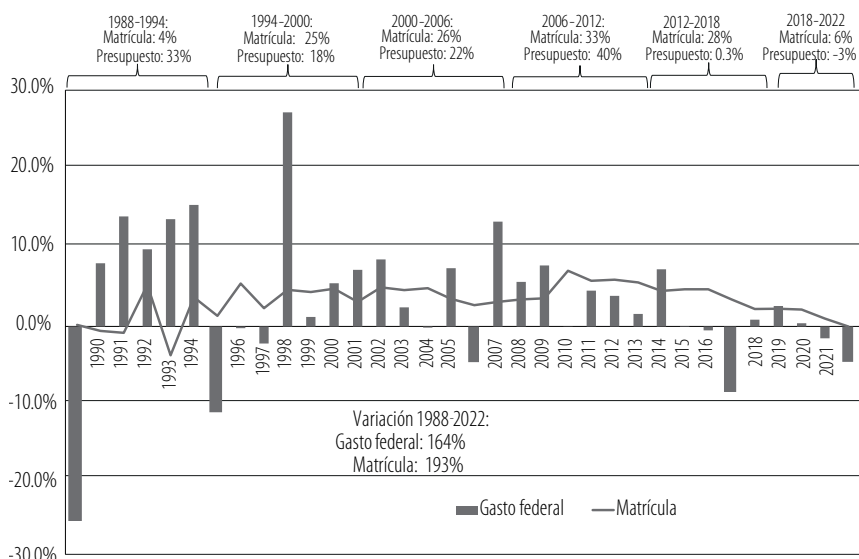
En el sexenio de Calderón, el crecimiento de la matrícula (33%) fue inferior al del presupuesto federal (40%) y en el de Peña Nieto, tras el desplome presupuestario a partir de 2015, éste se mantuvo prácticamente estancado, en tanto la matrícula aumentó en 28%. Por último, en los primeros cuatro años del sexenio de López Obrador, la matrícula desaceleró su crecimiento (6%), debido a los im-

factos de la pandemia sanitaria por covid-19, estimándose una reducción presupuestal de 3 por ciento.

Sólo en los sexenios de Salinas de Gortari y de Calderón se destinaron recursos que superaron la expansión del SNES. En cambio, en los cuatro restantes, el financiamiento federal quedó rezagado. En buena medida, la crisis financiera de un creciente número de universidades se explica por esta brecha, que refleja la inconsistencia de la política de financiamiento frente a la política de expansión y diversificación del sistema de educación superior del país a lo largo de las tres décadas (Ugalde, 2018). No sin razón, desde las instituciones educativas se ha demandado de manera reiterada el establecimiento de una política con visión de Estado que articule la asignación de recursos determinada por la SHCP con las estrategias y líneas de acción establecidas en los programas sectoriales de educación bajo la coordinación de la SEP.

GRÁFICA 29

Variaciones porcentuales del presupuesto federal y de la matrícula pública de educación superior,^{1/} 1988-2022



a: aprobado.

^{1/} Comprende la matrícula pública escolarizada sin educación normal.

Fuente: datos del Tercer Informe de Gobierno, 1.º de septiembre de 2021; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2021, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2022.

La segunda forma de medir el indicador de gasto público por alumno considera el gasto de las IPES en su clasificación administrativa, es decir, por unidad responsable, la cual toma en cuenta todas las funciones y subfunciones presupuestarias. La otra variable estimada es la matrícula total atendida en bachillerato, licenciatura universitaria y tecnológica, licenciatura en educación normal y posgrado.

Con la información disponible, no es factible construir series históricas, ya que es necesario contar con información de matrícula desagregada por tipo de institución para cada uno de los años, por lo que únicamente se presenta el gasto público por alumno (federal y estatal) correspondiente al ciclo escolar 2018-2019, último correspondiente al sexenio de Peña Nieto, y al ejercicio fiscal 2019, primero del sexenio de López Obrador.

En el cuadro 40 y las cinco gráficas que le siguen, se presentan los datos del presupuesto ejercido, de matrícula y de gasto público por alumno a nivel institucional, en seis UF, 35 UPES, 23 UPEAS, 10 UI y la UACM. Para los restantes subsistemas, la información se presenta de manera agregada debido al gran número de establecimientos que los conforman.

En cuanto al cálculo del gasto por alumno, se retoma el criterio que utiliza la DGESEUI al ponderar la matrícula de educación media superior en 0.7 respecto de la unidad (educación superior), es decir, 100 alumnos de bachillerato equivalen a 70 alumnos de licenciatura o posgrado.⁷¹ Del conjunto de IES públicas, fueron relativamente pocas las que ofrecieron programas de bachillerato: 24 de las 35 UPE y tres universidades federales: UNAM, IPN y UACH.⁷²

71 Esta equivalencia es arbitraria al no desprenderse de un estudio de costos en educación media superior y superior; ha sido utilizada por la SEP para la determinación del indicador subsidio por alumno en las UPE. El criterio fue aplicado para la selección de universidades que fueron beneficiarias de 2007 a 2013 con el Programa presupuestario Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno.

72 La Universidad del Ejército y Fuerza Aérea también ofreció programas de nivel medio superior, pero no se encontró información sobre la matrícula atendida.

CUADRO 40

Gasto público, matrícula y gasto por alumno en instituciones públicas de educación superior, 2018-2019

Institución/subsistema	Presupuesto ejercido (millones de pesos de 2019)			Matrícula			Gasto público por alumno ^{1/} (Pesos de 2019)
	Federal	Estatal	Total	EMS ^{1/}	ES	Total	
Universidades federales							
Universidad Pedagógica Nacional	896.8		896.8	0	9 279	9 279	96 650.7
Instituto Politécnico Nacional	16 632.5		16 632.5	65 519	108 436	173 955	107 793.6
Universidad Autónoma Metropolitana	7 326.3		7 326.3	0	58 623	58 623	124 973.5
Universidad Nacional Autónoma de México	39 786.2		39 786.2	108 830	243 093	351 923	124 614.6
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	1 219.5		1 219.5	0	5 828	5 828	209 240.4
Universidad Autónoma Chapingo	2 869.9		2 869.9	4 254	6 296	10 550	309 467.3
Suma universidades federales	68 731.2		68 731.2	178 603.0	431 555.0	610 158.0	123 489.1
Universidades públicas estatales							
UA de Aguascalientes	846	298	1 143	3 874	16 250	20 124	60 290
UA de Baja California	1 676	555	2 231	0	64 533	64 533	34 564
UA de Baja California Sur	477	88	565	0	7 450	7 450	75 833
UA de Campeche	589	250	839	2 758	7 375	10 133	90 194
UA del Carmen	337	186	523	2 337	5 985	8 322	68 620
UA de Coahuila	1 409	1 015	2 425	11 340	25 996	37 336	71 456
U de Colima	1 537	366	1 903	14 859	13 527	28 386	79 530
UA de Chiapas	1 036	429	1 465	0	23 022	23 022	63 617
UA de Chihuahua	888	549	1 438	256	28 317	28 573	50 456
UA de Ciudad Juárez	1 094	375	1 468	0	32 077	32 077	45 768
U Juárez del Estado de Durango	1 353	202	1 555	5 171	14 919	20 090	83 883
U de Guanajuato	1 801	901	2 702	15 245	26 948	42 193	71 820
UA de Guerrero	1 949	726	2 675	54 182	35 394	89 576	36 483
UA del Estado de Hidalgo	1 368	958	2 327	19 773	31 584	51 357	51 216
U de Guadalajara	5 964	5 690	11 653	160 430	127 330	287 760	48 630
UA del Edo. de México	1 968	1 968	3 936	20 369	64 137	84 506	50 210

Institución/subsistema	Presupuesto ejercido (millones de pesos de 2019)			Matrícula			Gasto público por alumno ^{1/} (Pesos de 2019)
	Federal	Estatal	Total	EMS ^{1/}	ES	Total	
U Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	1 919	909	2 827	9 786	39 861	49 647	60 530
UA del Estado de Morelos	1 231	570	1 800	12 073	28 918	40 991	48 179
UA de Nayarit	1 430	273	1 703	11 654	18 051	29 705	64 963
UA de Nuevo León	5 405	1 672	7 077	78 559	116 475	195 034	41 275
UA Benito Juárez de Oaxaca	969	114	1 083	7 354	19 519	26 873	43 903
BUA de Puebla	4 233	2 060	6 294	19 335	81 492	100 827	66 229
UA de Querétaro	1 411	281	1 692	7 426	23 072	30 498	59 862
U de Quintana Roo	227	218	445	0	5 663	5 663	78 515
UA de San Luis Potosí	1 969	220	2 189	874	31 649	32 523	67 850
UA de Sinaloa	4 175	1 810	5 986	59 536	83 327	142 863	47 884
UA de Occidente	296	293	589	0	14 473	14 473	40 678
U de Sonora	1 166	841	2 008	0	30 186	30 186	66 508
Inst. Tecnológico de Sonora	515	278	793	0	16 998	16 998	46 664
UJA de Tabasco	1 131	1 003	2 134	0	32 033	32 033	66 621
UA de Tamaulipas	2 232	1 019	3 251	2 373	35 465	37 838	87 570
UA de Tlaxcala	649	103	753	0	16 505	16 505	45 606
U Veracruzana	2 569	3 061	5 630	0	63 473	63 473	88 704
UA de Yucatán	1 960	224	2 184	8 942	17 236	26 178	92 971
UA de Zacatecas	1 527	367	1 894	11 886	27 213	39 099	53 315
Suma UPE	59 308	29 872	89 179	540 392	1 226 453	1 766 845	55 573
Universidades públicas estatales con apoyo solidario							
Instituto Campechano	17.3	134.2	151	0	1 317	1 317	115 022
U de Ciencias y Artes de Chiapas	291.0	144.8	436	0	8 714	8 714	50 009
El Colegio de Chihuahua	3.9	3.9	8	0	4	4	1 963 453
El Colegio de Morelos	5.9	8.7	15	0	347	347	42 104
El Colegio de Sonora	17.4	67.4	85	0	72	72	1 178 495
U Estatal del Valle de Ecatepec	41.5	41.5	83	0	3 388	3 388	24 519
U Mexiquense del Bicentenario	73.8	73.8	148	0	14 512	14 512	10 170

Institución/subsistema	Presupuesto ejercido (millones de pesos de 2019)			Matrícula			Gasto público por alumno ^{1/} (Pesos de 2019)
	Federal	Estatad	Total	EMS ^{1/}	ES	Total	
U Estatal del Valle de Toluca	18.4	18.4	37	0	1782	1782	20 706
U de la Ciénega Michoacana	37.4	36.0	73	0	904	904	81 137
U del Mar	82.2	82.2	164	0	1612	1612	101 939
U Tec. de la Mixteca	77.2	77.2	154	0	1 869	1 869	82 633
U del Istmo	21.1	21.1	42	0	784	784	53 883
U de la Sierra Sur	12.3	12.3	25	0	1 942	1 942	12 634
U del Papaloapan	9.3	9.3	19	0	1 165	1 165	15 954
U de la Cañada	9.8	9.8	20	0	334	334	58 647
U de la Sierra Juárez	9.8	9.8	20	0	214	214	91 532
U Interserrana del Estado de Puebla Ahuacatlán	15.8	15.8	32	0	464	464	68 056
U Interserrana del Estado de Puebla Chilchotla	15.8	15.8	32	0	642	642	49 187
U del Caribe	60.8	60.8	122	0	3 322	3 322	36 598
U Estatal de Sonora	357.7	223.7	581	0	16 737	16 737	34 740
U de la Sierra	13.0	13.0	26	0	722	722	35 913
U Popular de la Chontalpa	82.5	82.5	165	0	4 049	4 049	40 741
U de Oriente	15.0	10.0	25	0	776	776	32 202
Suma UPEAS	1 289	1 172	2 461	0	65 672	65 672	37 472
Universidades interculturales							
U Intercultural del Estado de México	50.6	17.0	67.6	0	1 396	1 396	48 404
U Intercultural de Chiapas	30.8	30.8	61.5	0	1 318	1 318	46 685
U Intercultural del Estado de Guerrero	10.6	11.1	21.7	0	483	483	44 907
U Intercultural del Estado de Hidalgo	11.4	11.4	22.9	0	188	188	121 687
U Intercultural Maya de Quintana Roo	13.1	13.1	26.1	0	828	828	31 543
U Intercultural de San Luis Potosí	19.4	19.4	38.7	0	2 432	2 432	15 926
U Intercultural del Estado de Tabasco	27.1	27.1	54.2	0	986	986	54 921
U Intercultural del Estado de Puebla	17.3	17.3	34.5	0	855	855	40 372
U Autónoma Intercultural de Sinaloa	42.1	42.1	84.1	0	5 533	5 533	15 208

Institución/subsistema	Presupuesto ejercido (millones de pesos de 2019)			Matrícula			Gasto público por alumno ^{1/} (Pesos de 2019)
	Federal	Estatal	Total	EMS ^{2/}	ES	Total	
Universidad Intercultural Indígena de Michoacán	17.2	16.9	34.2	0	636	636	53 730
Suma UI	239.5	206.1	445.5	0	14 655	14 655	30 400
Otros subsistemas e IES							
Escuelas normales públicas ^{2/}	4 931.0	4 450.0	8 141.9	0	84 977	84 977.0	110 395
Universidades tecnológicas	3 493.6	3 493.6	6 987.2	0	246 855.0	246 855.0	28 305
Universidades politécnicas	1 152.6	1 152.6	2 305.2	0	101 937.0	101 937.0	22 614
Institutos tecnológicos federales	15 184.3		15 184.3	0	356 582	356 582.0	42 583
Institutos tecnológicos descentralizados	3 596.5	3 596.5	7 193.0	0	251 306	251 306	28 622
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	150.0	1 522.7	1 672.7	0	17 481	17 481	95 687
Total IES consideradas	158 075.3	45 465.0	202 301.2	718 995.0	2 797 473.0	3 516 468.0	61 664

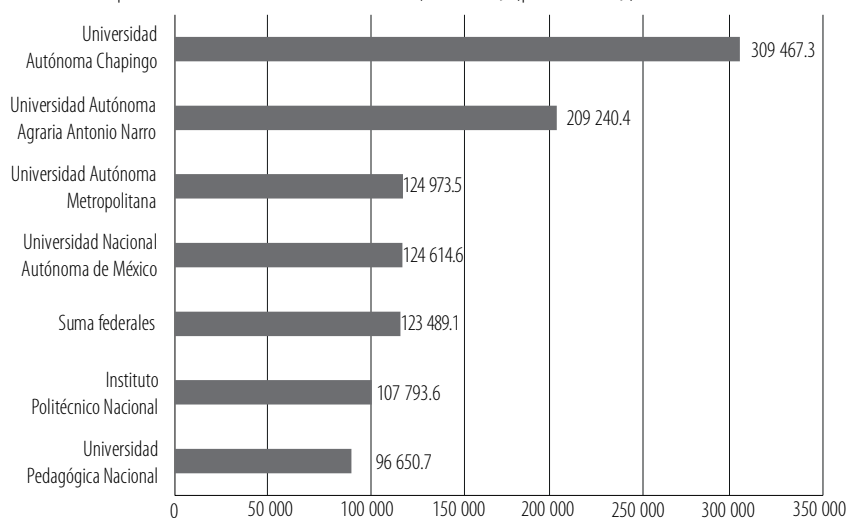
^{1/} La matrícula de educación media superior se pondera en 0.7 de acuerdo con el criterio utilizado por la SEP.

^{2/} El presupuesto federal considera 3 692 mdp de FONE-Normales y 1 239 mdp de Normales de la Ciudad de México del Ramo 25. El presupuesto estatal es estimado a partir de las cifras de 2018 reportadas en el Cuestionario sobre Financiamiento Estatal.

Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal y DGESEUI, Plataforma en Transparencia.

GRÁFICA 30

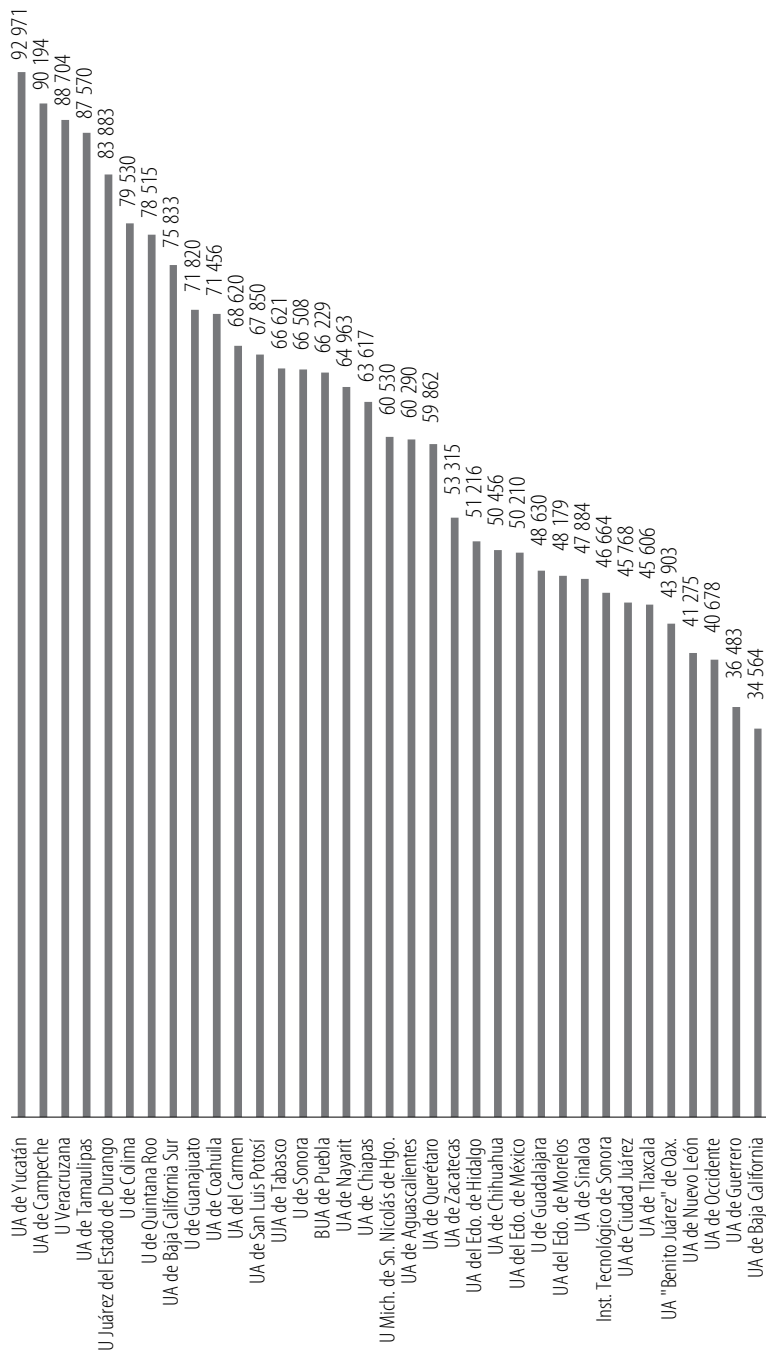
Gasto federal por alumno en universidades federales, 2018-2019 (pesos de 2019)



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019; anuarios de las IES y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019.

Gráfica 31

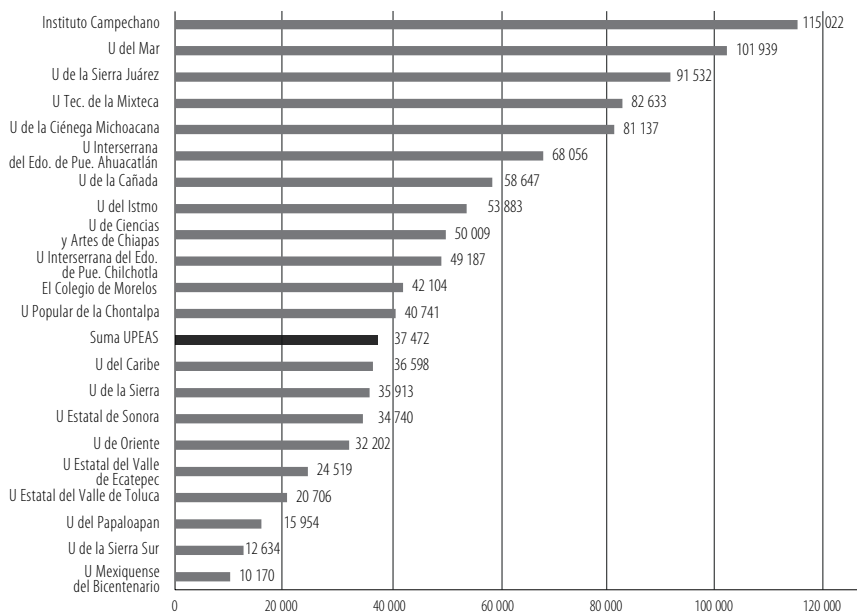
Subsidio público por alumno en universidades públicas estatales, 2018-2019 (pesos de 2019)



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019, y D6ESUI, Plataforma en Transparencia.

GRÁFICA 32

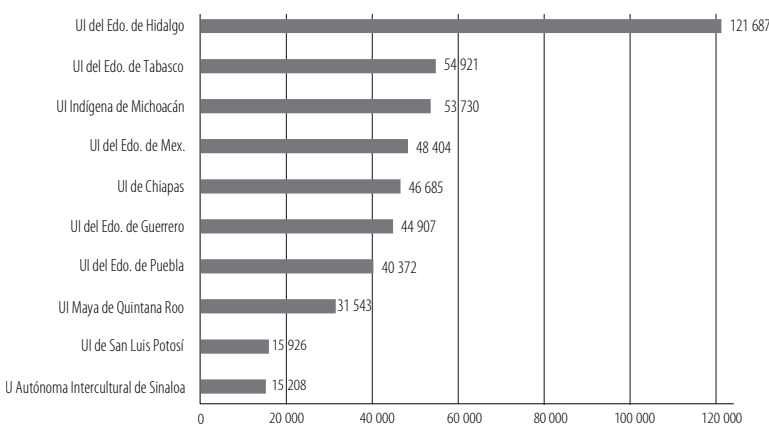
Subsidio público por alumno en universidades públicas estatales con apoyo solidario, 2018-2019 (pesos de 2019)



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019, y DGESUI, Plataforma en Transparencia.

GRÁFICA 33

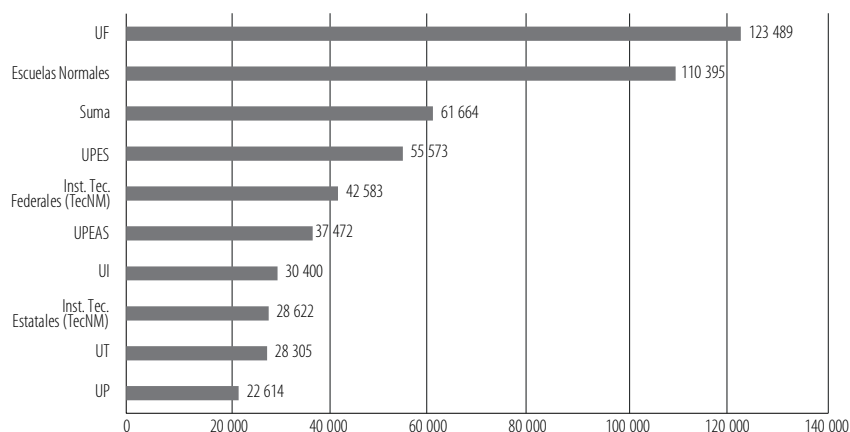
Subsidio público por alumno en las universidades interculturales, 2018-2019 (pesos de 2019)



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019, y DGESUI, Plataforma en Transparencia.

GRÁFICA 34

Gasto público por alumno en los subsistemas de educación superior, 2018-2019 (pesos de 2019)



Fuente: datos de Formatos 911, 2018-2019, DGESUI, Plataforma en Transparencia y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019.

Con esta acotación, revisemos los datos por subsistema. De las UF, las dos de formación agrícola (UAAAN y UACH) son las que tuvieron el subsidio por alumno más elevado (200 000 y 300 000 pesos, respectivamente); ello se puede explicar por las características de este tipo de instituciones (entre otras, el costo del internado y de los apoyos a los estudiantes), así como el tamaño relativamente bajo de la población escolar atendida. La UNAM y la UAM compartieron el mismo valor en el indicador (125 000 pesos); le siguieron el IPN y la UPN con alrededor de 100 000 pesos. La UACM, si bien no tiene carácter federal, presentó un valor muy semejante (96 000 pesos).⁷³

Por su parte, las UPE y UPEAS, en especial las primeras, destinaron su presupuesto institucional de manera similar entre las distintas funciones académicas, si bien no se contó con información de todas las universidades. Sin embargo, en este subsistema existieron grandes disparidades: para las UPE el subsidio por alumno fue de 55 000 pesos y para las UPEAS de 37 000 pesos. La UADY fue la que obtuvo el valor más elevado (93 000 pesos) y la UABC el menor (34 000 pesos). En el caso de este par de universidades, ambas recibieron recursos públicos semejantes (2 200 mdp), pero el número de estudiantes

73 Para simplificación de la lectura, se redondean las cifras de subsidio por alumno especificadas en el cuadro 28.

atendidos por la UABC superó en 2.5 veces a los de la UADY. Cerca de la mitad de las UPE se situaron por debajo de la media; las cinco más rezagadas fueron UABC, UAG, UADEO, UANL y UABJO. En el otro extremo, junto con la UADY, se situaron UACAM, UV, UAT y UJED.

Por otro lado, dos UPEAS, el Instituto Campechano y la Universidad del Mar (Oaxaca), tuvieron un subsidio por alumno superior a 100 000 pesos; no muy lejos estuvieron las universidades de la Sierra Juárez, Tecnológica de la Mixteca y de la Ciénega de Michoacán. Las más rezagadas fueron las universidades del Bicentenario, Estatal del Valle de Toluca y Estatal del Valle de Ecatepec, las tres en el Estado de México, junto con las universidades de la Sierra Sur y del Papaloapan en Oaxaca. Cabe observar que tres IES del Sistema Universitario del Estado de Oaxaca estuvieron entre las IES con subsidio por alumno más elevado, y otras tres en el grupo más bajo. Sin dejar de reconocer la especificidad territorial de las universidades de esta entidad federativa, la enorme brecha reflejó el carácter inercial del financiamiento y la inexistencia de criterios para la asignación del subsidio ordinario, no sólo a nivel nacional, sino también en la dimensión local.

Las UI, en conjunto, recibieron 30 000 pesos por alumno con grandes diferencias entre ellas: mientras la Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo superó los 121 000 pesos, las universidades Autónoma Indígena de México e Intercultural de San Luis Potosí, menos de 16 000 pesos.

Los ITF e ITES también recibieron un diferente trato presupuestal. Los primeros percibieron en conjunto un subsidio federal por alumno de 43 000 pesos; los segundos, al considerar tanto la aportación federal como la estatal: 29 000 pesos. Esta diferencia no se justifica, toda vez que ambos tipos de instituciones realizan sus actividades bajo un mismo modelo académico. El subsidio por alumno de las UT fue muy similar al de los ITES (28 000 pesos) y el de las UP fue menor (23 000 pesos).

Por último, se encuentran las ENP: de acuerdo con la información disponible sobre los recursos federales del FONE (Ramo 33) destinado a la educación normal, así como el gasto reportado en el

CFEE, fueron el segundo subsistema más elevado en presupuesto por alumno (110000 pesos).

La desigualdad en la asignación del presupuesto entre subsistemas, como al interior de cada uno de ellos, fue uno de los principales argumentos esgrimidos por las IES en los procesos anuales de negociación presupuestal que se emprendieron a nivel federal y local. Como veremos en el capítulo siguiente, esta inequidad continuó en los primeros dos años del gobierno de López Obrador.

BALANCE

De la información presentada en este capítulo, se puede hacer el siguiente balance:

1. El financiamiento público a la educación superior no observó una tendencia sostenida a lo largo del periodo de 12 años analizado. Las variaciones se explican por las condiciones económicas y de las finanzas públicas del país, por la prioridad que los actores políticos le otorgaron a la educación superior y por la presión social que se ejerció. La inestabilidad y falta de certeza en el financiamiento fue resultado de la inexistencia de una política con visión de largo plazo para el desarrollo de las instituciones.
2. La asignación del presupuesto a las IES, a lo largo de los dos sexenios, no estuvo asociada con el tamaño y características de la población escolar atendida (por nivel de estudios y por área del conocimiento).
3. La asignación del presupuesto ordinario tuvo un carácter inercial, combinado con el componente de negociación política y de transacciones entre las universidades y los diversos integrantes del Estado (Poder Ejecutivo y congresos federales y locales), fenómeno identificado en diversos estudios practicados a las universidades mexicanas y latinoamericanas (Brunner, 1994; García, 2005). Esta característica, gestada en la segunda mitad del siglo pasado, se manifestó en dos aspectos:

- a) En cuanto al carácter inercial, las autoridades de la SEP y de la SHCP aplicaron, en principio, el factor inflacionario estimado para la determinación del presupuesto en cada ejercicio fiscal, con independencia del crecimiento cuantitativo, la diversificación cualitativa y la extensión territorial de las IES.
 - b) El componente político del presupuesto incidió de manera marginal en la modificación de los criterios para el otorgamiento del presupuesto ordinario, dado que las negociaciones anuales de las IPES, los ejecutivos y los congresos impactaron básicamente en el financiamiento extraordinario, sin articulación con la asignación ordinaria.
4. Después de una evolución creciente —aunque insuficiente— del presupuesto federal asignado a la educación superior durante el gobierno de Calderón y en la primera mitad del sexenio de Peña Nieto, se entró a una fase de contracción del presupuesto para este tipo educativo, como resultado de las medidas hacendarias tomadas ante la volatilidad de la economía mundial y la baja en los precios del petróleo, lo que planteó un nuevo escenario de las finanzas públicas en los dos años previos a las elecciones presidenciales de 2018.
 5. Si en la etapa de expansión del gasto público los recursos asignados resultaron insuficientes para atender las nuevas necesidades derivadas de la expansión y diversificación institucional, en el entorno de desaceleración que comenzó en 2015 se agrandó aún más la brecha entre los requerimientos de financiamiento y los montos disponibles en el presupuesto público.
 6. Para 2018, las instituciones públicas de educación superior de los diversos subsistemas arrastraban problemas financieros no resueltos que, de no atenderse, se harían extensivos a un mayor número de instituciones:
 - Algunas de las IES federales, como la UAM, la UAAAN, la UPN y el IPN, enfrentaban rezagos para su adecuada operación y para la modernización y ampliación de su infraestructura física (la unidad Iztapalapa de la UAM había sido afectada por los sismos de 2017).

- Los institutos tecnológicos federales y estatales, agrupados en el TecNM, presentaban una fuerte obsolescencia en su infraestructura y equipamiento.
 - Las universidades tecnológicas y politécnicas, con menor subsidio por alumno, acumulaban insuficiencias históricas, incrementadas por la falta de entrega de recursos locales por parte de varios gobiernos estatales.
 - Las universidades interculturales requerían ser fortalecidas presupuestalmente para consolidarse como instituciones universitarias de educación superior.
 - Las universidades públicas estatales arrastraban un déficit financiero que, en algunos casos, hacía insostenible su desarrollo, aunado al poco compromiso de los gobiernos estatales para su sostenimiento, y una decena de ellas se encontraban en una crisis profunda.
7. Al finalizar el gobierno de Peña Nieto, las IPES enfrentaban diversos riesgos:
- Dificultad para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y salariales, con la consecuente movilización de los sindicatos universitarios.
 - Insuficiencia de recursos para continuar con las reformas estructurales de las finanzas institucionales, principalmente las relacionadas con los sistemas de pensiones y jubilaciones de las universidades públicas estatales.
 - Crecimiento de los pasivos financieros y endeudamiento de las universidades (créditos bancarios y créditos fiscales con la SHCP).
 - Riesgos para la gobernanza y la estabilidad institucional.
 - Disminución del ritmo de crecimiento de la matrícula, con afectación a los jóvenes con menores recursos, con la consecuente ampliación de las brechas interinstitucionales y territoriales de cobertura y de calidad académica.
 - Freno a los procesos institucionales de consolidación académica: cuerpos académicos, proyectos de investigación, actividades culturales y proyectos de vinculación social.

- Estancamiento de la inversión en obra física y equipamiento, con el consecuente deterioro de la infraestructura.
 - Encarecimiento del equipo científico y académico de importación ante la fuerte depreciación del peso frente al dólar.
 - Resquebrajamiento del tejido académico y desconfianza de la comunidad académica y estudiantil hacia las autoridades institucionales y gubernamentales.
8. La política de financiamiento de la educación superior de los dos gobiernos, sustentadas en los programas de financiamiento extraordinario, que dio continuidad a la seguida en los tres gobiernos que le antecedieron, tuvo diferentes efectos en el fortalecimiento de las capacidades académicas de las IPES, en la ampliación y diversificación de la oferta, en la disminución de rezagos y de pasivos financieros de las universidades y en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento. A lo largo del periodo, los diversos programas presupuestarios de carácter extraordinario representaron una oportunidad que fue aprovechada por las comunidades académicas, si bien la política de financiamiento entró en una fase de rendimientos decrecientes, principalmente en los tres últimos años que se analizan.
 9. Después de casi tres décadas de condicionamientos presupuestales a las IPES por la vía de los recursos no regularizables de carácter concursable, se advertía la necesidad de diseñar una nueva plataforma de políticas públicas por parte del gobierno federal y de los gobiernos locales, lograr el establecimiento de presupuestos plurianuales, modificar diversos ordenamientos jurídicos, contar con criterios claros para la asignación presupuestal con equidad y establecer metas de financiamiento con compromisos claros y vinculantes de los diferentes actores.
 10. De los primeros intentos desarticulados y parciales del gobierno federal para incidir en la orientación de las IPES a través de instrumentos de financiamiento, principalmente en el segmento de las universidades estatales autónomas, se fue pasando al fortalecimiento de su capacidad política y técnica para el diseño e instrumentación de políticas públicas asociadas con la calidad, la evaluación y el financiamiento. Como resultado de la suma de

diversas iniciativas surgidas de 2012 a 2018, de las negociaciones políticas entre las autoridades de las IPES y sus asociaciones, los legisladores en el Congreso y las autoridades de la SHCP y de la SEP, se fortaleció el papel regulador de la autoridad educativa federal en materia de educación superior, para después debilitarse ante la declinación presupuestaria.

Desde finales del siglo pasado, los rectores de las universidades públicas, por medio de la ANUIES, se dieron a la tarea de diseñar un modelo de asignación del subsidio ordinario que rompiera el carácter opaco, discrecional, inercial y negociado. En 2003, el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES aprobó una fórmula que no tuvo consenso para aplicarse en la asignación del subsidio ordinario, sino en la distribución de una bolsa adicional de recursos con base en el tamaño de la matrícula atendida, la distinta ponderación de costos por campo de conocimiento y tipo de formación, el perfil del personal académico de carrera y los indicadores de calidad de los programas educativos (programas evaluados y acreditados).

La dificultad de establecer un modelo de asignación con base en una fórmula, y repartir una bolsa finita de recursos entre todas las universidades, radicó en que se trataba de un modelo de “suma cero”: lo que unos ganaban, otros perdían. Ante esta dificultad, se optó por establecer un nuevo fondo extraordinario y negociarlo con la SEP y la Cámara de Diputados. Como ya vimos, este modelo operó de 2006 a 2015 con dos denominaciones: Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Fórmula CUPIA) y Fortalecimiento de la Calidad Educativa. Por esa razón, el presupuesto ordinario siguió asignándose de modo inercial, al tomar como base no la oferta educativa y el perfil de la población escolar, sino el modelo establecido por la SHCP con base, principalmente, en el costo de la plantilla laboral y en la proyección inercial de los gastos de operación.

La disociación del presupuesto de cualquier indicador (cuantitativo o cualitativo) llevó a una gran inequidad en la asignación del presupuesto público. Si bien el subsidio por alumno reflejó un

trato desigual a las IES, lo fue de manera parcial, al no tomar en cuenta las funciones de docencia, investigación, difusión de la cultura y extensión académica que realizan las IES de los diversos subsistemas. Es el caso de las UF, que asignan cuantiosos recursos a actividades académicas distintas a la formación de profesionales. La UNAM, por ejemplo, en 2019 destinó 26% de su presupuesto a investigación y 8% a extensión.

4. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA PRIMERA MITAD DEL SEXENIO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

LA AGENDA DE TRANSFORMACIÓN

Desde el inicio del gobierno de López Obrador, las nuevas autoridades de la SEP se plantearon la tarea de diseñar una estrategia para transformar al SEN que apuntalara el proyecto de la Cuarta Transformación de la vida del país en los ámbitos económico, político, social y cultural. La estrategia de cambio en educación básica se planteó en la llamada “Nueva Escuela Mexicana”, que se incorporó tanto en la nueva Ley General de Educación, derivada de la reforma constitucional en materia educativa, como en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (SEP, 2020a).⁷⁴

El PSE se publicó en julio de 2020, un año después del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 elaborado por el presidente, el cual, además de su tardía publicación, no siguió las disposiciones establecidas en la Ley de Planeación (Gobierno de México, 2019).⁷⁵ El PND retomó la narrativa y los compromisos establecidos durante la

74 La narrativa del nuevo proyecto fue plenamente coincidente con la del presidente López Obrador: “La Nueva Escuela Mexicana sentará las bases para la regeneración moral del país, a partir de una orientación integral basada en valores como la honestidad, honradez, ética, libertad y confianza, principios rectores del PND 2019-2024. En este sentido, se impulsará una educación de excelencia para formar mexicanas y mexicanos incorruptibles, responsables, con sentido comunitario y de solidaridad, conciencia ambiental, respeto por la diversidad cultural y un profundo amor por la Patria” (SEP, 2020a: 8). La Nueva Escuela Mexicana estaría centrada en el desarrollo humano integral del educando, buscaría la reorientación integral del SEN e impulsaría transformaciones sociales dentro de la escuela y en la comunidad circundante.

75 El secretario de Hacienda en funciones, Carlos Urzúa, había elaborado un proyecto de PND en términos de la Ley de Planeación, el cual fue enviado a la Cámara de Diputados junto con el texto

campana política. La redacción de los ejes rectores lo ilustran claramente: “no dejar a nadie atrás”, “no dejar a nadie fuera”, “erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad”, “honradez y honestidad”, “no al gobierno rico con pueblo pobre”, “construir un país con bienestar”, “por el bien de todos, primero los pobres” y “democracia significa el poder del pueblo”, entre otros.

Como parte de la política social, la reforma constitucional de 2019 en materia educativa marcó un cambio de prioridades en el sector. Derivada de ella, en el PSE se establecieron seis objetivos prioritarios acompañados de las estrategias por seguir y de las acciones puntuales por realizar. Uno de los objetivos planteó la transformación educativa en los siguientes términos: “Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos” (Gobierno de México, 2019: 17). En educación superior, este objetivo se reflejó en la acción de fomentar:

proyectos de transformación de las IES, con pleno respeto a la autonomía universitaria, orientados a objetivos comunes que vinculen la docencia, investigación, difusión cultural y extensión con las necesidades de los grupos sociales y sectores productivos de todas las regiones del país (Gobierno de México, 2019: 39).

En palabras del subsecretario de Educación Superior, Francisco Luciano Concheiro Bórquez, la agenda estratégica de la transformación de la educación superior giró en torno a cuatro ejes: 1) garantizar que la obligatoriedad y la gratuidad reconocida en el artículo 3.º constitucional y en la LGES vaya junto con la transformación de los modelos educativos para lograr un nivel de excelencia con equidad e inclusión; 2) concertar y construir políticas de educación superior con visión de “Estado ampliado” que conjunten los esfuerzos de las instituciones de la sociedad civil y del gobierno; 3) reforzar e impul-

elaborado por el presidente, quien descalificó la confección del texto de la SHCP, lo que contribuyó a la posterior renuncia de Urzúa.

sar el compromiso social de las IES para reducir las desigualdades sociales y dar solución a los grandes problemas nacionales, y 4) reforzar la política de financiamiento a través de la ampliación y universalización de las becas a los estudiantes y el cierre de las brechas de las regiones con mayor desigualdad (Concheiro, 2020: 40-41).

Recuadro 1

Programa Sectorial de Educación 2020-2024. Acciones relevantes en educación superior

- Coordinar apoyos con otras dependencias y organismos para una atención integral, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados.
- Formular esquemas de vinculación entre el sistema educativo, sociedad civil e instituciones gubernamentales para favorecer la inclusión con equidad de grupos históricamente discriminados.
- Impulsar medidas eficaces de promoción y difusión de la oferta educativa en las zonas prioritarias de atención, con especial énfasis en mujeres indígenas y afrodescendientes en rezago educativo.
- Concertar alianzas con los sectores público, privado y social para la vinculación con programas sociales y de apoyo a la población históricamente discriminada.
- Incentivar que los planes de desarrollo de las IES de todos los subsistemas refuercen el compromiso social con sus comunidades, en los ámbitos local, regional y nacional.
- Profundizar la vinculación del sector educativo con el productivo a partir del desarrollo de esquemas de coordinación y cooperación entre ambos sectores, para asegurar la pertinencia de los planes y programas de estudio.
- Consolidar, con la participación de los sectores productivos, el Sistema de Educación Dual en el tipo medio superior y superior que permita desarrollar en las y los jóvenes habilidades pertinentes y ofrecer opciones de incorporación al mercado de trabajo.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) para facilitar la gobernabilidad, la coordinación entre autoridades e IES, la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas.
- Construir los planteles de la Universidad para el Bienestar Benito Juárez García con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales para ampliar la oferta educativa y de acuerdo con los criterios de seguridad, funcionalidad, calidad, equidad y sustentabilidad.
- Consensuar un compromiso nacional de responsabilidad con la participación de las IES, las autoridades gubernamentales y representantes de los sectores social y productivo acerca del papel y la contribución de la educación superior para el desarrollo local, regional y nacional sostenible.

Fuente: SEP, PSE 2020-2024.

Desde la perspectiva del proyecto educativo emergente, la transformación de la educación superior implicaba replantear, en primer lugar, la articulación de las IES con la sociedad en general, con sus entornos territoriales (locales, municipales, estatales y regionales) y con los actores sociales, políticos y económicos, y otorgar atención especial a los grupos históricamente discriminados para romper con la geografía de la desigualdad (Concheiro, 2020: 38). Este replanteamiento exigía también establecer estrategias renovadas para la articulación de los actores al interior del SNES (vinculación entre universidades, tecnológicos y escuelas normales), y una nueva forma de interacción entre las áreas y dependencias académicas al interior de cada una de las IES.

En los primeros tres años de gobierno se realizaron diversas acciones con un enfoque de territorialización, con el fin de contribuir al desarrollo comunitario mediante la vinculación de las IES con las necesidades y realidades sociales, económicas y culturales de las diversas regiones del país. Entre otras acciones reportadas, se realizaron foros y talleres de formación para los programas emblemáticos del gobierno (Tren Maya, refinería Dos Bocas, corredor transistmico y Sembrando Vida), la participación de las IES en la elaboración de los ordenamientos ecológicos territoriales, el impulso de la economía social y solidaria en comunidades marginadas⁷⁶ y la consolidación de polos de desarrollo, particularmente de las industrias automotriz y aeroespacial en el centro y el norte del país (SEP, 2020b). También se participó con las dependencias correspondientes de la administración pública federal en los programas “Por una cultura de paz” y para la readaptación social de los jóvenes en reclusión, la transición

76 En este campo de acción, se diseñó una estrategia de trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Economía Social y las IES, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, para el establecimiento de “Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS)”. Un documento de dicho instituto los define como “alianzas territoriales integradas por instituciones académicas, gobiernos locales y Organismos del Sector Social de la Economía. La red de NODESS busca la cooperación entre actores locales interesados en pensar, impulsar e implementar acciones para el desarrollo, visibilización, fortalecimiento y consolidación de la economía social y solidaria en México” (INAES, 2022). Para marzo de 2022, se habían constituido poco más de 100 NODESS en todo el país.

energética de las IES frente al cambio climático y los relacionados con el desarrollo de las fronteras norte y sur del país.

De lo anterior se desprende que el eje articulador de la transformación de la educación superior sería la renovación de la función social de la universidad, con atención especial a las regiones y grupos sociales marginados. El cambio se orientaría por las nuevas respuestas que se dieran a las viejas preguntas de para qué se forma a las personas, a técnicos, tecnólogos, profesionistas, humanistas y científicos, para qué se realizan actividades de investigación en los diversos campos del saber, y cuál es el propósito de preservar y difundir la cultura; en suma, en el trasfondo estaba el planteamiento que orientó diversos procesos de transformación universitaria en los años setenta del siglo XX: qué universidad se necesita para un renovado proyecto de sociedad.

El propósito de transformación fue retomado en un evento celebrado en el marco de la discusión del PEF para 2020, que fue convocado por distintas comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, además de la ANUIES, con la participación de funcionarios de la SEP, el auditor superior de la federación, rectores, académicos, estudiantes y organismos sindicales. En la declaración final del evento, denominado “Encuentro Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Superior”, se mostró el consenso de los participantes en que la educación superior es un “bien público social, un derecho humano y universal, y un deber del Estado”. Como resultado de las discusiones, se propuso establecer un Acuerdo Nacional para la Transformación de la Educación Superior que tendría, entre otros propósitos: atender los principios de obligatoriedad y gratuidad; ampliar la cobertura con el impulso de las modalidades abierta y a distancia; mejorar las funciones académicas de docencia, investigación, extensión y difusión de la cultura; fortalecer la coordinación, planeación y gobernanza del sistema de educación superior a nivel nacional y local; vincular los proyectos educativos con las necesidades de las comunidades sociales y productivas e impulsar la formación dual, el emprendimiento y el desarrollo de las habilidades transversales demandadas por el trabajo (Declaración, 2019).

Como un avance hacia este acuerdo nacional, los titulares de las instituciones educativas participantes manifestaron su compromiso de realizar procesos de transformación académica y organizacional; participar activamente en los proyectos para el bienestar social que se impulsen a nivel territorial; aportar el capital académico, científico, tecnológico y cultural para el análisis prospectivo de las necesidades del entorno y contribuir en los procesos de transformación social del país. Especial atención se dio a la cultura de responsabilidad social con la participación de la comunidad académica en acciones para la sana convivencia, la igualdad de género, la eliminación de la violencia, la práctica cotidiana de valores, la igualdad de oportunidades, el respeto a los derechos humanos y al medio ambiente, entre otros. Estos planteamientos serían retomados en la Ley General de Educación Superior.

Antes de la declaratoria de emergencia sanitaria en México, se sostenía que las IES tenían que ofrecer nuevas respuestas a los desafíos emergentes a nivel mundial y local, lo que adquiriría mayor fuerza a partir de marzo de 2020. Se precisó que los procesos de cambio institucional deberían ser realizados con la participación de todos los actores involucrados, así como con el respeto irrestricto a la autonomía universitaria, a los derechos laborales de los trabajadores, a la legislación aplicable en los distintos subsistemas institucionales y a las características específicas de las IES y de los subsistemas educativos. El consenso apuntó a trabajar a favor de una nueva sociedad con democracia, justicia, inclusión y equidad, que diera oportunidades a toda la población para disfrutar una vida digna en cuanto a seguridad, trabajo, salud y educación, con respeto pleno a los derechos humanos, a la dignidad de las personas y al medio ambiente.

NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Reforma Constitucional en materia educativa, promulgada el 15 de mayo de 2019 y que modificó los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contó con el apoyo mayoritario de los grupos parlamentarios y de las legislaturas de los estados.

El procesamiento de los cambios no estuvo exento de conflictos, pero las posiciones divergentes de diversos actores políticos, entre ellos el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, lograron converger con el proyecto legislativo, primero en la Cámara de Diputados y después en el Senado, con la incorporación de modificaciones en el ir y venir de las minutas entre ambas cámaras.

Con esta reforma se dio cumplimiento a uno de los contenidos sustantivos de la plataforma política del partido Movimiento de Regeneración Nacional y del discurso de campaña del candidato presidencial: “echar abajo” la reforma educativa aprobada en el gobierno de Peña Nieto, al suprimir las disposiciones constitucionales aprobadas por el Congreso en 2013, entre ellas, el Servicio Profesional Docente y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

El artículo 3.º reformado considera a la educación como un derecho humano, el cual deberá ser garantizado por el Estado, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. La reforma dispuso que la educación deberá basarse en el “respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva”.

Uno de los cambios más importantes en el artículo 3.º fue la disposición de obligatoriedad desde la educación inicial hasta la educación superior, es decir, la ampliación del principio de universalización a todo el SEN. Al ser obligatoria la educación superior, la impartida por el Estado deberá ser “inclusiva, pública, gratuita y laica”. A diferencia de los tipos y niveles educativos previos, la fracción x de dicho artículo señaló que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado:

La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

Una vez aprobada la reforma constitucional en materia educativa, dieron inicio los trabajos para la formulación de la LGES, una de las cinco leyes secundarias, la cual debería ser expedida antes de finalizar 2020, de acuerdo con uno de los artículos transitorios del decreto. La SEP, a través de la SES, decidió impulsar un proceso ampliamente participativo en el que se escuchara la voz de los diferentes actores. En una primera fase, se integró un grupo de trabajo conjunto entre dicha subsecretaría y la UNAM, con el propósito de formular un anteproyecto de ley. Para ello, se partió del proyecto de Ley de Educación Superior elaborado por la ANUIES y aprobado por sus órganos de gobierno en 2018, previo a la modificación constitucional.

Recuadro 2

Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional en materia educativa

- Extiende la obligatoriedad y la universalización a todos los tipos y niveles educativos, así como la gratuidad de la educación impartida por el Estado.
- Coloca en el centro de la educación el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Retoma en sus términos la fracción VII del artículo 3.º, relativa a la autonomía de las universidades.
- Incorpora el principio de interculturalidad como elemento transversal del SEN y mandata que en los pueblos y comunidades indígenas se imparta educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural.
- Señala que el SEN será equitativo, por lo que se implementarán programas para combatir las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género.
- Impulsa una educación basada en el respeto de la dignidad de las personas, el desarrollo de las libertades, la cultura de la paz y la promoción de la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.
- Instituye a las maestras y maestros como agentes fundamentales del proceso educativo y reconoce su derecho de acceder a un sistema integral de formación, capacitación y actualización.
- Determina que el Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales.
- Crea un sistema de mejora continua de la educación, para lo cual se constituye la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu).
- Se establece el Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros, con el cual la admisión, promoción y reconocimiento se realizará a través de procesos de selección a los que concurran los aspirantes en igualdad de condiciones.

A lo largo de un año se realizaron foros en todas las entidades federativas del país, cuyas aportaciones se sumaron a las presentadas en foros regionales celebrados con anterioridad para la elaboración de las cinco leyes secundarias. Además, la ANUIES abrió una plataforma para recibir las contribuciones de estudiantes, académicos, autoridades e integrantes de la sociedad civil. A estos foros siguieron sesiones de parlamento abierto organizados por el Congreso de la Unión, bajo la coordinación de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores. En la fase final de elaboración de la iniciativa de ley, se realizaron varias mesas de trabajo con integrantes de la Oficina del Secretario y la Subsecretaría de Educación Superior por parte de la SEP, los presidentes y secretarios técnicos de las comisiones de educación de la Cámara de Diputados y del Senado, representantes de IES públicas y particulares, así como integrantes de los diferentes grupos parlamentarios. En ellas, se lograron acercar posiciones divergentes mostradas a lo largo del proceso y llegar a consensos básicos en lo general entre la SEP, el grupo parlamentario mayoritario de Morena y las fracciones del PAN, PRI, PRD y MC, más allá de divergencias sobre distintos artículos en lo particular.

Debido a la suspensión de actividades presenciales por motivo de la emergencia sanitaria, la ley no fue aprobada por ambas cámaras en 2020 como mandataba la reforma constitucional, sino hasta el siguiente año. El 9 de diciembre de 2020 el pleno del Senado aprobó el dictamen, con 101 votos a favor, con la incorporación de reservas en lo particular a diversos artículos. La minuta del Senado fue aprobada el 10 de diciembre por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados sin modificaciones, si bien con la oposición de los integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo. La sesión del pleno se realizó el 9 de marzo de 2021, en la cual se aprobó el dictamen, también sin modificaciones, por la mayoría del pleno: 389 votos a favor, 54 en contra y ocho abstenciones. Los diputados que votaron en contra, mayoritariamente del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, argumentaron su postura por considerar que la ley daba continuidad a las políticas neoliberales del pasado y no retomaba el contenido de la iniciativa que diputados de

dicha fracción habían presentado con anterioridad. El 20 de abril de 2021, el decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

Como toda ley, el texto aprobado fue resultado de la correlación de fuerzas de los diferentes actores que intervinieron en su diseño, así como de su capacidad de presión y de negociación política.

Recuadro 3

Aspectos relevantes de la Ley General de Educación Superior

- Establece disposiciones para la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior que garantizan el acceso y permanencia de los estudiantes.
- Reconoce a la educación superior como un derecho que coadyuva al bienestar y desarrollo integral de las personas.
- Establece criterios y bases para la elaboración de las políticas en educación superior, entre otros: enfoque en derechos humanos; interés superior del estudiante; respeto a la dignidad de las personas; transversalidad de la perspectiva de género; igualdad sustantiva y no discriminación; mejora continua de la educación; interculturalidad y respeto a la pluralidad lingüística; educación inclusiva e internacionalización solidaria.
- Crea el Sistema Nacional y los sistemas locales de Educación Superior, con lo que se fortalece el federalismo educativo.
- Garantiza las libertades de cátedra, de investigación, de libre examen y de discusión de las ideas, así como la autonomía universitaria.
- Establece que ningún acto legislativo podrá contravenir lo establecido en la fracción VII del artículo 3.º Constitucional y que para cualquier reforma a las leyes orgánicas tendrá que realizarse una consulta a la comunidad.
- Fortalece los proyectos de educación en las diferentes modalidades, como es la educación presencial, a distancia, mixta y dual.
- Presenta un nuevo marco general para la gobernanza del Sistema Nacional de Educación Superior y la articulación de los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente.
- Constituye espacios para la coordinación, planeación, participación social y vinculación: Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces), comisiones estatales para la planeación de la educación superior (Coepes), Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal e instancias de participación social y vinculación.
- Se incorpora un capítulo sobre el fortalecimiento de la CTI en las IES.

- Mandata la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior para la mejora continua y el logro de la excelencia académica.
- Fomenta la vinculación de la educación superior con las necesidades de los sectores social y productivo, con criterios de territorialización.
- Reconoce los derechos laborales de los trabajadores.
- Impulsa la paridad de género en todas sus actividades académicas y en los órganos de gobierno de las IES, así como la creación de instancias para prevenir y atender todo tipo de violencia, en especial la de género.
- Posibilita la realización de la transformación de las IES (en artículos transitorios se hace referencia a cambios en UPN, TecNM y universidades tecnológicas y politécnicas).
- Establece regulaciones para las IES particulares y el otorgamiento de los REVOE.

Fuente: Ley General de Educación Superior.

La reforma constitucional y la LGES posibilitan la transformación de la educación superior, si bien la práctica de los actores sería lo que determinaría sus alcances y hasta dónde se llegaría.

Con la publicación de la ley se integró una agenda de trabajo entre la SES, las autoridades educativas locales y las instituciones de educación superior. La primera tarea fue integrar grupos de trabajo sobre temas nodales de dicha ley:

- Armonización de la normativa nacional y local.
- Instalación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior.
- Instalación o reinstalación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior u organismos equivalentes.
- Instalación del Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal y del consejo consultivo de las escuelas normales.
- Instalación de las instancias de vinculación, consulta y participación social en los ámbitos nacional y estatal.
- Impulso a la modalidad dual en educación superior y a la economía social y solidaria.
- Desarrollo del Sistema Integrado de Información de la Educación Superior.
- Conformación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

- Creación del Espacio Común de Educación Superior con su correspondiente sistema de reconocimiento y transferencia de créditos académicos.
- Formulación de programas en las IES para la erradicación de la violencia de género.
- Elaboración de lineamientos para la regulación de las IES particulares de carácter comunitario.
- Diseño del Fondo Especial para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en el marco de una nueva política y modelo de financiamiento.
- Formulación del Programa Nacional y de los programas estatales de educación superior.
- Elaboración de un programa de ampliación de la oferta de educación superior a nivel nacional, regional y estatal.

En agosto de 2021, se instaló el Conaces, y hasta marzo de 2022 celebró tres sesiones ordinarias y una extraordinaria. Su secretariado técnico conjunto —integrado por el subsecretario de Educación Superior y el secretario general ejecutivo de la ANUIES— fue el responsable de coordinar los trabajos de los diferentes grupos técnicos y comisiones del Conaces. De este modo, con apoyo en una nueva plataforma de coordinación, se sentaron las bases para la transformación del SNES y de las instituciones que lo conforman.⁷⁷

SEÑALES CRUZADAS EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Sin embargo, el propósito de transformación de la educación superior contenido de manera explícita en el PSE y de manera implícita en la LGES, estuvo atravesado por decisiones y señales políticas cruzadas que se emitieron desde los tres principales espacios federales de toma de decisiones que impactan a las IES y a sus comunidades.

77 En 2021 dieron inicio, o bien continuaron, los trabajos para la transformación en las IPES y subsistemas señalados en los transitorios de la ley: por un lado, la celebración de un congreso en la UPN y, por otro, la adecuación de las disposiciones normativas del TecNM, UnADM, UI, UT y UP.

Desde los discursos pronunciados por Luciano Concheiro Bórquez, tanto en el periodo de transición como en su calidad de subsecretario a partir de diciembre de 2018, se anunció el impulso de una política de transformación del SNES y de las IES con la participación de todos los actores y con el acuerdo de autoridades educativas, órganos de gobierno de las IES, académicos, sindicatos y estudiantes, donde se reconocían intereses y proyectos divergentes en el seno de las comunidades universitarias. Este propósito de transformación desde los sujetos se vería reforzado a partir de la irrupción de la emergencia sanitaria en marzo de 2020 y de la expedición de la LGES. La señal fue que el escenario restrictivo de las finanzas públicas no debía frenar el necesario cambio estructural del SNES y de las IES, sustentado en una amplia participación de todos los actores involucrados.

Con el impulso de la SES se fueron abriendo espacios de diálogo con los actores de los diversos subsistemas, lo que generó un ambiente de entendimiento y confianza mutua, como se observó particularmente en el subsistema de educación normal e instituciones de formación docente en el que, desde el inicio del gobierno, venían operando nuevos espacios de participación de las autoridades locales y de las comunidades para la solución de conflictos y para la definición colectiva de la ruta de transformación para el fortalecimiento académico.

En el caso de las UPE en situación de déficit financiero, la SES fue el principal gestor ante la SHCP y los gobiernos estatales para el otorgamiento de recursos extraordinarios en la primera mitad del sexenio. Junto con ello, por medio de la DGESUI y con el apoyo de ANUIES y de AMOCVIES, se dio seguimiento a los compromisos establecidos por medio de la plataforma construida para tal efecto y a través de reuniones de trabajo presenciales y virtuales con los rectores, los equipos técnicos y los sindicatos.

La comunicación de la autoridad educativa federal a través de la SES se mantuvo, no obstante la existencia de posiciones divergentes en los temas álgidos, como la tensión entre las conquistas laborales adquiridas por los trabajadores de las universidades en crisis *versus* los compromisos de reordenamiento institucional para el sanea-

miento financiero, o bien el ingreso irrestricto de los estudiantes a las universidades *versus* la aplicación de los procesos e instrumentos de selección que determinarían en el marco de su autonomía. La interlocución entre las autoridades y los actores de los diversos subsistemas de educación superior se reforzó con el proceso participativo ya referido para la elaboración de la LGES, así como con las acciones conjuntas realizadas por las IES y las autoridades educativas durante la pandemia, de manera sobresaliente en la fase de vacunación de la población.

Por el lado del Conacyt, encabezado por Elena Álvarez Bullya, se tomaron decisiones con poca participación de las comunidades académicas y científicas para transformar el sistema de CTI, con la narrativa de terminar con las políticas implementadas en los regímenes neoliberales, que habrían privilegiado a las élites científicas y a las grandes empresas privadas, y desatendieron los grandes problemas que aquejan a la sociedad.⁷⁸ Desde el proceso de entrega recepción en 2018, fue manifiesta la actitud de crítica y descalificación del nuevo equipo a las políticas seguidas en los gobiernos anteriores, tensiones y desencuentros que se fueron dando con diversos sectores de la comunidad científica y académica del país, que escalaron en la primera mitad del gobierno hasta llegar a la acusación por “delincuencia organizada” contra exfuncionarios del Conacyt y contra miembros del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.

El desencuentro también se reflejó en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación a cargo del Conacyt, norma que, al igual que la correspondiente a educación superior, debió haber sido promulgada

78 La nueva narrativa del Conacyt se reflejó, entre otros discursos y documentos, en el diagnóstico, los objetivos y los programas que contiene su Programa Institucional, en cuyo epílogo se señala: “Como parte de la Cuarta Transformación, el Conacyt asume el compromiso de dar un giro de timón y de cambio paradigmático en la formulación y ejecución de las políticas públicas en la materia, a efecto de que la ciencia pública sea verdaderamente en beneficio de todas las mexicanas y todos los mexicanos, siempre con énfasis en el combate a la desigualdad, en la transversalidad de la ciencia y el cuidado al ambiente” (Conacyt, 2020: s/p).

en diciembre de 2020 y que hasta marzo de 2022 no había sido presentada como iniciativa de ley en el Congreso.⁷⁹

Cuando en diciembre de 2021 la titular del Conacyt entregó al presidente el anteproyecto de ley que días antes había sido aprobado en lo general por el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, varios sectores de la comunidad académica y científica del país externaron diversos cuestionamientos a la estructura de gobernanza propuesta que centralizaría la toma de decisiones en el Ejecutivo federal y en el propio consejo, así como por la eliminación de compromisos del Estado en materia de financiamiento y por la exclusión de la comunidad científica en la toma de decisiones.⁸⁰

En la presentación del anteproyecto de ley, el presidente anunció que se abrirían espacios de consulta a la comunidad. En el primer semestre de 2021 se realizaron foros organizados por la ANUIES, el Conacyt y diversas organizaciones académicas, en los cuales se mostraron las diversas posturas de la comunidad científica del país, pero con amplios consensos en que el anteproyecto de ley requería de modificaciones en los temas sustantivos de gobernanza, participación de las comunidades en la toma de decisiones y compromisos claros en materia de financiamiento.⁸¹

79 El 23 de marzo de 2022 se hizo la presentación del trabajo en conferencia para la elaboración “por consenso” de la Ley de Ciencia y Tecnología, a cargo de las comisiones de Ciencia y Tecnología del Senado de la República y de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Cámara de Diputados. En esa fecha, el anteproyecto de ley elaborado por el Conacyt aún se encontraba en revisión al interior de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

80 La red ProCienciaMx, que agrupó a científicos, investigadores, médicos y académicos de distintas instituciones, y la Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (Rednacecyt) formularon sendos anteproyectos que se fusionaron en una iniciativa de ley presentada por un senador de Movimiento Ciudadano en febrero de 2021. A finales de marzo de 2022, integrantes de esta red, junto con legisladores de la oposición, académicos e investigadores, participaron en el foro celebrado en el Senado de la República, denominado “Ciencia, y educación superior en México; momento crítico”, organizado por el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano. A pocos días antes de iniciar propiamente con los trabajos legislativos en esta materia, continuaba la polarización de posiciones entre sectores de la comunidad científica y las autoridades del Conacyt.

81 Un texto de Adrián Acosta publicado en el blog Educación de Nexos retomó el ambiente de esos días en materia de política de CTI: “Las universidades padecen desde hace tiempo las contrahechas políticas erráticas de apoyo a la ciencia y la tecnología. Esa historia continúa

A lo largo de los meses sucedieron otros conflictos por diversos motivos, entre ellos: la elaboración del nuevo reglamento del Sistema Nacional de Investigadores que, entre otros cambios, quitaba los estímulos económicos a los investigadores nacionales de las IES particulares; la extinción de fideicomisos, anunciada en un primer momento por las autoridades del Conacyt y posteriormente decretada por el Congreso de la Unión a iniciativa del Ejecutivo; las modificaciones al reglamento de becas de posgrado que dejaba ambiguo el enunciado sobre la suspensión de las becas a estudiantes mujeres embarazadas; el ingreso al SNI, después de varios rechazos, del fiscal general de la república, Alejandro Gertz Manero, junto con la decisión de la Junta de Honor del SNI de desechar las quejas presentadas en su contra por un presunto plagio, así como el nombramiento del director del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y la posterior modificación de su normativa, lo que movilizó a los estudiantes para mostrar su rechazo a las decisiones tomadas.

Por el lado de la SHCP, su papel fue contener el presupuesto e incorporar medidas de austeridad determinadas por el presidente para todas las dependencias de la administración pública federal. Se tendría que “hacer más con menos” y optimizar los recursos ante un escenario restrictivo de las finanzas públicas y con la narrativa de la “austeridad republicana”. Además, esta secretaría jugó un papel decisivo para que los programas emblemáticos del presidente tuvieran los recursos suficientes para su operación a lo largo del sexenio, sacrificando otros programas que venían operando desde varios años. En educación superior fue el caso de la creación del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro y de las nuevas universidades Benito Juárez García, a costa de eliminar diversos programas presupuestarios destinados a instituciones educativas existentes.

y, tal y como están las cosas de la economía y la política, probablemente se agudizarán en lo que resta del sexenio. La dominación de la lógica política de las políticas federales sobre la lógica científica de las instituciones y comunidades del conocimiento advierte una nueva era de austeridad y restricciones a la autonomía intelectual y académica de las universidades. En otras palabras, la legitimidad política parece imponerse otra vez a la legitimidad científica” (Acosta, 2021: s/p).

Los desafíos para el cambio en educación superior y en CTI no eran menores, en un contexto en el que coexistieron estrategias políticas y señales divergentes en los sectores de educación y de CTI, pero también en el que se movilizaron actores de diversas universidades, sobre todo mujeres, que tuvieron como demandas más visibles la erradicación de la violencia y la igualdad de género, la seguridad en las instalaciones educativas y el mejoramiento de las condiciones laborales del personal académico de asignatura. La irrupción de la crisis sanitaria en el segundo año de gobierno, con sus dolorosas secuelas en la vida social y económica del país, trastocó las normalidades e inercias en todo el sector educativo.

IMPACTOS DE LA CRISIS SANITARIA POR COVID-19

La pandemia por covid-19 fue el principal impulsor de transformaciones no planeadas en las IES, tanto públicas como particulares. La suspensión de actividades presenciales por más de un año irrumpió en el desarrollo inercial en la formación de profesionales, en la investigación y en la difusión de la cultura y extensión de los servicios. La continuidad de las actividades académicas se tuvo que dar con la sana distancia, de acuerdo con las disposiciones emitidas por las autoridades sanitarias a nivel federal y estatal, entre las cuales se estableció que el retorno a las actividades educativas presenciales sería de manera escalonada y gradual, solamente cuando el semáforo epidemiológico estuviera en color verde, es decir, cuando los indicadores apuntaran a la contención de los contagios de la población por el virus SARS-COV-2.⁸²

Por lo que se refiere a educación básica, los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 transcurrieron en gran medida con la estrategia

82 Al momento de terminar el libro (marzo de 2022), se habían cumplido dos años de la declaración de emergencia sanitaria en México y de la suspensión de actividades presenciales en el SEN. Para esta fecha ya se había vacunado a 85 millones de personas, de las cuales 79 millones contaban con el esquema completo de vacunación (60% de la población). Por vez primera, todas las entidades federativas se encontraban en semáforo verde y las universidades habían iniciado el retorno gradual a las actividades presenciales.

“Aprende en Casa”, que diseñó la SEP, basada en el uso de la televisión como principal vehículo de enseñanza-aprendizaje, así como en la comunicación remota mediante internet para las personas que tuvieran acceso a equipo de cómputo y a la red. Por su parte, todas las IES, tanto públicas como particulares, dieron continuidad a sus actividades docentes a distancia a través de las diversas plataformas tecnológicas.

Desde la suspensión de actividades presenciales, las IES dieron a conocer las estrategias y acciones desplegadas para la continuidad de sus actividades académicas, el apoyo directo a la población para mitigar la pandemia y la realización de proyectos de investigación en materia de salud, las cuales se presentaron en el portal de la ANUIES “Acciones de las Instituciones de Educación Superior ante la emergencia sanitaria” (ANUIES, 2020). Lo reportado fue similar en todo el país: elaboración de estudios sobre los diversos impactos de la pandemia en el bienestar de la población y en el desarrollo de la economía, de la sociedad y de la cultura; atención psicológica, médica y jurídica a los estudiantes y a la población en general; difusión en diferentes medios de comunicación de medidas de prevención; colaboración con autoridades sanitarias para capacitar a personal médico y paramédico; apoyo a las campañas sanitarias y de vacunación; formación de brigadas de estudiantes; investigaciones y desarrollos tecnológicos dirigidos a la atención sanitaria; elaboración de respiradores, mascarillas y elaboración de gel antibacterial, así como desarrollo de proyectos encaminados a la producción de vacunas.⁸³ La situación de emergencia llevó a las IES a establecer *de facto* una nueva forma de vinculación con su entorno.

Durante los meses de pandemia se organizaron seminarios, cursos, foros y debates en México y en otros países sobre el fu-

83 Más de 600 IES del país reportaron a la ANUIES las principales acciones realizadas durante la emergencia sanitaria. Además, durante los meses de pandemia se publicaron diversos estudios. Del mismo modo, las IES pusieron a disposición de estudiantes y personal académico recursos educativos para la educación a distancia. Un ejemplo de ello fue el Campus Virtual de la UNAM, concebido como un espacio docente a través del uso de las TIC, la asesoría técnica y la capacitación (CUAIEED, 2021). Otras IES crearon sus propias plataformas de educación a distancia, entre ellas IPN, TecNM, UAM, ITESM y UPE.

turo de la universidad. Diversos actores coincidieron en que esta institución difícilmente sería la misma en la pospandemia, pero se discutía si seguiría siendo la principal institución social para la formación de tercer nivel, tal como lo ha sido a lo largo de su historia, o si sufriría una transformación radical ante su desplazamiento por otros actores que asumirían el papel protagónico en la generación, transmisión y difusión del conocimiento. Frente a lo que fue calificado como el mayor experimento no planeado en materia educativa, se esbozaban diferentes escenarios desde dos posiciones extremas: el regreso paulatino a la “vieja normalidad”, con algunos ajustes menores, y la reinención de la universidad ante un cambio civilizatorio a nivel mundial.⁸⁴

Tanto las experiencias inéditas de una educación totalmente en línea, como los debates sobre los impactos en el aprendizaje de los estudiantes con los distintos modelos educativos e instruccionales —presencial, semipresencial, mixto, híbrido, a distancia, virtual, colaborativo, sincrónico y asincrónico—, llevaron a plantear nuevos interrogantes sobre el ser y el quehacer de las universidades y la función que cumplen en un entorno mundial dominado por grandes corporativos tecnológicos como Google, Microsoft y Apple que, al inicio de la tercera década del siglo XXI, catapultados por la pandemia, establecieron las pautas dominantes para la socialización y el acceso al conocimiento de las personas, bajo un modelo de estandarización global.

A la pregunta de qué futuro le esperaba a las IES después de la pandemia, se aventuraron diversas respuestas, muchas de ellas intuitivas; voces más cautas señalaron que el futuro de la educación superior —escurridizo, incierto e imposible de predecir— sería consecuencia de las acciones que se tomaran no sólo por la evolución de la pandemia del covid-19, sino como respuesta a las previsibles crisis mundiales y locales que se derivarían de nuevos agentes infec-

84 El Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior de la UNAM impartió en el segundo semestre de 2020 el curso interinstitucional “La educación superior hoy: de las certezas a la incertidumbre”, con la participación de académicos de México y de otros países que debatieron los efectos de la pandemia en los sistemas de educación superior de diferentes países (PUEES, 2020).

ciosos, del calentamiento global, los desastres naturales, la pobreza creciente en el mundo, las guerras y de todos aquellos problemas que se busca enfrentar con los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados en Naciones Unidas.

A inicios de 2022, a pocas semanas de celebrarse en Barcelona la Tercera Conferencia Mundial de Educación Superior organizada por la UNESCO, se coincidía en que las universidades no serían las mismas antes y después de la crisis sanitaria. La conferencia buscaría preparar una “hoja de ruta para una nueva era de la educación superior”, en respuesta a los “desafíos enfrentados por la humanidad y el planeta, prestando especial atención a la disrupción mundial creada por la pandemia covid-19” (UNESCO, 2022).

En este contexto inédito y con grandes incertidumbres sobre el futuro de la educación superior, a mediados del sexenio se planteaban tres desafíos que exigían diseñar nuevas políticas e instrumentos de financiamiento: el desafío de la obligatoriedad y universalización, el de la gratuidad y el de la sostenibilidad de las instituciones educativas. Evidentemente, todos ellos giraban en torno del gran reto de transformar radicalmente los modelos y prácticas educativas en un renovado Sistema Nacional de Educación Superior.

DESAFÍO DE LA OBLIGATORIEDAD

La reforma constitucional que estableció la obligatoriedad de la educación superior comprometió al Estado a brindar apoyos y a proveer recursos económicos suficientes. En el transitorio décimo quinto del decreto de reforma constitucional se estableció que, para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad:

se incluirán los recursos en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios [...] Asimismo se establecerá un fondo especial que asegure a largo plazo los recursos económicos crecientes para la prestación de estos servicios y la plurianualidad en la infraestructura (CPEUM).

Sin embargo, esta disposición se incumplió en la elaboración de los decretos de PEF para los siguientes tres ejercicios fiscales, tal como se incumplió lo especificado en un transitorio de la LGES: constituir dicho fondo especial en el PEF 2022.⁸⁵ En los dos primeros años de gobierno tampoco se asignaron recursos suficientes para ciencia, tecnología e innovación, principal sector afectado con las modificaciones legales de 2020 que extinguieron la mayoría de los fondos y fideicomisos administrados por el Conacyt, por los centros públicos de investigación y por diversas universidades.

Los principios de obligatoriedad y gratuidad fueron incorporados a nivel constitucional con el propósito de universalizar la educación superior. De acuerdo con la convención internacional, se pasa a la fase de universalización cuando se supera una tasa bruta de cobertura de 50%. Recordemos que para el último ciclo escolar iniciado en el sexenio de Peña Nieto (2018-2019) se alcanzó una tasa bruta de cobertura de 39.7%, con lo que se alcanzó prácticamente la meta fijada en ese sexenio. El PSE 2020-2024 estableció como meta alcanzar en 2024 cuando menos 50% de cobertura para entrar en el umbral de la universalización. Veamos los datos de los tres ciclos escolares correspondientes a la primera mitad del sexenio (cuadro 41).

En el ciclo 2019-2020 se tuvo el mayor crecimiento de la matrícula de educación superior: 226 000 estudiantes, de los cuales 203 000 correspondieron a TSU y licenciatura, y 23 000 a posgrado. La variación fue de 4.8%, sólo observada en el penúltimo año del sexenio de Peña Nieto. Debido a la expansión de la oferta de programas abiertos, a distancia y en línea de las IES particulares, su variación fue de 7%, el doble de las públicas. En ese ciclo escolar se alcanzó una cobertura de 41.6%. La fuerte expansión observada

85 Para 2020 se logró negociar que la Cámara de Diputados aprobara 149 mdp para avanzar en el mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad, los cuales se canalizaron a las escuelas normales y a las universidades interculturales a través del Pp U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior". En 2021 no se aprobaron recursos para este propósito. En 2022, si bien no se constituyó el fondo, se aprobaron 753 mdp en el Pp E010 "Servicios de Educación Superior y Posgrado" en la UR 500 Subsecretaría de Educación Superior, para iniciar el cumplimiento de la obligatoriedad y la gratuidad.

en el primer ciclo escolar iniciado en el gobierno de López Obrador apuntaba al alcance de la meta.

Sin embargo, en el ciclo 2020-2021 la emergencia sanitaria derivada del covid-19 impactó en la permanencia y en el nuevo ingreso a educación superior. En las IES públicas la matrícula sólo aumentó en 84 000 estudiantes (2.7%), una quinta parte menos del ciclo previo, y en las particulares se tuvo una reducción de 32 000 estudiantes (-1.8%). Por su parte, la tasa de abandono en la modalidad escolarizada subió de 7.9 a 8.4%. Alrededor de 321 000 estudiantes abandonaron sus estudios, 30 000 más que en el ciclo anterior.

CUADRO 41

Matrícula de educación superior por nivel y régimen de sostenimiento, 2018-2021

Ciclo escolar	TSU y Licenciatura			Posgrado			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
2018-2019	2 899 934	1 444 199	4 344 133	139 511	221 756	361 267	3 039 445	1 665 955	4 705 400
2019-2020	3 005 812	1 540 774	4 546 586	142 063	242 551	384 614	3 147 875	1 783 325	4 931 200
2020-2021	3 085 789	1 494 103	4 579 892	146 232	257 080	403 312	3 232 021	1 751 183	4 983 204
2021-2022 p	3 099 027	1 548 416	4 647 443	153 047	268 621	421 668	3 252 074	1 817 037	5 069 111
Variación porcentual									
2018-2019	3.0	3.5	3.2	-1.0	5.1	2.7	2.8	3.7	3.1
2019-2020	3.7	6.7	4.7	1.8	9.4	6.5	3.6	7.0	4.8
2020-2021	2.7	-3.0	0.7	2.9	6.0	4.9	2.7	-1.8	1.1
2021-2022 p	0.4	3.6	1.5	4.7	4.5	4.6	0.6	3.8	1.7

p - cifras preliminares de la Subsecretaría de Educación Superior, con el avance de la captura del Formato 911 a marzo de 2022.

Fuente: Formatos 911 de educación superior ciclos 2018-2019 a 2021-2022 y Subsecretaría de Educación Superior.

Este comportamiento hizo que la variación neta de matrícula fuera de 52 000 estudiantes, casi la cuarta parte del crecimiento del ciclo previo. La tasa bruta de cobertura únicamente creció en 4 décimas de punto para alcanzar 42%.

Con datos de los Formatos 911 del inicio del ciclo escolar 2021-2022,⁸⁶ se evidenció la continuación del impacto de la crisis sanitaria en el ingreso y permanencia de los estudiantes, si bien con una inversión del comportamiento de las IES públicas y las particulares: las primeras tuvieron un crecimiento de 20053 estudiantes (0.6%), de los cuales la tercera parte correspondió al posgrado. Por su parte, las IES particulares, luego de un año de abandono de población estudiantil, recuperaron un crecimiento de 3.8% (54313 estudiantes más en licenciatura y 11541 más en posgrado).

En el segundo año de la pandemia, la tasa de abandono escolar en educación superior siguió aumentando, estimándose que ascendería a casi 9%, lo que implicaría el abandono de 337000 estudiantes, 15000 más que en el ciclo anterior (SES, 2022). Con la continuación de este lento crecimiento de la matrícula por segundo año consecutivo, se estimaba que la tasa bruta de cobertura se situaría alrededor de 42.4%.⁸⁷ Para el alcance de la meta de 50% se requeriría desplegar en el segundo trienio del sexenio un esfuerzo mucho mayor por parte del Estado y de los particulares.

Con la proyección elaborada por la ANUIES y la SES al inicio del sexenio, la aproximación gradual a la meta implicaba incrementar anualmente la matrícula, en promedio, en 189000 estudiantes, de los cuales 119000 corresponderían al sistema público y 70000 al privado.⁸⁸ Este crecimiento se consideraba factible,

86 La Subsecretaría de Educación Superior, con información recabada en 97% de los planteles de educación superior del país, dio a conocer las cifras preliminares de matrícula en la Tercera Reunión Ordinaria del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, celebrada el 22 de febrero de 2022, cifras ligeramente inferiores a las publicadas en el documento de la SEP "Principales cifras del Sistema Educativo Nacional, 2021-2022 (DGPPyEE, 2022).

87 En la modalidad escolarizada, la tasa bruta de cobertura se redujo en 0.25 puntos porcentuales y la escolarizada aumentó en 0.7 puntos. Al momento de realizar estos cálculos preliminares, aún no se contaba con la información del nuevo ingreso de la Universidad Nacional a Distancia de México, el cual se estimaba en 7000 estudiantes, lo que haría que la tasa bruta de cobertura aumentara a 42.4 por ciento.

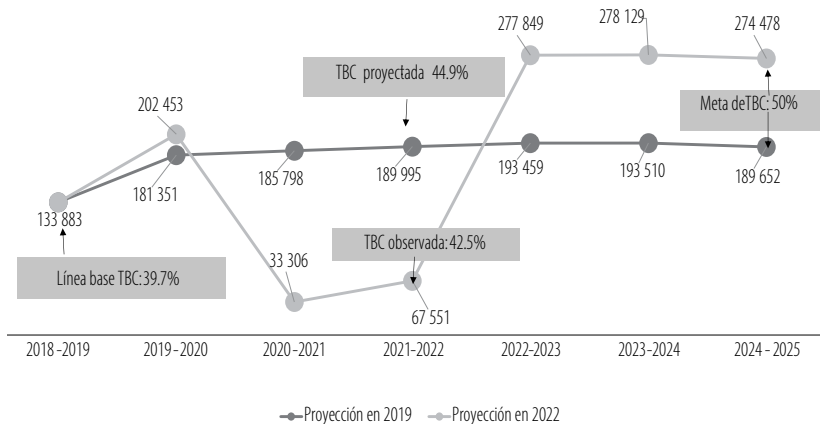
88 En una estimación de la SES se consideró que para ofrecer un lugar en educación superior a todos los egresados de bachillerato se requeriría alcanzar una tasa bruta de cobertura de 56% en 2024. Ello implicaría alcanzar 6.13 millones de estudiantes en ese año y aumentar cada año 300000 lugares, de los cuales 200000 serían en el segmento público.

siempre y cuando se contara con recursos suficientes y continuara creciendo la demanda de nuevo ingreso a las IES. Como vimos antes, sólo en el ciclo escolar 2019-2020, que inició antes de la pandemia, el incremento de matrícula real superó al proyectado, mientras que en los dos ciclos siguientes se dio la drástica desaceleración. Al ser menor la variación de matrícula observada respecto a la proyectada, las pérdidas de un año tendrían que ser recuperadas en los restantes.

Como se muestra en las gráficas 35 y 36, la proyección para alcanzar la meta al finalizar el sexenio y recuperar los dos años perdidos situaba el crecimiento anual de matrícula para los siguientes tres ciclos escolares en 277 000 estudiantes, 85 000 más de los proyectados originalmente, distribuidos entre el segmento público (190 000) y el privado (87 000), magnitud no observada con anterioridad y que se veía prácticamente inalcanzable.

GRÁFICA 35

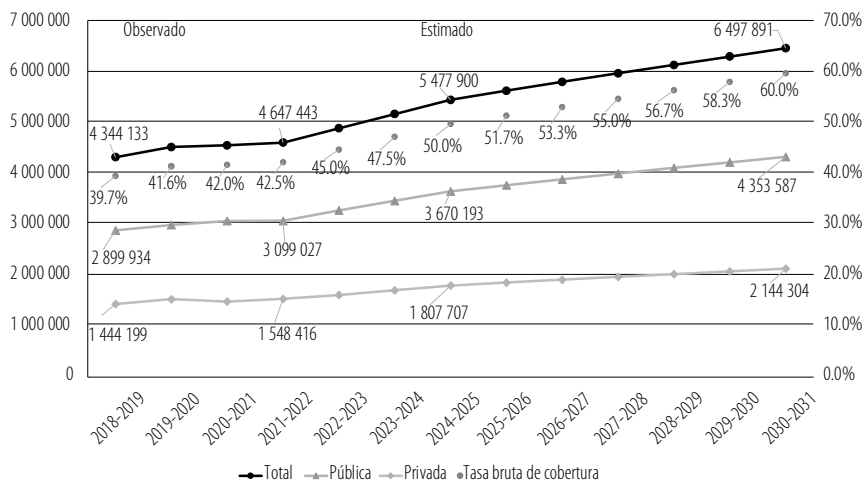
Proyecciones de incremento anual de matrícula de TSU y licenciatura para alcanzar una tasa bruta de cobertura de 50%



Fuente: datos publicados de los formatos 911 ciclos 2018-2019 a 2021-2022 y Conapo, Proyecciones de población.

GRÁFICA 36

Evolución de la matrícula de TSU y licenciatura para alcanzar una tasa bruta de de 50% en 2024 y de 60% en 2030



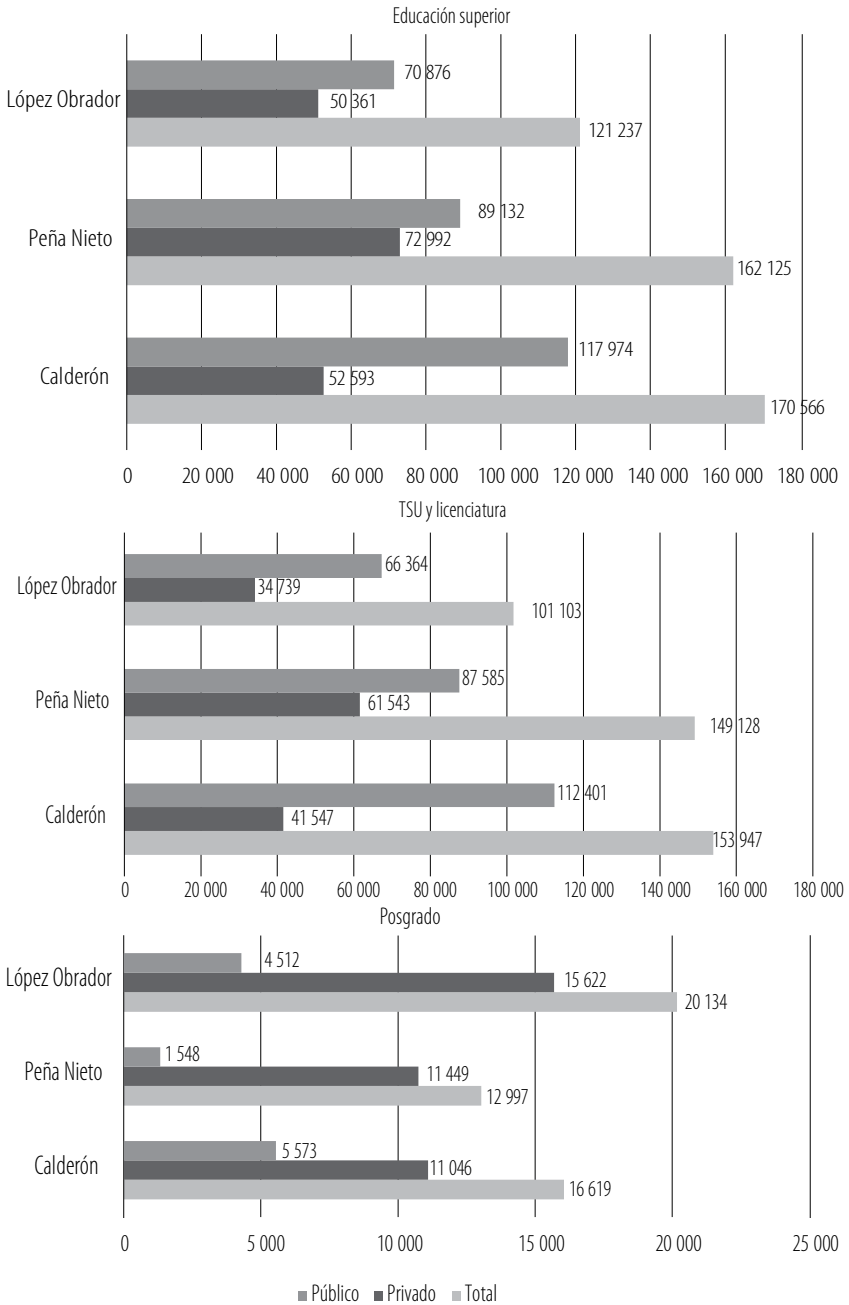
Fuente: datos publicados de los Formatos 911 ciclos 2018-2019 a 2021-2022, e INEGI, Proyecciones de población.

Con el fin de dimensionar el reto para la universalización de la educación superior, es útil comparar el crecimiento anual de la matrícula de educación superior en los tres sexenios. En los niveles de TSU y licenciatura se observa, por un lado, que la ampliación de la matrícula pública total se ha venido desacelerando tanto en términos absolutos como relativos: en el sexenio de Calderón creció anualmente en 112 000 estudiantes (tasa media de crecimiento anual de 5.7%); en el de Peña Nieto en 88 000 (3.4%) y en la primera mitad del de López Obrador en 66 000 (2.2%). Por el otro lado, la evolución de la matrícula privada tuvo mayor dinamismo en el sexenio de Peña Nieto (73 000 lugares más cada año y TMCA de 5%), y menor en los otros dos: 53 000 lugares y TMCA de 4.5% con Calderón, y 35 000 y TMCA de 2.4% con López Obrador.

La evolución de la matrícula de posgrado tuvo un comportamiento distinto: su mayor expansión se dio en el primer trienio del sexenio 2018-2024, de la cual las tres cuartas partes estuvieron en las IES particulares. En el sexenio 2012-2018, el número de estudiantes incorporados a las IES públicas fue el más bajo (gráfica 37).

GRÁFICA 37

Promedio del incremento anual de la matrícula de educación superior por nivel y sexenio



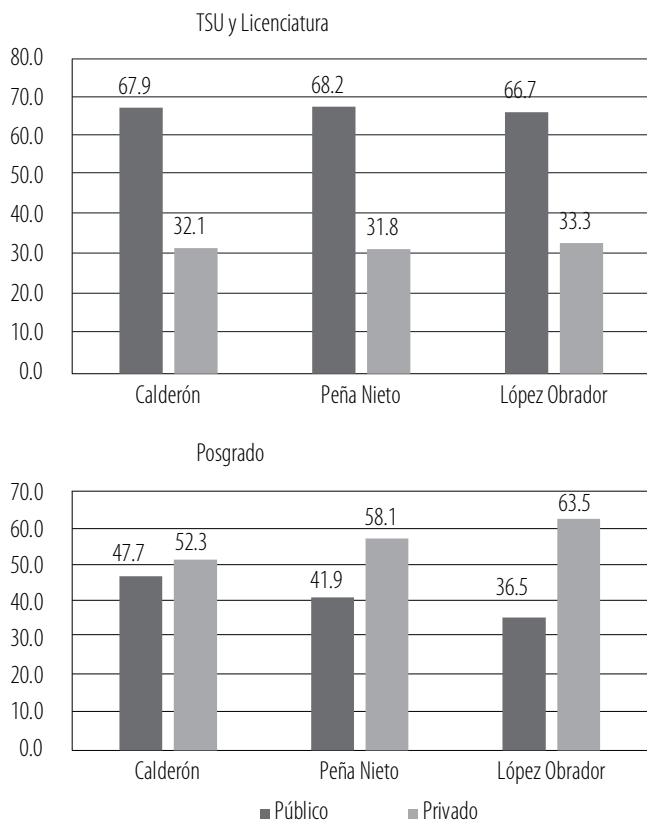
Fuente: datos de los Formatos 911, ciclos 2006-2007 a 2021-2022.

Como resultado del diferente dinamismo en el crecimiento de matrícula, en cada sexenio se modificó la participación relativa de lo público y lo privado, si bien en los niveles de pregrado la variación fue mínima, a diferencia del posgrado (gráfica 38). En el sexenio de Peña Nieto, la matrícula pública de TSU y licenciatura tuvo en promedio la más alta participación (68.2%), la cual bajó a 66.7% en el de López Obrador. Esta situación se podría explicar por los impactos de la pandemia, pero también por el freno al dinamismo de la expansión de las IES públicas ante la política de austeridad y por restricciones presupuestarias impuestas por las autoridades hacendarias. Ello muestra una inconsistencia entre la política presupuestaria y las estrategias y líneas de acción del PSE 2020-2024, que buscan favorecer a los estudiantes más desfavorecidos; también contraviene la propia LGES, que mandata la universalización de la educación superior, en la cual la oferta pública debería constituir su principal sostén.

En el nivel de posgrado, la participación de las IES particulares observó un aumento constante: 52% con Calderón, 58% con Peña Nieto y 64% con López Obrador. Esta expansión se explica, por un lado, debido a la fuerte desaceleración en el número de nuevos estudiantes atendidos en IES públicas y, por el otro, al fuerte impulso de programas de posgrado ofrecidos por las IES particulares en alguna de las opciones de la modalidad no escolarizadas (abierta, a distancia, en línea e híbrida), desde antes de la pandemia. Sin duda, uno de los retos será fortalecer el posgrado público para revertir la creciente mercantilización de los servicios ofrecidos en este nivel por un creciente número de instituciones con fines de lucro.

GRÁFICA 38

Participación de la matrícula de educación superior por régimen de sostenimiento



Fuente: datos de los Formatos 911, ciclos 2006-2007 a 2021-2022.

La ampliación de cobertura en los pasados 12 años contó con los programas destinados a tal propósito: por un lado, el Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33 y, por el otro, los programas que con distintas denominaciones administró la SEP para la expansión de la oferta educativa.⁸⁹ A través de los programas de la SEP,

89 De 2006 a 2019 se contó con los siguientes fondos para ampliación de cobertura en educación superior: Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (2007 a 2010); Fondo para Ampliación de la oferta Educativa de Nivel Superior (2008 a 2010); Fondo para Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior (2011 a 2013); Fondo para Ampliación de la Oferta Educativa en los Institutos Tecnológicos (2008 a 2013); Fondo de Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales (2008 a 2013); Programa Expansión en la Oferta Educativa en Educación

de 2008 a 2015 se destinaron en promedio anual 1 800 mdp. Con estos recursos se crearon nuevas universidades: 140 en el sexenio de Calderón y 26 en el de Peña Nieto (Mendoza, 2017), y se ampliaron muchas de las IPES existentes.

El reto que se presentó en la primera mitad del sexenio de López Obrador fue la disponibilidad de recursos para la expansión de la oferta en los distintos subsistemas de educación superior y tipos institucionales. El programa emblemático del nuevo gobierno, las universidades para el Bienestar Benito Juárez García, contó con un presupuesto anual de 1 000 mdp para la construcción, equipamiento y operación de los 100 planteles originalmente programados y de los 45 adicionales.⁹⁰ En cambio, las UPE, UPEAS, UI, UT, UP, ITE, ITES y normales no contaron, salvo contadas excepciones, con presupuesto etiquetado para la ampliación de su oferta educativa. La inexistencia de recursos focalizados con este propósito se vislumbró como uno de los principales desafíos de la política de acceso universal, obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.

Desde el periodo de elaboración del PEF para 2019, se advirtió a las autoridades hacendarias, por parte del equipo de transición de la SEP, que la omisión de recursos para la expansión de la oferta en instituciones existentes contravenía el compromiso de acceso universal a la educación superior y dificultaría el establecimiento de acuerdos con las universidades para su expansión futura.

Estimaciones preliminares de la SES sobre los costos de la ampliación de la cobertura en el sexenio, tanto para inversión como para

Media Superior y Superior (2014, 2015); Expansión de la Educación Media Superior y Superior (2016 y 2017).

90 En la sección de presentación del portal de las UBBJG, se muestra la vinculación directa de este nuevo programa con el proyecto político del presidente: "Nuestra comunidad cuenta ya con poco menos de 4 000 colaboradores, y estamos por llegar a 30 000 estudiantes. Esperamos consolidarnos plenamente y ser reconocidos como una opción de formación profesional a la altura de lo que demandan comunidades, pueblos y municipios a los que se empeña en servir la Cuarta Transformación de la República" (para el inicio del ciclo 2021-2022 se reportaron 38 000 estudiantes en 145 sedes). El arranque administrativo del programa fue accidentado, además de que se contó con escasa información sobre su operación. En septiembre de 2022, el Presidente anunció que se crearían 55 universidades más para cerrar en 200.

la operación regular, oscilaban entre 6 000 y 10 000 mdp anuales,⁹¹ de acuerdo con los diversos escenarios planteados durante el primer año de gobierno. Ante un panorama presupuestal restrictivo, la ampliación de la cobertura tendría que recurrir al aprovechamiento de la capacidad instalada de las IES con el lema de “hacer más con menos”, tal como se había hecho durante los años ochenta del siglo pasado.

DESAFÍO DE LA GRATUIDAD

Un segundo desafío fue la gratuidad de la educación superior. El artículo décimo cuarto transitorio del decreto de la reforma constitucional de 2019 señaló que la legislación secundaria determinaría la gradualidad para la implementación de los cambios y que la Cámara de Diputados debería aprobar en el PEF las previsiones presupuestarias necesarias para su cumplimiento progresivo.

En el caso de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, la LGES estableció los términos para su implantación gradual y progresiva, la cual quedó sujeta a la “disponibilidad presupuestaria”. En el artículo 66 se señala:

La transición gradual hacia la gratuidad, en ningún caso afectará el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni las finanzas de las instituciones públicas de educación superior. Para tal efecto, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y los congresos locales de las entidades federativas, respectivamente, deberán destinar los recursos en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, a partir de la disponibilidad presupuestaria derivada del financiamiento previsto en esta Ley, con el apoyo de las

91 Rodolfo Tuirán, quien ocupó la titularidad de las subsecretarías de Educación Media Superior y de Educación Superior en la administración de Peña Nieto, en un artículo publicado en la revista *Nexos*, presentó estimaciones sobre los costos del escenario de obligatoriedad: más de 11 000 mdp cada año, alrededor de 6 000 mdp más que el escenario tendencial (Tuirán, 2019).

autoridades educativas federal y de las entidades federativas, propondrán mecanismos para la transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos, sin que en ningún caso se afecte el cumplimiento de sus fines ni las finanzas institucionales (LGES, 2021: 36).

En su artículo sexto, se establecen los alcances que tendrá la gratuidad de acuerdo con la definición del término para efectos de la ley:

Gratuidad, a las acciones que promueva el Estado para eliminar progresivamente los cobros de las instituciones públicas de educación superior a estudiantes por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias, en los programas educativos de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado, así como para fortalecer la situación financiera de las mismas, ante la disminución de ingresos que se observe derivado de la implementación de la gratuidad (LGES, 2021: 4).

Además, en el artículo 3.º transitorio se precisa que “la gratuidad de la educación superior se implementará de manera progresiva en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023, sin detrimento de las acciones que se realicen con la entrada en vigor del presente Decreto”. Es en esta norma donde se fija la temporalidad para su inicio, tal como lo mandató el decreto de reforma constitucional.

Pese a este señalamiento sobre la progresividad de la gratuidad, estudiantes de diversas universidades públicas interpusieron amparos para inscribirse al nuevo ciclo escolar sin pagar cuotas, con el argumento de que la reforma constitucional incorpora a la educación superior al derecho humano a la educación y debe ser impartida por el Estado de manera obligatoria y gratuita. Para entonces, jueces en al menos tres entidades federativas habían concedido el amparo a los quejosos, quienes justificaron su otorgamiento por la prevalencia del derecho humano a la educación superior sobre cualquier otro criterio, así como la ausencia de disposiciones transitorias en

el decreto de reforma constitucional sobre la temporalidad en su aplicación, por lo que debía ejecutarse en forma total e inmediata.

Ante estas resoluciones, rectores de diversas universidades públicas manifestaron su inconformidad, al considerar el hecho de que la aplicación inmediata de la gratuidad, sin ninguna compensación por parte del Estado, agudizaría la situación de crisis financiera y pondría en riesgo la continuidad de programas educativos, sobre todo en el nivel de posgrado, el cual en muchas instituciones es auto-financiable a través del pago de cuotas de los estudiantes. Los jueces que concedieron los amparos no tomaron en consideración los argumentos presentados por los abogados de las universidades relativos a la aplicación gradual de la gratuidad en los términos de la LGES.

Estimaciones de la ANUIES y la SES sobre los impactos presupuestales de la gratuidad manejaron cifras cercanas a los 12 000 mdp anuales, monto equivalente a los ingresos de las IES públicas por concepto de cuotas de los estudiantes.

Un antecedente sobre la implantación de la gratuidad de la educación superior a nivel estatal había sido el caso de Michoacán. Este estado modificó su constitución local en 2010 para hacer gratuita toda la educación impartida por los gobiernos estatal y municipales, cuya aplicación gradual se daría en los siguientes términos:

Inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura; otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Estado (PEEM, 2010: 2).

Para dar cumplimiento a esta disposición, se publicaron los lineamientos correspondientes (PEEM, 2011). Sin embargo, solamente en cuatro años el gobierno del estado asignó recursos a la UMSNH por este concepto (50 mdp en 2010, 43 mdp en 2011, 80 mdp en 2012 y 8 mdp en 2013). Ante el incumplimiento del compromiso del gobierno del estado, en 2014 el Consejo Universitario de dicha universidad acordó cobrar nuevamente cuotas a los alumnos, ante lo cual una estudiante se amparó por considerar que se violaba su

derecho a la educación. Este caso fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya resolución fue favorable a la quejosa, con el argumento de la progresividad de los derechos humanos y la consecuente obligación de implantar gradualmente la educación superior gratuita establecida en la constitución local.⁹²

Este caso ilustra los retos presupuestales que implica la gratuidad de la educación superior. A mediados de 2021, a petición de rectores de varias universidades públicas, se constituyó un grupo de trabajo con las áreas jurídicas de las instituciones de la ANUIES y de la SES, a fin de concertar acciones que protejan las finanzas institucionales y eventualmente solicitar la atracción de los casos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la coadyuvancia de la ANUIES. En un escenario de estancamiento del presupuesto público destinado a educación superior como el que se vivió en la primera mitad del sexenio, aplicar la gratuidad sin gradualidad y sin recursos públicos compensatorios constituía un ingrediente adicional a la crisis financiera de las universidades.

DESAFÍO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Las negociaciones para el presupuesto de educación superior realizadas en el primer año de gobierno estuvieron inmersas en un contexto de crítica y cuestionamiento a la universidad pública. Legisladores de los grupos parlamentarios de Morena en el Congreso de la Unión compartían la narrativa de que en todas las universidades públicas se daban actos de corrupción, poniendo a la llamada “estafa maestra”⁹³ como ejemplo. Se hacía referencia en sus discursos a la

92 La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que “la Universidad Michoacana había violado, en perjuicio de la quejosa, el derecho a la educación superior gratuita, por lo que por unanimidad de cuatro votos confirmó la sentencia de primera instancia y concedió el amparo para el efecto de que no se le cobren las cuotas de inscripción durante su educación superior” (Soberanes, 2018: 333).

93 A partir de los informes de resultados de la Auditoría Superior de la Federación de 2013 y 2014, una investigación periodística realizada por el portal de noticias Animal Político en asociación con la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y cuyos resultados se dieron a conocer a un año de concluir la administración de Peña Nieto, presentó a

opacidad en sus finanzas, al control por parte de grupos de poder y a los elevados salarios del personal académico de carrera y de la alta burocracia universitaria. A este ambiente de cuestionamiento y de estigmatización, se sumó la omisión de la fracción VII en la iniciativa del Ejecutivo de reforma al artículo 3.º constitucional,⁹⁴ con el consecuente pronunciamiento de las universidades sobre la defensa de la autonomía universitaria. Esta omisión, sumada a los “errores de cálculo” del presupuesto para educación superior en 2019 —como fue reconocido en su momento por las autoridades hacendarias y por el propio presidente— contribuyó a crear un clima de incertidumbre sobre la política que seguiría la nueva administración.

Adicionalmente, dos elementos abonaron a este clima. Por una parte, la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP dio a conocer en febrero un comunicado en el que anunció el bloqueo de cuentas bancarias de una universidad pública estatal, sin señalar su nombre, por la realización de depósitos y transferencias internacionales inusuales por un monto de 150 millones de dólares. La medida, tomada como “acción de prevención y detección de lavado de dinero” (SHCP, 2019b), sembró nuevas dudas en el imaginario social sobre la transparencia financiera de las universidades públicas. A los pocos días se informó que la universidad en cuestión era la Autónoma del Estado de Hidalgo (SHCP, 2019c; Valdemar, 2019).⁹⁵

detalle los actos en que incurrieron funcionarios de Pemex, de las secretarías de Desarrollo Social y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y de otras dependencias públicas, con diversas universidades públicas del país, por medio de un mecanismo ilegal de triangulación de recursos públicos y de simulación en la prestación de servicios para apoyar diversos programas sociales, que involucró a empresas fantasma y a funcionarios de distintos niveles. Quien ocupó la titularidad de ambas secretarías, Rosario Robles Berlanga, fue puesta en prisión preventiva durante tres años y obtuvo su libertad condicionada en agosto de 2022.

94 El secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma, señaló que la omisión de la fracción VII sobre la autonomía universitaria había sido un error que se corregiría en el proceso legislativo, tal como ocurrió durante la elaboración del dictamen correspondiente.

95 El rector de la UAEH solicitó un amparo contra el congelamiento de las cuentas bancarias y rechazó que la universidad hubiera recibido recursos de procedencia ilícita o del extranjero. Señaló que los recursos transferidos correspondían a los fondos de pensiones de los trabajadores. Dieciocho meses después fue detenido Gerardo Sosa Castelán, presidente del Patronato Universitario, exrector y líder del grupo político hegemónico en dicha universidad, acusado de lavado de dinero, defraudación fiscal y peculado. Alegando motivos de salud, en febrero de 2022 continuó el proceso penal en prisión domiciliaria.

Por otra parte, la autonomía universitaria estuvo en entredicho ante la presentación de iniciativas de modificación de las leyes de universidades autónomas, por parte de los congresos locales de diversos estados, sin haber contado con su participación.

A lo señalado se agregaron las disposiciones de austeridad contenidas en el PEF, en la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR, 2019) y en un memorándum del presidente que ordenaba aplicar recortes en servicios personales y disminuir en 30% diversas partidas del gasto operativo de las dependencias de la administración pública federal, órganos administrativos desconcentrados, organismos descentralizados y demás dependencias (SFP, 2019), medida que incluía a diversos organismos educativos y de investigación, entre ellos CPI, Cinvestav, TecNM, Colmex e institutos de salud. Frente a estas disposiciones, diversas organizaciones académicas y científicas manifestaron que su aplicación indiscriminada afectaría la realización de actividades académicas y de investigación en el país.

El cuestionamiento a la universidad pública por el manejo de los recursos y las medidas de austeridad se sumaron a los problemas financieros que de manera histórica venían enfrentado diversas universidades. Los procesos de negociación del presupuesto para los cuatro primeros años del sexenio se dieron en paralelo a la gestión de recursos para que varias UPE (nueve en 2018, 11 en 2019, seis en 2020 y seis en 2021) pudieran cerrar el año sin déficit y cumplir con sus obligaciones contractuales (pago de salarios y prestaciones a sus trabajadores).⁹⁶ La crisis financiera fue resultado de diversos factores, entre ellos: contratación de personal académico y administrativo ante la política de incremento de la cobertura y expansión de la oferta educativa; insuficiencia del subsidio público para el pago del salario y de las prestaciones pactados en los contratos colectivos de trabajo; adeudos fiscales y a instituciones de seguridad social y, principalmente, peso financiero de los sistemas de pensiones y jubilaciones. A ello había que agregar la falta de compromiso de varios

96 Las universidades apoyadas fueron UNACH, UABJO, UJAT, UAEMEX, UAEM, UMSNH, UAN, UAS y UAZ. Adicionalmente, la UV venía solicitando apoyo para cubrir las deudas fiscales con el Sistema de Administración Tributaria en que había incurrido el gobierno de Javier Duarte.

gobiernos estatales para asignar a las universidades, en tiempo y forma, el presupuesto establecido en el convenio de apoyo financiero respectivo (Mendoza, 2019a: 77).⁹⁷

Como ya señalamos, las reuniones de trabajo entre las universidades, la SEP y la SHCP al final de la administración de Peña Nieto no lograron avanzar. A diferencia de ello, con las autoridades educativas y hacendarias del gobierno entrante se alcanzaron acuerdos. En los tres primeros años se dieron apoyos con distintos montos: en diciembre de 2018 la federación asignó 2 300 mdp a ocho universidades (UAEM, UMSNH UAEMEX, UAN, UABJO, UAS, UJAT y UAZ), sólo la UNACH recibió apoyos por parte del gobierno del estado. En palabras del presidente, este “rescate” no se repetiría en los siguientes años de su gobierno, lo que implicaba realizar acciones de reordenamiento administrativo al interior de las universidades. La asignación de los recursos extraordinarios se condicionó al establecimiento de compromisos de disciplina financiera por parte de las universidades, con el seguimiento y acompañamiento de la DGESUI, a través de un portal de acceso abierto <<https://www.dgesui.ses.sep.gob.mx/plataforma-en-transparencia>>.⁹⁸

97 Un estudio solicitado por la SEP en 2018 a la consultora Integralia sobre la situación financiera de las UPE identificó diversos factores que explican la situación deficitaria de las universidades: “Por un lado, actualmente hay más alumnos y maestros, pero hay menos dinero para atender sus necesidades. Mientras que la matrícula y el personal docente y administrativo de las UPE han crecido, en promedio, 3.5% anual entre 2014 y 2017, el presupuesto ha disminuido 11% anual, en términos reales, durante el mismo periodo. Por otro lado, los sueldos y prestaciones del personal que labora en las UPE aumenta año con año derivado de las negociaciones salariales con los sindicatos [...] Otro reto que enfrentan las UPE es el pago de pensiones por jubilación. La expansión de los servicios de educación superior en las últimas décadas incentivó la contratación de más personal bajo atractivos esquemas no sólo salariales sino también de jubilación. Sin embargo, pocas universidades contaban con esquemas de pensiones basados en fondos de aportaciones del trabajador y de la propia universidad, de modo que este gasto se hacía con los recursos destinados al funcionamiento de la institución” (Ugalde, 2018: 13-14).

98 En los convenios se establecieron medidas de orden general para la disciplina financiera de las universidades y un anexo de ejecución para cada una de ellas, con la presentación de un plan de acción con compromisos y medidas específicas para atender la problemática. En los términos del convenio, las universidades se comprometieron a “asegurar que, para la atención al déficit financiero, se incorporen o fortalezcan en su reglamentación las disposiciones en materia de disciplina financiera institucional, observando los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos” (DGESUI, 2021b).

En el primer trimestre de 2019, se realizó un diagnóstico de la situación financiera de las nueve universidades por parte de la DGESUI, con la participación de la ANUIES y de la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia de las Instituciones de Educación Superior. A partir de ese año, se dio seguimiento a las acciones de reordenamiento institucional, con el reconocimiento de que el déficit financiero no era un problema circunscrito a ellas, sino que se hacía extensivo a IPES, tanto federales como estatales. En 2020 y 2021 otras UPE se incorporaron a este ejercicio.

Los problemas de sostenibilidad financiera se agravaron por la extinción del Programa presupuestario Uo81, "Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE" que asignaba recursos a los fondos de pensiones, el reconocimiento de plantilla y el pago de adeudos al Sistema de Administración Tributaria y a instituciones de seguridad social.

Para los cierres presupuestales de 2019 y 2020, se asignaron apoyos extraordinarios a diversas universidades, tomando en consideración el avance de las acciones realizadas para el saneamiento financiero. En estos dos años, a diferencia de 2018, las autoridades federales condicionaron su apoyo a que los gobiernos estatales implicados asignaran un monto equivalente al que asignara la federación. En 2019 se apoyó a seis universidades (UADEC, UAEM, UAN, UJAT, UMSNH y UAZ) con un monto de 2 444 mdp, con algunos incumplimientos de los compromisos establecidos por ambos órdenes de gobierno, como fue el caso de los estados de Nayarit y de Morelos, que no asignaron recursos.

En diciembre de 2020 se firmaron nuevamente convenios con seis universidades (UAEM, UAS, UMSNH, UAZ, UADEC y UNACH); solamente para la UAS se otorgaría apoyo exclusivamente federal. El monto total establecido en los convenios ascendió a cerca de 2 000 mdp. Sin embargo, de acuerdo con el seguimiento realizado por la SEP, para finales de abril de 2021 los gobiernos de Morelos y de Michoacán no habían ministrado ningún recurso a sus universidades, y el gobierno de Zacatecas aún adeudaba recursos.

Para el cierre de 2021 se firmaron convenios con seis universidades (UAS, UMSNH, UJED, UAN, UAEM y UAZ). Las cinco primeras

recibirían recursos de la Federación y del gobierno local a partes iguales, solamente la UAZ tendría el apoyo federal. El monto del apoyo extraordinario ascendió a 2 717 mdp.

Ante la recurrencia del déficit de las universidades, este problema formó parte del plan de acción acordado por el Conaces para transitar hacia un nuevo modelo de financiamiento:

Por los impactos que tiene en el desempeño presente y futuro de las IPES, no puede diferirse la atención a la problemática descrita. En el marco de la Ley General de Educación Superior, es necesario acordar una política de financiamiento con visión de Estado y carácter plurianual que dé suficiencia y certeza en todos los subsistemas; establecer un nuevo esquema para la asignación del presupuesto público que permita a las instituciones contar con los recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones académicas con excelencia y pertinencia social; ampliar las acciones y programas para atender los problemas estructurales críticos de las universidades públicas estatales y otro tipo de IPES, y fortalecer las habilidades directivas para lograr una gestión sostenible con énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo en materia de recursos financieros, sino también en los resultados académicos logrados con los recursos públicos transferidos y autogenerados (Conaces, 2022: 57).

PRESUPUESTO FEDERAL EN LA PRIMERA MITAD DEL SEXENIO DE LÓPEZ OBRADOR

Agotamiento del modelo de financiamiento

El señalamiento de que se agotó el esquema de asignación presupuestaria a las IPES, que inició a principios de la década de los años noventa, y de que es urgente transitar hacia un nuevo modelo de financiamiento ha sido reiterado por la ANUIES desde 2000. En los sexenios de Calderón y de Peña Nieto se presentaron a las autoridades educativas federal y locales, así como a las cuatro legislaturas de la Cámara de Diputados del periodo, diversas propuestas con tal

propósito, las cuales quedaron reflejadas en los documentos institucionales que la ANUIES presentó a los candidatos a la presidencia de la república en 2006, 2012 y 2018.⁹⁹ La agudización de los problemas financieros de las IES al finalizar el sexenio de Peña Nieto fue muestra de la poca receptividad de los planteamientos formulados desde las casas de estudio, principalmente por parte de las autoridades hacendarias, no obstante que los programas sectoriales de educación elaborados en 2007 y en 2013 hubieran retomado de manera parcial algunos cursos de acción propuestos.

En el PSE 2007-2012 —a diferencia del elaborado en el gobierno de Vicente Fox, que se propuso alcanzar una inversión en educación superior equivalente a 1% del PIB— no se estableció ninguna meta en materia de financiamiento; solamente se formularon estrategias y líneas de acción que retomaron en gran parte los planteamientos que presentó la ANUIES. Al igual que se haría en los siguientes dos sexenios, se estipuló que “la estimación de los recursos para la ejecución del Programa estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la Secretaría de Educación Pública y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos” (SEP, 2007a: 12).¹⁰⁰

Sin embargo, pese a la ausencia de metas en la materia, el gobierno de Calderón planteó la estrategia de conformar un nuevo modelo de financiamiento de la educación superior con esquemas de asignación objetivos y transparentes, incrementar el financiamiento federal con miras a aumentar la cobertura con equidad y mejorar la calidad, así como avanzar hacia la formulación e instrumentación de una política de Estado para el financiamiento que dé certeza al quehacer de las instituciones públicas. Asimismo, se planteó atender los problemas estructurales de las universidades, particularmente

99 *Consolidación y avance de la educación superior* (2006); *Inclusión con responsabilidad social* (2012) y *Visión y acción 2030* (2018).

100 Este condicionamiento sería incorporado en diversos artículos de la LGES. El dictamen aprobado por las comisiones de Educación y de Estudios Legislativos Segunda del Senado sufrió modificaciones de último momento en la sesión del pleno, entre las que estuvo la modificación de redacción de diversos artículos para hacer explícito el condicionamiento de los mandatos de la ley a la disponibilidad presupuestaria y a las disposiciones aplicables en materia de gasto.

los derivados de sus sistemas de pensiones y los relacionados con el reconocimiento de la plantilla de trabajadores. Como vimos anteriormente, fue en la primera mitad del sexenio de Calderón cuando se dieron importantes apoyos a las universidades, entre ellos los recursos de los programas para la atención a problemas estructurales derivados de los sistemas de pensiones y el reconocimiento de la plantilla de trabajadores administrativos.

El PSE del gobierno de Peña Nieto tampoco fijó una meta sobre el monto que se destinaría a la educación superior, a diferencia del PND, que dispuso “contribuir a que la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel de 1% del PIB” (Gobierno de México, 2013: 82). El diagnóstico sobre el financiamiento de la educación superior se centró en los fondos de financiamiento extraordinario:

[Estos fondos] han probado ser un valioso mecanismo para formar y mejorar al profesorado, corregir problemas estructurales de las universidades, apoyar el desarrollo institucional, fortalecer el trabajo académico y favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional (SEP, 2013: 28).

En dicho programa sólo se planteó revisar la estructura presupuestaria de los fondos, fortalecer los programas de becas y estímulos a estudiantes, mejorar la gestión y ministración de recursos, así como simplificar los procesos de entrega de subsidios. No se estableció ningún compromiso con la suficiencia del presupuesto para el conjunto de la educación superior, con una excepción: duplicar el porcentaje del gasto en investigación científica y desarrollo experimental (GIDE), ejecutado por las IES respecto al PIB (pasar de 0.12% en 2012 a 0.25% en 2018, ello en consonancia con la meta propuesta en el PND (SEP, 2013: 97).

Al finalizar el gobierno de Peña Nieto, el tema del financiamiento continuó ocupando un lugar central en la formulación de propuestas a los candidatos a la presidencia de la república. En mayo de 2018, dentro del periodo de campañas políticas, asistieron a diver-

sas reuniones de la Asamblea Nacional de la ANUIES los candidatos presidenciales, con la excepción de Andrés Manuel López Obrador, debido a su agenda de campaña. En dichas reuniones se presentó el documento *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior*. El financiamiento constituyó uno de los cinco ejes de transformación del SNES: mejor gobernanza para el desarrollo del sistema de educación superior; ampliación de la cobertura con equidad y calidad; mejora continua de la calidad; ejercicio pleno de la responsabilidad social, y certeza jurídica y presupuestal para el desarrollo de la educación superior. Este último se planteó con el propósito de:

concertar una nueva política para el financiamiento con visión de Estado caracterizada por la corresponsabilidad entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para brindar certeza jurídica y presupuestal a las instituciones de educación superior, y así permitirles llevar a cabo una planeación de mediano y largo plazos para cumplir sus funciones sustantivas con equidad y los más altos estándares de calidad (ANUIES, 2018: 14).

En el documento se retomó el posicionamiento de la UNESCO y de otros actores a nivel mundial, que reconoce al Estado como el principal responsable del financiamiento de la educación superior. También se insistió en la necesidad de realizar reformas a la normativa para establecer presupuestos plurianuales sustentados en los planes de desarrollo de las IES con visión de largo plazo.

Para enfrentar la insuficiencia de recursos, la inequidad en la asignación y su carácter inercial, se propuso establecer un pacto renovado entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, con un nuevo esquema de concurrencia y corresponsabilidad. Frente a los problemas estructurales, se propuso diseñar:

una estrategia de alcance nacional para resolver a mediano plazo de manera definitiva el déficit financiero y los problemas estructurales que aquejan a las IPES, particularmente los asociados con el reconocimiento de las plantillas académicas y administrativas y a los sistemas

de pensiones y jubilaciones de las universidades públicas estatales (ANUIES, 2018: 134).

Entre otras metas, se propuso que la nueva administración pública diseñara una estrategia para lograr que el presupuesto público de educación superior observara una tendencia creciente con visión de largo plazo, para alcanzar 1.5% del PIB en 2030.

Una vez declarado presidente electo, López Obrador asistió a una reunión de la Asamblea General de la ANUIES, en la que manifestó el compromiso de no disminuir el presupuesto de las IPES.

Desde el periodo de transición gubernamental hasta finales de 2021, el financiamiento de la educación superior fue objeto de un fuerte debate político. Hasta diciembre de ese año, el Ejecutivo había enviado al Congreso cuatro paquetes económicos (2019, 2020, 2021 y 2022). A la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión le correspondió aprobar los paquetes económicos de los primeros tres años y a la LXV Legislatura el correspondiente a 2022.

Por otra parte, tras la promulgación de la LGES, la SES solicitó a la ANUIES trabajar de manera conjunta en la elaboración de las bases para un nuevo modelo de financiamiento, las que fueron presentadas al Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces, 2022).

Evolución del presupuesto federal: 2018-2022

Desde el periodo de transición gubernamental en 2018, el equipo entrante de la SHCP señaló que se reorientaría el PEF a fin de destinar recursos a los nuevos programas sociales anunciados en la campaña presidencial, entre ellos: aumento a la pensión de las personas adultas mayores; pensión a las personas con discapacidad; beca universal a estudiantes de educación media superior; apoyos a los jóvenes desempleados para su inserción en empresas; apertura de 100 universidades en zonas marginadas y medicamentos gratuitos a toda la población. Además del apoyo a programas sociales, se impulsarían proyectos prioritarios de inversión, entre ellos el tren maya en el su-

reste, la refinería de Dos Bocas en Tabasco, el corredor transístmico y el aeropuerto Felipe Ángeles en Santa Lucía.

El equipo hacendario estimó en 500000 mdp los requerimientos para los programas emblemáticos del nuevo gobierno, recursos que se obtendrían de la austeridad gubernamental y del combate a la corrupción. Esto llevó a plantear medidas de ahorro, como la reducción de servicios personales, la revisión del desempeño de los programas presupuestarios y la extinción de fondos y fideicomisos. Como parte de la política de austeridad, se anunció que ningún funcionario público podría ganar más que el titular del Ejecutivo, para lo cual se modificaría la legislación correspondiente, y que se eliminarían prestaciones a los funcionarios públicos (seguro de separación individualizado y la contratación de seguros de gastos médicos mayores). Además, se giraron instrucciones para recortar personal en las dependencias de la administración pública federal, lo que afectó a diversos organismos académicos del país.

Junto con la política de austeridad y la reorientación del gasto, se anunció que en el paquete económico para 2019 no se recurriría a más deuda pública ni al incremento de impuestos. De ahí que la encomienda presidencial al equipo hacendario implicara realizar ajustes a la baja en diversos programas vigentes, con el fin de fondear los nuevos programas sociales y de inversión.

La negociación del presupuesto para 2019 se realizó no sólo con una nueva correlación de fuerzas políticas en el Congreso —en la cual la coalición política triunfante obtuvo la mayoría calificada en la Cámara de Diputados—, sino en el marco del proyecto de cambio de régimen, denominado “Cuarta Transformación”, la cual, de acuerdo con la narrativa presidencial, seguiría de las tres grandes transformaciones del país: independencia, reforma y revolución.

Los triunfos de López Obrador y de los candidatos de Morena sentaban las condiciones políticas en el Ejecutivo y en el Congreso para transformar el modelo de desarrollo impulsado en las tres últimas décadas, tanto en su dimensión económica (concentración de la riqueza y exclusión de los grupos más vulnerables), como educativa (homogeneización cultural y evaluación punitiva de los docentes a partir de la “mal llamada” reforma educativa del gobierno de En-

rique Peña Nieto). Los proyectos del presidente, la priorización de los programas sociales y los principios de austeridad, honestidad y combate a la corrupción determinarían la elaboración de los presupuestos en la primera mitad del gobierno.

Además, en diciembre de 2018, junto con la negociación del presupuesto, el equipo entrante en la SEP tuvo que hacer frente a la ya referida situación de crisis financiera de las universidades. En esos días, se dio una doble tensión en materia presupuestaria: por un lado, el Ejecutivo presentó un proyecto de presupuesto para 2019 con disminuciones a las IPES, pese al señalamiento de López Obrador de no reducir los recursos. Por el otro lado, estaba presente el riesgo de movilización de las universidades en crisis financiera si no se contaba con el apoyo por parte de la federación y de los gobiernos locales para el cumplimiento de los compromisos contractuales.

Desde el proceso de elaboración del anteproyecto en los meses de la transición, se enfrentaron momentos accidentados y confusos. Algunos medios de comunicación dieron a conocer que, en el primer anteproyecto, elaborado conjuntamente por los equipos de SHCP entrante y saliente, se planteaba reducir significativamente el subsidio ordinario a las UPE, ante lo cual el equipo entrante señaló que se trató de un “error de cálculo” (Mendoza, 2019a). Una vez presentado a la Cámara de Diputados el proyecto de PEF, se acordaron ampliaciones para educación superior con el aval presidencial y de las autoridades hacendarias por 7 000 mdp, con lo cual el presupuesto ordinario de las IPES mantendría, en principio, el valor de 2018.

Sin embargo, los fondos extraordinarios continuaron con la tendencia de disminución iniciada en 2015: para el primer año de gobierno sus recursos disminuyeron en más de 50%, tendencia a la baja que continuaría hasta 2022.

El cambio de la política educativa se reflejó en la nueva estructura programática del PEF de 2019, con la cancelación o reorientación de programas existentes y el establecimiento de nuevos programas.¹⁰¹

101 Como señala Alejandro Márquez (2021: 53), “el ánimo emprendedor de nuestros gobernantes, independientemente del partido o fracción que lo haya llevado al poder, conduce a que una parte de los recursos del sector sea canalizada a la implementación de las propuestas y proyectos que la administración en turno tenga para el ámbito educativo, mismas que pa-

En educación superior se establecieron los Pp Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y la vertiente educativa de Jóvenes Construyendo el Futuro, que a partir del siguiente año se denominó Jóvenes Escribiendo el Futuro; además, el Programa Nacional de Becas preexistente cambió a Programa de Becas Elisa Acuña. Estos dos últimos programas estuvieron a cargo de una nueva unidad administrativa de la SEP: la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.¹⁰²

Para las universidades Benito Juárez García se destinaron alrededor de 1 000 mdp anuales en los primeros cuatro años del sexenio; para el segundo programa, cada año se tuvo un incremento significativo: 4 092 mdp, 7 505 mdp, 10 176 mdp y 10 584 mdp. Por su parte, las Becas Elisa Acuña asignaron anualmente en promedio 2 400 mdp, monto muy similar al asignado en el último año del sexenio de Peña Nieto a través del Programa Nacional de Becas. Los dos primeros, sobre todo el de Jóvenes Escribiendo el Futuro, ampliaron recursos en detrimento de los programas y fondos de financiamiento extraordinario que venían operando. De este modo, el financiamiento a la demanda (estudiantes) se privilegió por sobre el financiamiento a la oferta (IPES).

Con relación al presupuesto ordinario de las IPES, de 2020 a 2022 se siguió el mismo criterio de 2019, es decir, considerar el fac-

sarán a ocupar una posición prioritaria, al menos durante su gestión, en la distribución del presupuesto educativo”.

102 En el Segundo Informe de Labores de la SEP, correspondiente al ciclo 2019-2020, se señala que las universidades para el Bienestar Benito Juárez García tienen como objetivo “contribuir a superar la exclusión en los estudios de tipo superior en nuestro país, desde una perspectiva multidimensional: geográfica, social, cultural —que afecta fundamentalmente a los pueblos originarios— y finalmente, económica, que ha dificultado o hecho imposible que personas con certificados de estudios de bachillerato encuentren opciones públicas de formación profesional de calidad, al tiempo que sean pertinentes, gratuitas y cercanas a las comunidades y localidades en que radica parte significativa de la población” (SEP, 2020b: 92). Por su parte, las becas Jóvenes Escribiendo el Futuro están dirigidas a “alumnas y alumnos en condición de pobreza o vulnerabilidad, que vivan en zonas con altos índices de violencia, así como a estudiantes de origen indígena y afrodescendientes, que estén inscritos en alguna institución prioritaria de educación superior del Sistema Educativo Nacional” (CNBBJ, 2021). En el informe de labores se reportan más de 370 000 estudiantes de licenciatura con esta beca, dando prioridad a quienes estudian en planteles ubicados en municipios o localidades indígenas de alta o muy alta marginación, así como a jóvenes de bajos ingresos (SEP, 2020b: 104).

tor inflacionario, si bien con algunas inconsistencias. En el proyecto de presupuesto para 2020 solamente se aplicó dicho factor en el caso de las UF, no así en los organismos descentralizados estatales (UPE, UPEAS, UI, UT, UP e ITES), por lo que la Cámara de Diputados acordó ampliaciones por alrededor de 400 mdp.

Para 2021 y 2022, en cambio, el proyecto de PEF mantuvo en términos generales el valor estimado del presupuesto ordinario aprobado en el año previo. Sin embargo, ya con el presupuesto ejercido y con el dato de la variación del deflactor del PIB observada de 2019 a 2021, la mayoría de las instituciones, sin considerar los recursos para becas a estudiantes, disminuyeron su presupuesto ordinario en términos reales: las estatales en -5.3% y las federales en -5.5% y, de no modificarse el presupuesto aprobado para 2022, las disminuciones serían aun mayores: -10% y -8.8% , respectivamente (cuadros 42 y 43).

De los programas presupuestarios, los más afectados fueron los fondos de financiamiento extraordinario; los existentes en 2018 prácticamente se extinguieron al reducirse sus montos de 3 198 mdp en 2018 a 888 mdp en 2022. Cabe señalar que en el proyecto de PEF para 2021 sólo se presupuestaron 132 mdp para el Prodep. La Cámara de Diputados aprobó ampliaciones por 149 mdp para la DGESUM en el programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa, tras las negociaciones para no recortar los recursos de apoyo a las escuelas normales públicas del país. Esta omisión del proyecto evidenció la incongruencia entre la prioridad otorgada a las escuelas normales en la reforma constitucional en materia educativa y en la LGES, por un lado, y la política presupuestaria aplicada por la SHCP, por el otro. Con este antecedente, en 2022 se aprobaron en este programa 751 mdp para las escuelas normales.

Al final del cuadro 43 se presentan los cambios anuales en el indicador del gasto público en IPES con respecto al PIB; al considerar todas las funciones y subfunciones presupuestarias, en 2008 y 2019 fue muy similar (0.93% y 0.92%); en 2020 prácticamente se alcanzó el parámetro de 1% establecido en la LGE y en la LGES, al situarse en 0.99% . Sin embargo, esta variación no fue resultado de un incremento en el gasto, sino del comportamiento negativo de la economía (-8.2 por ciento).

CUADRO 42

Subsidio federal ordinario para organismos descentralizados estatales, fondos de financiamiento extraordinario y becas, 2018-2022 (millones de pesos corrientes)

Clave PP	Denominación/ramo- unidad responsable	2018	2019	2020	2021	2022 a	Variación % real ^{1/}	
							2018 e-2021 e	2018 e-2022 a
Organismos descentralizados estatales								
	Subsidios para organismos descentralizados estatales (511 DGESUI-UPES-UPEAS-UI)	62 572.8	63 395.8	65 630.0	68 601.2	67 603.1	-5.5	-10.2
U006	Subsidios para organismos descentralizados estatales (514 DGUTyP-UT-UP)	4 383.3	4 526.4	4 578.0	4 790.7	4 736.7	-5.8	-10.2
	Subsidios para organismos descentralizados estatales (Moo TecNM-ITES)	3 373.8	3 596.5	3 649.8	3 868.6	4 014.2	-1.1	-1.1
Suma subsidio ordinario		70 329.9	71 518.6	73 857.9	77 260.6	76 354.0	-5.3	-9.7
Fondos de financiamiento extraordinario								
S247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	566.3	243.4	216.1	124.3	136.9	-81.1	-79.9
S267/S300	Fortalecimiento de la Calidad Educativa/ Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	1 541.6	1 042.2	917.9	195.9	751.4	-89.0	-59.5
U040	Programa de Carrera Docente	349.9	352.8	232.2	0.0	0.0	-100.0	100.0
U079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	0.0	0.0	297.9	0.0	0.0	0.0	0.0
S244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	43.1	35.3	0.0	0.0	0.0	-100.0	-100.0
U081	Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	697.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0	-100.0
Suma fondos de financiamiento extraordinario		3 197.9	1 673.7	1 664.2	320.3	888.3	-91.4	-76.9
Becas a estudiantes								
U280-S283	Jóvenes Construyendo el Futuro ^{2/}		6 210.6	7 505.3	9 777.6	10 583.9	0.0	0.0
S243	Programa Nacional de Becas / Becas Elisa Acuña (Ramo 11-SEP URs 500 y 000; Ramo 25 UR 000)	2 472.6	2 125.6	2 304.4	2 259.2	2 473.6	-21.2	-16.8
R016	Programa de Becas para los hijos del Personal de las Fuerzas Armadas en activo (Ramo 07 UR 111)	626.9	665.4	714.7	-753.3	478.2	-203.6	-36.6
Suma becas		3 099.4	9 001.6	10 524.4	11 283.5	13 535.6	213.9	263.1
Otros apoyos								
U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	784.1	508.9	441.9	439.1	461.4	-51.7	-51.1

^{1/} De 2018 a 2021 se aplican los índices implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022. Para 2022 se aplica el deflactor del PIB estimado por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica presentados en el Paquete Económico para 2022.

Fuente: datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2018 a 2021, SHCP, Transparencia Presupuestaria, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 e INEGI, Banco de Información Económica.

CUADRO 43

Presupuesto federal para las instituciones públicas de educación superior (IPES) y para becas a estudiantes, 2018-2021 (millones de pesos corrientes)

Ramos	Clave (UR)	Unidad responsable	2018	2019	2020	2021	2022 a	Variación % real ^{1/}	
								2018-2021	2018-2022 a
11 SEP	A00	Universidad Pedagógica Nacional	947.7	896.8	918.8	971.9	957.1	-11.6	-16.0
	B00	Instituto Politécnico Nacional	15 874.3	16 096.4	16 702.0	18 107.0	19 083.5	-1.7	-0.1
	K00	Universidad Abierta y a Distancia de México	193.1	217.9	312.8	302.0	297.1	34.9	27.9
	M00	Tecnológico Nacional de México	18 694.1	19 031.3	19 679.7	20 797.9	18 641.6	-4.1	-17.1
	A2M	Universidad Autónoma Metropolitana	7 087.6	7 326.3	8 031.7	8 192.2	8 138.5	-0.4	-4.5
	A3Q	Universidad Nacional Autónoma de México	38 510.1	39 786.2	41 319.5	43 684.7	44 823.8	-2.2	-3.2
	L3P	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	314.9	322.4	308.5	324.4	343.4	-11.2	-9.3
	L4J	Cinvestav	3 018.8	2 878.0	2 616.9	2 853.5	2 616.9	-18.5	-27.9
	L6H	COFFA IPN	260.1	264.3	261.7	262.6	260.8	-13.0	-16.6
	L8K	El Colegio de México, A.C.	796.0	722.6	729.2	825.6	674.4	-10.6	-29.6
	MGC	POI IPN	152.3	271.8	65.5	43.2	44.6	-75.5	-75.7
	MGH	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	1 107.2	1 219.5	1 267.0	1 299.9	1 124.7	1.2	-15.6
	MEY	Org. Coord. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García		957.6	997.0	1 000.1	1 037.7	n.a	n.a.
	500	Subsecretaría de Educación Superior ^{2/}	2 597.4	8 433.1	190.3	117.7	187.9	-96.1	-94.0
	O00	Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez ^{3/}			9 809.7	12 036.8	13 057.5	n.a.	n.a.
	511	DGESUI	65 833.1	65 125.5	67 136.6	69 131.5	68 305.1	-9.5	-13.7
	514	DHUTyP	4 698.5	4 868.4	4 875.6	5 045.2	5 018.0	-7.4	-11.2
515	DGESUM	662.5	353.5	465.2	215.3	773.9	-72.0	-2.9	

Ramos	Clave (UR)	Unidad responsable	2018	2019	2020	2021	2022 a	Variación % real ^{v/}	
								2018-2021	2018-2022 a
07	111	Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional ^{4/}	626.9	665.4	714.7	753.3	478.2	3.6	-36.6
Sedena	115	Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	1 794.7	2 206.0	1 993.5	2 183.5	2 270.5	4.9	5.2
	A11	Universidad Autónoma Chapingo	2 768.2	2 869.9	3 018.0	3 129.7	3 160.2	-2.5	-5.1
08 Sader	I2C	Colegio de Posgraduados	1 374.6	1 352.9	1 354.9	1 401.1	1 523.8	-12.1	-7.8
	D00	Colegio Sup. Agropecuario del Estado de Guerrero	104.0	96.0	81.0	95.0	115.0	-21.3	-8.1
13 Semar	313	Universidad Naval	1 782.1	1 814.9	1 719.2	1 601.4	1 800.9	-10.1	1.1
25 Prev. y aport.	C00	Autoridad Educativa de la Ciudad de México ^{5/}	1 226.8	1 239.4	1 367.5	1 427.1	1 184.7	0.3	-19.7
33 Aport. Fed.		Fondo de Aportaciones Múltiples	3 964.1	4 489.0	4 649.4	4 603.9	5 127.1	0.1	7.5
		FONE: Escuelas Normales y Unidades de la UPN	4 804.5	4 882.5	5 016.0	5 151.4	5 300.0	-7.6	-8.3
38 Conacyt		Centros públicos de investigación	5 915.0	5 848.7	5 923.8	6 494.8	6 607.6	-5.3	-7.1
Federal en IPES y becas			185 108.5	194 236.4	201 525.9	212 052.7	212 954.8	-1.1	-4.2
Becas SEP y Sedena			4 814.5	10 432.6	12 054.3	14 378.7	15 143.8	157.5	161.5
Federal en IPES (sin becas)			180 294.0	183 803.8	189 471.6	197 674.1	197 811.0	-5.5	-8.8
Estatal			39 590.9	41 424.1	42 396.2	43 954.2	45 500.0	-4.3	-4.5
Público			219 884.9	225 227.9	231 867.8	241 628.3	243 311.0	-5.3	-8.0
PIB			23 524 390	24 453 296	23 357 378	26 212 981	28 291 725		
Porcentaje del PIB		Federal en IPES	0.77	0.75	0.81	0.75	0.70		
		Estatal en IPES	0.17	0.17	0.18	0.17	0.16		
		Público en IPES	0.93	0.92	0.99	0.92	0.86		

a- aprobado.

^{1/} De 2018 a 2021 se aplican los índices de precios implícitos del PIB publicados por el INEGI en el Banco de Información Económica, consultado el 25 de febrero de 2022. Para 2022 se aplica la variación del deflactor del PIB estimada por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica presentados en el Paquete Económico para 2022.

^{2/} En 2018 y 2019 comprende los recursos destinados a becas en educación superior.

^{3/} Monto destinado a becas en educación superior: Jóvenes Escribiendo el Futuro y Becas Elisa Acuña.

^{4/} Becas para los hijos de miembros de las fuerzas armadas en activo.

^{5/} Escuelas normales de la Ciudad de México.

Fuente: datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Años 2018 a 2021, SHCP, Transparencia Presupuestaria, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 e INEGI, Banco de Información Económica.

Con el rebote del PIB en 2021 (crecimiento de 4.1%), el indicador nuevamente volvió a situarse en 0.92%, y con el presupuesto aprobado para 2022 y la evolución estimada del PIB por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica presentados en el Paquete Económico para 2022, disminuiría a 0.86% o podría aproximarse al valor de 2021 si se aprueban ampliaciones líquidas a las IPES para el cierre del ejercicio fiscal, si el PIB crece menos de lo estimado en septiembre de 2021, o bien si se dan ambas situaciones.¹⁰³

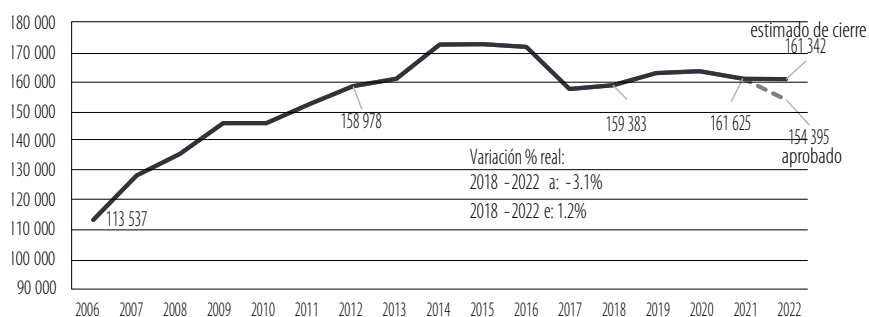
Como cierre del apartado, en la gráfica 35 se muestra la evolución del presupuesto federal ejercido, donde se toman en cuenta las subfunciones de educación superior y de posgrado en el periodo 2006-2022. Tal como se analizó en el segundo capítulo, éste observó una tendencia creciente hasta 2015 y, a partir de ese año, inició su caída. Tras una leve recuperación en el último año del gobierno de Peña Nieto, para 2019, primer año del nuevo gobierno, se tuvo una variación positiva de 2.6%; en 2020 prácticamente se estancó y en 2021 disminuyó en 1.5%, pese a las ampliaciones líquidas aprobadas por la SHCP para la política salarial y para el apoyo extraordinario a UPES en situación de déficit financiero. Para 2022, con el dato del presupuesto aprobado, continuaría el estancamiento.

Con este comportamiento anual errático, en los cuatro primeros años del gobierno de López Obrador el presupuesto de las subfunciones de educación superior y de posgrado tendrá una disminución de 3.1%, al considerar el presupuesto aprobado para 2022, y de 1.2% de darse las ampliaciones estimadas para el cierre del año destinadas a la política salarial y a otros apoyos a las IPES (gráfica 39).

103 Para marzo de 2022, diversos analistas, empresas calificadoras y el propio Banco de México ajustaron a la baja las expectativas de crecimiento del PIB presentadas por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica para 2022, debido a la continuación de la crisis y de la volatilidad de la economía mundial y nacional, así como al impacto económico de la guerra de Rusia contra Ucrania, iniciada a finales de febrero de 2022. Las más recientes estimaciones para estas fechas reducían las expectativas de crecimiento de 4.1% a rangos entre 1 y 2 por ciento.

GRÁFICA 39

Presupuesto federal en educación superior, 2006-2022^{1/} (millones de pesos de 2022)



^{1/} Comprende las subfunciones de educación superior y de posgrado.

Fuente: datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 e INEGI, Banco de Información Económica.

La evolución desfavorable del presupuesto en la primera mitad del gobierno dificultó atender los desafíos de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, no obstante las renovadas acciones desplegadas para la transformación del Sistema Nacional de Educación Superior en todo el país.

BALANCE

En este capítulo se ha hecho una revisión de algunos de los aspectos más sobresalientes de las nuevas políticas, disposiciones, normativas y acciones encaminadas a la transformación de la educación superior, junto con las dificultades que enfrentan ante la continuación del deterioro presupuestario de las IPES y de las estrategias no coincidentes entre diversos ámbitos de la administración pública, aunado a la irrupción de la crisis sanitaria a comienzos de 2021 y sus impactos en la expansión del Sistema Nacional de Educación Superior.

Si bien es arriesgado hacer un balance sobre los distintos componentes de las políticas de educación superior, sobre todo por el poco tiempo transcurrido desde la aprobación del nuevo marco normativo derivado de la reforma constitucional en materia educativa de 2019, es importante recuperar algunos de los aspectos que han incidido de manera notoria en el sector:

1. En primer término, la formulación e implantación de las políticas de educación superior, en un gobierno con la pretensión de transitar hacia un nuevo régimen para lograr la “Cuarta Transformación” de la nación, estuvieron atravesadas por conflictos, desencuentros y diferencias entre actores del equipo gobernante, los cuales incidieron en las IPES: por un lado, las políticas públicas para la transformación de la educación superior buscaron obtener consenso entre los diferentes actores, tal como se dio durante la formulación de la LGES; por el otro lado, las políticas y acciones del Consejo en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación, contaron con el rechazo de amplios sectores de las comunidades científicas y académicas. Los desencuentros se manifestaron en prácticamente todas las decisiones tomadas por las autoridades del Conacyt: modificación a los reglamentos del SNI, de posgrado y de becas; cambio de directores y de normativa de los centros públicos de investigación; extinción de fideicomisos públicos y, principalmente, por el contenido y el proceso de elaboración del anteproyecto de Ley de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.
2. El gobierno de López Obrador se propuso impulsar cambios sustantivos en el desarrollo de las IPES, con el propósito de vincular las tareas académicas de docencia, investigación y difusión de la cultura con las necesidades de sus entornos territoriales, al dar atención prioritaria a las comunidades, personas y grupos más desfavorecidos para reducir las desigualdades sociales y contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales.
3. La estrategia para la transformación del Sistema Nacional de Educación Superior y de cada una de las instituciones que lo integran estaría sustentada, en términos del subsecretario de Educación Superior, en una visión de “Estado ampliado” que conjunte las acciones de los actores sociales, gubernamentales y educativos. El mensaje fue que la transformación no se daría de arriba hacia abajo, ni por la sola realización de cambios normativos, sino que sería el resultado de las decisiones de los sujetos de las IES.

4. La reforma al artículo 3.º constitucional, la expedición de la LGES y la irrupción de la pandemia sanitaria marcaron un antes y un después en el desarrollo de la educación superior del país. La combinación de estos factores conjuntó los cambios planeados por la vía de la política pública, con la realización de acciones no previstas para la continuación de las actividades educativas durante la crisis, así como la construcción de las “nuevas normalidades” que se vivirían en la fase de pospandemia. A mediados del sexenio, la urgencia del cambio era compartida en las distintas esferas del quehacer educativo, si bien eran incipientes sus orientaciones específicas y sus alcances.
5. Los criterios orientadores de las políticas de educación superior establecidos en la LGES, sin embargo, constituyeron el referente central para la orientación del cambio en lo general, entre los que sobresalen: enfoque en derechos humanos; interés superior del estudiante; respeto a la dignidad de las personas; autonomía universitaria; libertad de cátedra e investigación; transversalidad de la perspectiva de género; igualdad sustantiva y no discriminación; mejora continua de la educación; interculturalidad y respeto a la pluralidad lingüística; educación inclusiva e internacionalización solidaria. El reto era hacer que estos criterios permearan el quehacer cotidiano de las instituciones educativas, en un contexto de mayor visibilidad de la violación a los derechos humanos, particularmente de las mujeres estudiantes.
6. La obligatoriedad de la educación superior constituyó el principal cambio normativo, con implicaciones sustantivas tanto para el Estado como para las IPES: el primero se obligó a proporcionar medios de acceso a este tipo educativo para todas las personas que cumplieran con los requisitos académicos correspondientes, en tanto las segundas deberían atender la demanda de ingreso con un criterio renovado de inclusión social.
7. Al mismo tiempo, el cumplimiento de la obligatoriedad fue uno de los principales desafíos que se presentaron a mediados del sexenio: por un lado, el PEF no incluyó en ninguno de los tres ejercicios fiscales, de manera formal, el Fondo Especial para este propósito, mandatado en el decreto de reforma constitucional de 2019 y en

la LGES; por el otro lado, la pandemia de covid-19 impactó fuertemente en el ingreso y la permanencia de los estudiantes.

8. La meta de 50% de tasa bruta de cobertura de educación superior, establecida en el PSE 2020-2024, difícilmente sería alcanzada al finalizar el sexenio, ante la drástica desaceleración del crecimiento de la matrícula resultante de la emergencia sanitaria. En el primer trienio, el avance se estimó en menos de tres puntos porcentuales (39.7 a 42.5%), lo que exigiría de un esfuerzo mayúsculo para los tres años restantes. Esta situación podría ser remontada si se diera un repunte en el ingreso y permanencia de estudiantes con nuevas modalidades educativas semipresenciales y no presenciales. El reto de cerrar las brechas de cobertura entre los estados y las regiones del país se vio potenciado ante la ampliación de las desigualdades sociales, educativas y tecnológicas durante la pandemia.
9. Derivada de la obligatoriedad del Estado en el tipo educativo superior, en los términos de la fracción x del artículo 3.º constitucional, el mandato de aplicación gradual del principio de gratuidad sólo avanzó en algunos subsistemas de educación superior y de manera discontinua. La expectativa de las universidades estaba puesta en los dos últimos años del sexenio, en los cuales la política presupuestaria estaría plenamente alineada con las disposiciones constitucional y legales en la materia, y que en el PEF para el ejercicio fiscal de 2023 se incorporara el Fondo de Obligatoriedad con recursos suficientes para que posibilitara el avance gradual de la obligatoriedad y gratuidad.¹⁰⁴
10. La continuación de la tendencia decreciente del presupuesto federal de educación superior, que inició en 2015, afectó el desarrollo de acciones de transformación en los tres subsistemas de educación superior. La política restrictiva del Ejecutivo, operacionalizada por la SHCP y avalada por la alianza mayoritaria en el Congreso de la Unión, envió señales que fueron interpretadas por amplios sectores de las comunidades académicas como la

104 En el proyecto de PEF 2023 se consideraron 795 mdp en el Pp U079 "Expansión de la educación media superior y superior", recursos, según la SHCP, que darían cumplimiento al mandato de obligatoriedad y gratuidad.

falta de compromiso del régimen con la educación superior, más allá de la disposición de apoyo a las IPES que mostraban, en el discurso y en las acciones, las personas encargadas de la instrumentación de la política pública en el ámbito de la SES.

11. La desatención a los requerimientos de recursos económicos de las IPES estuvo atravesada por el discurso de austeridad y de combate a la corrupción y al mal manejo de los recursos públicos que se habría dado al interior de varias universidades públicas. Desde el proceso de diseño presupuestal para 2019 hasta mediados del sexenio, la narrativa de diversos actores políticos relevantes del grupo en el gobierno situó a la universidad pública en lo general, y a determinadas universidades en lo particular, del lado de los “conservadores, privilegiados, neoliberales y corruptos”, por lo que se oponían al proyecto de la Cuarta Transformación impulsada por el presidente. La polémica sobre la autonomía universitaria y su omisión en la iniciativa presidencial de reforma constitucional fue parte del debate político sobre el papel de las IPES en la transformación del país.
12. En conjunto, los nuevos programas emblemáticos del gobierno (programas de becas, Jóvenes Escribiendo el Futuro y universidades para el Bienestar Benito Juárez García) contaron con recursos crecientes a lo largo de los tres años, en detrimento de los programas de financiamiento extraordinario, la mayoría de los cuales dejó de funcionar en 2021, con impactos desfavorables en el trabajo de las comunidades académicas. Ante la reducción de recursos o la cancelación de programas, se afectaron los estímulos al personal académico, acciones de superación de los profesores, proyectos para la mejora de los programas educativos y para la expansión institucional, entre otros.
13. La petición de buscar estrategias para la sostenibilidad financiera de las IPES, particularmente de las universidades públicas estatales, estuvo presente en las negociaciones de los rectores con la SEP, la SHCP y la Cámara de Diputados; sin embargo, no se lograron avances sustantivos con visión de largo plazo que trascendieran los “rescates financieros” anuales a las universidades en crisis, con el correspondiente establecimiento de medidas de

disciplina presupuestaria y la formulación de planes institucionales para atender el déficit. El programa presupuestario que estaba destinado a la atención a problemas estructurales de las universidades fue uno de los que dejaron de operar en el nuevo gobierno, con la correspondiente agudización de la problemática. La sostenibilidad financiera de las casas de estudio continuaría siendo uno de los principales desafíos para las transformaciones del Sistema Nacional de Educación Superior.

14. La evolución decreciente del presupuesto en los tres primeros años del sexenio, junto con las disposiciones para la obligatoriedad y la gratuidad, hicieron más evidente la necesidad de diseñar un nuevo modelo de financiamiento público de la educación superior con visión de largo plazo. De cara a la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2023, el Conaces resaltó la urgencia de que las autoridades políticas y hacendarias reconocieran el papel estratégico de la educación superior en la transformación del país:

La situación financiera por la que atraviesan las IPES ha llegado a ser crítica y, en algunos casos, insostenible; de no tomar medidas estructurales desde ahora, las instituciones enfrentarán cada vez más obstáculos para contribuir a la construcción de una sociedad con mayor justicia y equidad social por medio de la formación de los estudiantes y de la generación, aplicación y difusión del conocimiento y la cultura... De no considerar en las políticas públicas a la educación superior, junto con la ciencia, la tecnología y la innovación, como factores estratégicos de transformación social y económica del país, y de no tomarse medidas de fondo para atender los problemas estructurales de las instituciones, los principales afectados serán las y los estudiantes, profesores e investigadores por el deterioro de las condiciones de trabajo, de la infraestructura física, laboratorios, talleres, equipos y materiales necesarios para la realización de los programas y proyectos académicos con excelencia y pertinencia social (Conaces, 2022).

Este llamado, de ser atendido por la federación y los gobiernos estatales, abriría una nueva ruta para la construcción colectiva del

Sistema Nacional de Educación Superior, que requiere el país en el convulso mundo de inicios de la tercera década del siglo XXI.

15. Ante los avances logrados en educación superior en la primera mitad del sexenio, los viejos problemas que aquejan a las IPES y los que emergieron en 2019, junto con las contradicciones de la política pública, cabe plantear algunos interrogantes para continuar la reflexión: ¿Cómo se darán en la segunda mitad del sexenio los procesos de construcción colectiva de los nuevos proyectos universitarios? ¿Cómo serán asumidos por los actores locales en cada uno de los subsistemas de educación superior? ¿Cuáles serán las resistencias al cambio ante un sistema educativo anquilosado? ¿Cómo se construirían las “nuevas normalidades” tras la pandemia? ¿Las lecciones aprendidas llevarán a un cambio de paradigma educativo o solamente impactarían en ajustes menores? ¿Cuál será el impacto a mediano y largo plazos de la crisis sanitaria en las trayectorias educativas de los estudiantes de IES públicas y particulares?

A los interrogantes anteriores, se agregan otros relativos al financiamiento: ¿Cuál será la sostenibilidad financiera de las IPES? ¿Qué acciones serán factibles de realizar para la ampliación de la cobertura en un contexto de estancamiento presupuestal? ¿En qué medida la crisis reforzará las políticas de financiamiento a la demanda (apoyos con becas a los estudiantes), a costa de la reducción del presupuesto para la operación regular de las universidades? ¿Se logrará en el sexenio establecer un acuerdo entre los diversos actores para la conformación del nuevo modelo de financiamiento propuesto por el Conaces?

Al inicio de la segunda mitad del sexenio de López Obrador, con más interrogantes que certezas sobre el rumbo de transformación que tomaría la educación superior del país, se contaba con un nuevo andamiaje normativo y con líneas de política pública que apuntaban a la conformación de una nueva generación de políticas, no exentas de contradicciones, que marcaban su distancia de las aplicadas a lo largo las tres últimas décadas en el país.

- Acosta Silva, Adrián (2021), “Legitimidad y producción científica en las universidades públicas”, *Nexos*, 12 de mayo, <<https://educacion.nexos.com.mx/legitimidad-y-produccion-cientifica-en-las-universidades-publicas/>>, consultado el 12 de mayo, 2021.
- Acosta Silva, Adrián (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.
- Álvarez Mendiola, Germán (2011), “El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI”, *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, núm 60, pp. 10-29, <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34017127002>>, consultado el 11 de mayo, 2021.
- ANUIES (2021), *Anuarios estadísticos de educación superior*, <<http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>>, consultado el 3 de febrero, 2022.
- ANUIES (2020), "Acciones de las instituciones de educación superior ante la emergencia sanitaria", <<https://educacionsuperiorduranteCovid.anui.es.mx/acciones-de-continuidad/>>, consultado el 9 de febrero, 2021.
- ANUIES (2018), *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, México, ANUIES.
- ANUIES (2012), *Inclusión con responsabilidad social. Elementos de diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior*, México, ANUIES.

- ANUIES (2011), *Reformas jurídicas y premisas para una política de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior con visión de Estado*, México, ANUIES.
- ANUIES (2006), *Consolidación y avance de la educación superior en México*, México, ANUIES.
- ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México, ANUIES.
- Brunner, José Joaquín (1994), *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Trabajo final del "Proyecto de políticas comparadas de educación superior"*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/34111/1/Doc_c108.pdf>, consultado el 20 de junio, 2021.
- Calvo, Maciel (2016), "Mediante decreto, quedó extinguido el CIDHEM", *La Unión de Morelos*, 14 de julio, <<https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/92285-mediante-decreto,-qued%C3%B3-extinguido-el-cidhem.html>>, consultado el 14 de julio, 2019.
- CEFP (2020), "Evolución del gasto público en el periodo 2006-2020", CEFP/052/2020, México, Cámara de Diputados, <<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0522020.pdf>>, consultado el 3 de mayo, 2021.
- CEFP (2005). "El presupuesto base cero (compilación de notas seleccionadas)", CEFP/023/2005, México, Cámara de Diputados, <cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>, consultado el 15 de enero, 2022.
- Chehaibar, Lourdes, Ángel Díaz Barriga y Javier Mendoza (2007), "Los programas integrales de fortalecimiento institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades", *Perfiles Educativos*, vol. 29, núm. 11, pp. 41-67.
- CNBBJ (2021), <<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-jovenes-escribiendo-el-futuro-de-educacion-superior>>, consultado el 2 de junio, 2021.
- Conac (2010), "Clasificación funcional del gasto (finalidad, función y subfunción)", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre, <https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf>, consultado el 3 de marzo, 2021.

- Conaces (2022), “Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior”, documento presentado en la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, 22 de febrero.
- Conacyt (2020), “Programa Institucional 2020-2024 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de junio, <http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5595309&fecha=23/06/2020&c<od_diario=287241>, consultado el 4 de febrero, 2021.
- Conacyt (2018), "Informe general del estado de la ciencia, la tecnología y la innovación", México, Conacyt, <<https://www.siicyt.gob.mx/index.php/estadisticas/informe-general/informe-general-2018/4929-informe-general-2018/file>>, consultado el 10 de febrero, 2021.
- Conacyt (2017), "Reorganización del sistema de centros públicos de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", México, Conacyt, <<https://centrosConacyt.mx/objeto/reorganizacion-de-cpi/>>, consultado el 5 de marzo, 2021.
- Conapo (2021), "Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2016-2050", <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>>, consultado el 15 de octubre, 2020.
- Concheiro, F. Luciano (2020), “Desafío del contexto previo a la pandemia y avances en la transformación de la educación superior en México”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos*, vol. 4, núm. 3, pp.37-42, <https://www.ses.unam.mx/cursos2020/materiales/Sesion8/Concheiro2020_DesafioDelContextoPrevioALaPandemia.pdf>, consultado el 15 de mayo, 2021.
- CPEUM (1917), *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero, última reforma publicada DOF, 28 de mayo de 2021, <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, consultado el 20 de enero, 2022.
- CUAIEED (2021), Campus Virtual, <<https://cuaieed.unam.mx/campus-virtual>>, consultado el 10 de abril, 2021.
- Declaración de los participantes en el Encuentro Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Superior (2019), <<http://www.uabjo.mx/media/1/2019/11/DeclaracionEncuentroNacional.pdf>>, consultado el 5 de mayo, 2021.

- De Garay, Adrián (2013), “La expansión y diversificación de la educación superior privada en México en los primeros diez años del siglo XXI”, *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 3, pp. 413-436, <<https://www.redalyc.org/pdf/122/12228905003.pdf>>, consultado el 23 de enero, 2021.
- De Vries, Wietse y Germán Álvarez (2005), “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 34-2, núm. 134, pp. 81-134, <http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista134_S4A4ES.pdf>, consultado el 5 de julio, 2020.
- Díaz Barriga, Ángel (coord.) (2008), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*, México, UNAM/ANUIES/Plaza y Valdés.
- Díaz Barriga, Ángel y Javier Mendoza (coords.) (2006), *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006. Aportes para una discusión*, México, ANUIES.
- Diccionario de la Real Academia Española (RAE)* (2021), <<https://dle.rae.es/diccionario>>, consultado el 5 de abril, 2021.
- DGESUI (2021a), Programas, <<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/programas>>, consultado el 6 de abril, 2021.
- DGESUI (2021b), "Plataforma en transparencia. Rendición de cuentas", <<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/plataforma-en-transparencia>>, consultado el 3 de febrero, 2021.
- DGESUI (2020), "Estadísticas básicas de educación superior", <<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/indicadores/estadisticas-basicas-de-educacion-superior>>, consultado el 30 de noviembre, 2020.
- DGESUM (2021), <https://www.dgesum.sep.gob.mx/acerca_de>, consultado el 21 de mayo, 2021.
- DGPPYEE (2022), “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022”, <<https://planeacion.sep.gob.mx/>>, consultado el 9 de octubre, 2022.
- DGPPYEE (2021), “Sistema interactivo de consulta de estadística educativa”, <<http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>>, consultado el 9 de febrero, 2021.
- DGPPYEE (2019a), “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019”, <<https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica>>

- _e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019.pdf>, consultado el 9 de febrero, 2020.
- DGPPYEE (2019b), “Resultados del cuestionario sobre financiamiento educativo estatal”, <<https://www.planeacion.sep.gob.mx/cfee/reports/Default.aspx>>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- DGPYRF (2021), <https://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Direccion_General_a>, consultado el 10 de febrero, 2021.
- DGUTYP (2021), <<http://dgutyp.sep.gob.mx/>>, consultado el 21 de mayo, 2021.
- EXECUM (2020), <<http://www.execum.unam.mx/>>, consultado el 1 de febrero, 2022.
- García Guadilla, Carmen (2005), “Financiamiento de la educación superior en América Latina”, en *Global University Network for Innovation, La educación superior en el mundo. La financiación de las universidades*, pp. 250-267, Madrid/Barcelona/México, Mundi/Pren, <https://www.researchgate.net/publication/39664531_Financiamiento_de_la_educacion_superior_en_America_Latina/link/00b4953a60d2f45c30000000/download>, consultado el 1 de febrero, 2021.
- Garduño, Roberto (2006), “Beneplácito panista por recorte al presupuesto de la UNAM”, *La Jornada*, 9 de diciembre de 2006, <<https://www.jornada.com.mx/2006/12/09/?section=politica&article=003n1pol>>, consultado el 6 de octubre, 2020.
- Gobierno de México (2021), *Tercer Informe de Gobierno 2020-2021*, <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/TERCER-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01-09-21.pdf>>, consultado el 5 de marzo, 2022.
- Gobierno de México (2019), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, en *Diario Oficial de la Federación*, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>>, consultado el 10 de octubre, 2020.
- Gobierno de México (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo, <<https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>>, consultado el 10 de octubre, 2020.

- Horn, Robert Víctor (1993), *Statistical indicators for the economic and social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INAES (2022), *Directorio. Red nacional de NODEES*, Instituto Nacional de Economía Social, <www.gob.mx>, consultado el 30 de marzo, 2022.
- INEGI (2021), “Banco de Información Económica”, <<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>>, consultado el 3 de febrero, 2022.
- INEGI (2016), “Clasificación mexicana de programas de estudio por campo de formación académica 2016, educación superior y media superior”, México, INEGI, <<https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825086664>>, consultado el 13 de noviembre, 2020.
- Ley de Ciencia y Tecnología (2002), *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_061120.pdf>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (1978), *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) (2016), *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley Federal de Austeridad Republicana (2019), *Diario Oficial de la Federación*, 19 de noviembre, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar/LFAR_orig_19nov19.pdf>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2006), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) (2008), *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley General de Educación (LGE) (2019), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre, <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>>, consultado el 2 de febrero, 2022.

- Ley General de Educación Superior (LGES) (2021), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf>, consultado el 15 de noviembre, 2021.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) (2015), *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (1976), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre, <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre, <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_coord_educ_superior.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2018.
- Lloyd, Marion (2019), “Las universidades interculturales en México, 2003-2019: principales cifras, desigualdades y retos futuros”, en M. Lloyd (coord.). *Las universidades interculturales en México: Historia, desafíos y actualidad*, México, UNAM, pp. 69-96.
- Márquez, Alejandro (2021), “Financiamiento de la educación. El derecho a la educación y la política educativa: promesas y realidades”, en Pedro Flores y César García (coords.), *Análisis de la política en educación superior bajo el gobierno de AMLO. ¿Cambio, continuidad o regresión*, México, ANUIES/UABC/UAQ, pp. 33-65.
- Mendoza, Javier (2019a), “Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: negociaciones y retos”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 48, núm. 191, pp. 51-82.
- Mendoza, Javier (2019b), “Retos del financiamiento de la educación superior: ajustes presupuestales (2015-2017)”, en Hugo Casanova *et al.* (coords.), *Universidades de Iberoamérica: ayer y hoy*, México, UNAM, pp 491-524.
- Mendoza, Javier (2018), *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006- 2017*, México, UNAM.

- Mendoza, Javier (2017), “Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?”, *Perfiles Educativos*, vol. 39, núm. 156, pp. 119-140.
- Mendoza, Javier (2015), *Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales*, México, UNAM.
- Mendoza, Javier (2013), “¿Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto federal de educación superior? Actores y resultados para el ejercicio fiscal 2013”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 42-3 y 4, núms. 167-168, pp. 99-144.
- Mendoza, Javier (2011), *Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011*, México, UNAM.
- Mendoza, Javier (2007), *Cabildeo legislativo para el Presupuesto Federal de Educación Superior. Papel de la ANUIES y resultados de 2001 a 2007*, México, UNAM/ANUIES.
- Mendoza, Javier (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Modelo de evaluación de la calidad de los subsistemas de universidades tecnológicas (Mecasut) y politécnicas (Mecasup) (2021), <<http://dgutyp.sep.gob.mx/index.php?pagina=MecasuTP>>, consultado el 20 de marzo, 2021.
- Moreno, Carlos Iván (2012), *Políticas, incentivos y cambio organizacional en la educación superior en México*, México, Universidad de Guadalajara.
- Mungaray, Alejandro *et al.* (2016), “La calidad de las universidades públicas estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 45-1, núm.177, pp. 67-93.
- OCDE (2020), *Education at a glance 2020. OECD Indicators*, París, OCDE, <https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en>, consultado el 15 de enero, 2021.
- Patiño, Josefina y Armando Alcántara (2020), “El Programa Nacional de Posgrados de Calidad en suspenso”, *Nexos*, 8 de enero, <<https://educacion.nexos.com.mx/el-programa-nacional-de-posgrados-de-calidad-en-suspenso/>>, consultado el 9 de abril, 2021.

- Pérez-Jácome, Dionisio (2012), *Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México*, México, SHCP, <Pbr_Mex_02072012%20(1).pdf>, consultado el 20 de noviembre, 2020.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (PEEM) (2011), “Lineamientos para el otorgamiento de apoyos para las instituciones públicas de educación media superior y superior para garantizar la obligatoriedad y gratuidad”, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, tomo 151, núm. 95, 20 de junio, <<http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O5149po.pdf>>, consultado el 3 de agosto, 2020.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (2010), “Decreto que reforma y adiciona los artículos 138 y 139 de la Constitución Política”, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, tomo 149, núm. 69, 6 de agosto, <<http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O4764po.pdf>>, consultado el 3 de agosto, 2020.
- PUEES (2020), XIV Curso Interinstitucional: La educación superior hoy: de las certezas a la incertidumbre, <<https://www.ses.unam.mx/curso2020/>>, consultado el 25 de mayo, 2021.
- Rodríguez, Roberto (2006), “Presupuesto base cero: ¿solución o problema?”, *Campus Milenio*, núm. 601, <<https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=2093>>, consultado el 20 de julio, 2020.
- Rodríguez, Roberto (2004), “Inversión extranjera directa en educación superior. El caso de México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 33-2, núm. 130, pp. 29-27.
- Rubio Oca, Julio (coord.) (2006a), *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*, México, SEP/FCE.
- Rubio Oca, Julio (coord.) (2006b), *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el periodo 2001-2006*, México, SEP/FCE.
- Salmerón, Fernando (2019), “Historia de las universidades interculturales en México”, en M. Lloyd (coord.), *Las universidades interculturales en México: Historia, desafíos y actualidad*, México, UNAM.
- SEP (2020a), “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”, México, SEP, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf>, consultado el 20 de abril, 2021.

- SEP (2020b), "Segundo Informe de Labores 2019-2020", <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/2do_informe_de_labores.pdf>, consultado el 25 de abril, 2021.
- SEP (2020c), Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020>, consultado el 20 de septiembre, 2020.
- SEP (2019a), Formatos 911.9A - 9B, inicio de ciclo 2018-2019, México, SEP.
- SEP (2019b), Lineamientos para la formulación de indicadores educativos, México, SEP, <http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/lineamientos_formulacion_de_indicadores.pdf>, consultado el 15 de julio, 2020.
- SEP (2017), "Acuerdo número 17/11/17 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior", en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504348&fecha=13/11/2017>, consultado el 18 de junio, 2020.
- SEP (2013), "Programa Sectorial de Educación 2013-2018", México, SEP, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36765/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018.pdf>, consultado el 14 de junio, 2020.
- SEP (2007a), "Programa Sectorial de Educación 2007-2012", México, SEP, <https://coleccion.siaeducacion.org/sites/default/files/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf>, consultado el 10 de junio, 2020.
- SEP (2007b), Formatos 911.9A - 9B, inicio de ciclo 2006-2007, México, SEP.
- SEP (2005), Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766674&fecha=21/01/2005>, consultado el 20 de abril, 2020.
- SEP (2001), "Programa Nacional de Educación 2001-2006", México, SEP, <<http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>>, consultado el 10 de abril, 2020.
- SEP (1992), "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo, <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>, consultado el 4 de mayo, 2020.

- SES (2022), Resultados preliminares, matrícula y cobertura de educación superior, ciclo 2021-2022, presentación a Conaces el 22 de febrero de 2022.
- SES (2021a), <<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/>>, consultado el 20 de marzo, 2021.
- SES (2021b), “Instituciones de educación superior”, <<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html>>, consultado el 20 de marzo de 2021.
- SES (2021c), “Acciones y programas 2021”, <<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/acciones21.html>>, consultado el 2 de febrero, 2022.
- SES (2006), “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior”, México, SEP.
- SHCP (2021a), “Paquete Económico y Presupuesto”, <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 11 de mayo, 2021.
- SHCP (2021b), “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica>, consultado el 30 de marzo, 2021.
- SHCP (2019a), “Manual de Programación y Presupuesto 2019”, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf>, consultado el 15 de enero, 2021.
- SHCP (2019b), “La UIF anuncia acciones de prevención y detección de lavado de dinero en contra de una universidad pública estatal”, comunicado UIF 02-2019, <<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-uif-no-02-2019-la-uif-anuncia-acciones-de-prevencion-y-deteccion-de-lavado-de-dinero-en-contra-de-una-universidad-publica-estatal?idiom=es>>, consultado el 10 de octubre, 2019.
- SHCP (2019c), “La Unidad de Inteligencia Financiera informa sobre la medida de bloqueo de las cuentas bancarias de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo”, comunicado 005-19, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459971/UIF_-_Bloqueo_UAEH.pdf>, consultado el 10 de octubre, 2019.
- SHCP (2016), “Ajuste preventivo al gasto de la administración pública federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica”, comunicado de prensa 020-2016, <<https://www.finanzas>

- publicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/Otros/2016/comunicado_020_2016.pdf>, consultado el 5 de noviembre, 2020.
- SHCP (2015), “La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”, comunicado de prensa 007/2015, <<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-007-2015>>, consultado el 5 de noviembre, 2020.
- SHCP (2010), “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de diciembre, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146511&fecha=10/06/2010>, consultado el 20 de marzo, 2021.
- SHCP (2008), “Sistema de Evaluación del Desempeño”, <<https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>>, consultado el 10 de enero, 2021.
- SFP (2019), “Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana”, 3 de mayo, <<https://www.gob.mx/sfp/articulos/funcion-publica-y-shcp-dan-a-conocer-medidas-adicionales-de-austeridad-republicana>>, consultado el 15 de abril, 2020.
- SIBEN (2021), <http://www.siben.sep.gob.mx/pages/estadisticas_recientes>, consultado el 20 de abril, 2021.
- Soberanes Díez, José M. (2018), “La gratuidad de la educación pública en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 39, <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12658/14201>>, consultado el 10 de octubre, 2020.
- TECNM (2021), “Sistema Nacional de Estadística. Histórico de Presupuesto del TECNМ”, <<https://sne.tecnm.mx/public/histpresupuesto>>, consultado el 3 de abril, 2021.
- TECNM (2018), Informe de rendición de cuentas de conclusión de la Administración 2012-2018, <https://www.tecnm.mx/pdf/INFORME_DE_RENDICION_DE_CUENTAS_DE_CONCLUSION_DELA_ADMINISTRACION_2012-2018.pdf>, consultado el 3 de abril, 2021.
- Tuirán, Rodolfo (2019), “Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, ¿a qué costo?”, *Nexos*, 20 de marzo, <[298](https://educacion.</p></div><div data-bbox=)

- nexos.com.mx/obligatoriedad-y-la-gratuidad-de-la-educacion-superior-a-que-costo/>, consultado el 20 de enero, 2021.
- Tuirán, Rodolfo (2012), “La educación superior en México: avances y desafíos”, en Carlos Pallán y Roberto Rodríguez (coord.), *La educación pública: patrimonio social de México*, tomo IV, *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México, FCE.
- Tuirán, Rodolfo y Christian Muñoz (2010), “La política de educación superior. Trayectoria reciente y escenarios futuros”, en Silvia Giorguli y Alberto Arnaut (coords.), *Los grandes problemas de México*, tomo VII: Educación, México, El Colegio de México, pp. 359-390.
- Ugalde, Luis Carlos (coord.) (2018), *Planeación, programación y rendición de cuentas del presupuesto de las universidades públicas en México: razones, resultados y retos*, México, Integralia Consultores.
- UNESCO (2022), “Conferencia Mundial de Educación Superior 2022”, <<https://es.unesco.org/news/conferencia-mundial-educacion-superior-2022-unesco>>, consultado el 23 de marzo, 2022.
- UNESCO (2020), “Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción”, París, UNESCO, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374817>>, consultado el 27 de mayo, 2021.
- UNESCO (2013), Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011, Canadá, UNESCO/UIS, <<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf>>, consultado el 3 de febrero, 2021.
- UIEM (2021), <<http://uiem.edomex.gob.mx/acerca-uiem>>, consultado el 12 de agosto, 2020.
- Valdelamar Jassiel (2019), “Hacienda revela que la universidad investigada por presunto lavado es la Autónoma de Hidalgo”, *El Financiero*, 1.º de marzo, <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-investiga-a-universidad-autonoma-de-hidalgo-por-possible-lavado-de-dinero/>>, consultado el 20 de marzo, 2020.

ALPES	Alianza para la Educación Superior
ANUI	Asociación Nacional de Universidades Interculturales
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ANUP	Asociación Nacional de Universidades Politécnicas
ANUT	Asociación Nacional de Universidades Tecnológicas
AMOCVIES	Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia de las Instituciones de Educación Superior
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAF	convenio de apoyo financiero
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Cendi	Centro de Desarrollo Infantil
Ceneval	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CFEE	Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal
CGEIB	Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CNBBJ	Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
Coepes	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior
Conac	Consejo Nacional de Armonización Contable
Conaces	Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior

Copaes	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
covid-19	Coronavirus Disease 2019
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPI	centros públicos de investigación Conacyt
CRODE	centros regionales de optimización y desarrollo de equipo
CTI	ciencia, tecnología e innovación
CUAIEED	Coordinación de Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia
DGESUI	Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural
DGESUM	Dirección General de Educación Superior para el Magisterio
DGPPYEE	Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa
DGPYRF	Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros
DGUTYP	Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas
ENP	escuelas normales públicas
EXECUM	Explorador de datos del Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FADOOES	Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FECEs	Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior
FIMPES	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
FIUPEA	Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES
Fomes	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
GIDE	gasto en investigación científica y desarrollo experimental

IES	instituciones de educación superior
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
INAES	Instituto Nacional de Economía Social
INE	Instituto Nacional Electoral
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPES	instituciones públicas de educación superior
IP	instituciones particulares
ITF	institutos tecnológicos federales
ITES	institutos tecnológicos descentralizados
LCES	Ley para la Coordinación de la Educación Superior
LCYT	Ley de Ciencia y Tecnología
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFAR	Ley Federal de Austeridad Republicana
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGE	Ley General de Educación
LGES	Ley General de Educación Superior
LGHCTI	Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MC	Movimiento Ciudadano
mdp	millones de pesos
Mecasup	Modelo de evaluación de la calidad de las Universidades Politécnicas
Mecasut	Modelo de evaluación de la calidad de las Universidades Tecnológicas
MML	metodología de marco lógico
Morena	Movimiento de Regeneración Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODES	organismos descentralizados estatales
OIP	otras instituciones públicas
PADES	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior

PAN	Partido Acción Nacional
PEEM	Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	producto interno bruto
PIFI	Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional
PNPC	Programa Nacional de Posgrados de Calidad
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PUEES	Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior de la UNAM
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pp	Programa presupuestario
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Proexoees	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior
Profocie	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas
Pronabes	Programa Nacional de Becas de Educación Superior
Proadu	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
Prodep	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
Promep	Programa de Mejoramiento del Profesorado
Promin	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
PSE	Programa Sectorial de Educación
PTC	profesores de tiempo completo
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
Sader	Secretaría de Desarrollo Rural
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIBEN	Sistema Básico de Información de la Educación Normal
SEN	Sistema Educativo Nacional
SES	Subsecretaría de Educación Superior

SNES	Sistema Nacional de Educación Superior
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
Suneo	Sistema de Universidades del Estado de Oaxaca
TBC	tasa bruta de cobertura
TECNM	Tecnológico Nacional de México
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
TSU	técnico superior universitario
UF	universidades federales
UI	universidades interculturales
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UP	universidades politécnicas
UPE	universidades públicas estatales
UPEAS	universidades públicas estatales con apoyo solidario
UT	universidades tecnológicas

SIGLAS DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CAM	Centros de Actualización del Magisterio
Cenidet	Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico
CESUES	Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora
CETI	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIIDET	Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Investigación Técnica
CIDHEM	Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
Cinvestav	Centro de Estudios Avanzados del IPN
Cofa	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN

Colef	Colegio de la Frontera Norte
Colech	El Colegio de Chihuahua
Colmex	El Colegio de México
Colmor	El Colegio de Morelos
Colpos	Colegio de Posgraduados
Colson	El Colegio de Sonora
Cosaegro	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
CRODE	centros regionales de optimización y desarrollo de equipo
INAOE	Instituto Nacional de Astrofísica y Óptica
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITSON	Instituto Tecnológico de Sonora
POI	Patronato de Obras e Instalaciones del IPN
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes
UAAAN	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UABCS	Universidad Autónoma de Baja California Sur
UABJO	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
UACAM	Universidad Autónoma de Campeche
UACH	Universidad Autónoma de Chihuahua
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UACJ	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
UADEC	Universidad Autónoma de Coahuila
UADEO	Universidad Autónoma de Occidente
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
UAEMEX	Universidad Autónoma del Estado de México
UAGRO	Universidad Autónoma de Guerrero
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAN	Universidad Autónoma de Nayarit
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UAQ	Universidad Autónoma de Querétaro
UAS	Universidad Autónoma de Sinaloa
UASLP	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
UAT	Universidad Autónoma de Tamaulipas
UATX	Universidad Autónoma de Tlaxcala

UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UBBJG	Universidad para el Bienestar Benito Juárez García
UCOL	Universidad de Colima
UDG	Universidad de Guadalajara
UES	Universidad Estatal de Sonora
UGTO	Universidad de Guanajuato
UIEM	Universidad Intercultural del Estado de México
UJAT	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
UJED	Universidad Juárez del Estado de Durango
UMAR	Universidad del Mar
UMSNH	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
UNACAR	Universidad Autónoma del Carmen
UNACH	Universidad Autónoma de Chiapas
UNADM	Universidad Abierta y a Distancia de México
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCA	Universidad de La Cañada
UNEVE	Universidad Estatal del Valle de Ecatepec
UNICAH	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
UNICARIBE	Universidad del Caribe
UNISIERRA	Universidad de La Sierra
UNISON	Universidad de Sonora
UNISTMO	Universidad del Istmo
UNO	Universidad de Oriente
UNPA	Universidad del Papaloapan
UNSIJ	Universidad de La Sierra Juárez
UNSI	Universidad de la Sierra Sur
UPCH	Universidad Popular de La Chontalpa
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UQROO	Universidad de Quintana Roo
UTM	Universidad Tecnológica de la Mixteca
UV	Universidad Veracruzana

*La educación superior en México:
expansión, diversificación y financiamiento en el período 2006-2021*

se terminó de imprimir en diciembre de 2022
en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V.,
ubicados en 5 de febrero núm. 2309, Col. San Jerónimo Chichahualco,
municipio de Metepec, Estado de México, C.P. 52170.

En su composición se utilizó la familia tipográfica Sabón, diseñada por Jan Tschichold en
1967, y Myriad Pro, diseñada por Robert Slimbach y Carol Twombly en 2000.

Para papel de interiores se utilizó cultural crema de 90 gramos y para los forros couché mate
de 250 gramos.

La formación tipográfica estuvo a cargo de Estefanía Huelgas Morales.

La edición consta de 500 ejemplares.