



# Educación Superior en Iberoamérica Informe México

Germán Álvarez

CON EL AUSPICIO DE



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



CENTRO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO



**EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA  
INFORME 2022**

**INFORME NACIONAL: MÉXICO**

**Germán Álvarez Mendiola\***

**Departamento de Investigaciones Educativas  
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados**

---

\* Agradezco el apoyo que Elena Torres Sánchez, auxiliar de investigación del DIE, Cinvestav, me proporcionó para el procesamiento de los datos de matrícula. Fanny Urrego Cedillo, estudiante de doctorado del DIE, Cinvestav contribuyó con el procesamiento de los datos de la educación superior privada y Ángel Llanes Sánchez, estudiante de la Facultad de contaduría y Administración de la UNAM, participó con los cálculos sobre la economía del sector privado.

**Descripción y análisis de la evolución de la matrícula durante el último quinquenio (número, por categorías institucionales, nivel de programas, sexo, estrato social o quintil de ingreso, capital y regiones). Aspectos destacados del debate actual sobre acceso y admisión y las políticas de equidad.**

**Matrícula total**

La matrícula de educación superior total en México, que incluye el nivel de técnico superior universitario (ISCED 5), licenciatura universitaria, tecnológica y normal, y posgrado (especialidad, maestría y doctorado) fue de 4.98 millones de estudiantes en 2020-2021. De 2015 a 2020 ha registrado anualmente incrementos, aunque del 2016 al 2018, en la segunda mitad del gobierno de Peña Nieto, el ritmo disminuyó, para reducirse aún más en 2020-2021 a causa de la pandemia por covid-19 y los menguantes recursos destinados a la educación superior en el gobierno de López Obrador. Entre 2015 y 2020, la matrícula acumuló un crecimiento del 17.4% (Tabla 1).

<b>Tabla 1. México Matrícula total de educación superior (técnico superior universitario, licenciatura tecnológica, universitaria y normal) y posgrado. 2015-2016 a 2020-2021</b>		
<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Crecimiento anual %</b>
2015-2016	4,244,401	
2016-2017	4,430,248	4.4
2017-2018	4,562,182	3.0
2018-2019	4,705,400	3.1
2019-2020	4,931,200	4.8
2020-2021	4,983,204	1.1
Crec. % 2015-2020	17.4	
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.		

El sector público tiene al 64.9% de la matrícula de educación superior total (TSU, licenciatura y posgrado). Esa proporción, sin embargo, ha venido disminuyendo. En 2015-2016 era del 67% y en 2020-2021 del 64.9%. Esto refleja el nuevo dinamismo que ha tenido el sector privado a partir de 2016 (Tabla 2).

**Tabla 2. México. Matrícula total de educación superior (técnico superior universitario, licenciatura tecnológica, universitaria y normal) y posgrado, por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021**

Año	Público		Privado		Total
		%		%	
2015-2016	2,844,121	67.0	1,400,280	33.0	4,244,401
2016-2017	2,944,463	66.5	1,485,785	33.5	4,430,248
2017-2018	2,955,487	64.8	1,606,695	35.2	4,562,182
2018-2019	3,039,445	64.6	1,665,955	35.4	4,705,400
2019-2020	3,147,875	63.8	1,783,325	36.2	4,931,200
2020-2021	3,232,021	64.9	1,751,183	35.1	4,983,204

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

### Matrícula total por categorías institucionales (subsistemas)

El subsistema de educación superior más numeroso por su matrícula es el de las instituciones privadas. En 2020-2021 tenía 1.75 millones de estudiantes, que representaron un 17.9% más que los que este sector matriculó en 2016-2017. El subsistema que sigue por el tamaño de su matrícula es el de las universidades públicas estatales, que reunieron en 2020-2021 a 1.3 millones de estudiantes, un crecimiento del 12.3% con respecto a su matrícula de 2016-2017. En tercer lugar, se encuentran las universidades públicas federales, con 570 mil estudiantes, que representaron un 31.9% más que los que tenía en 2016-2017 (Tabla 3).

**Tabla 3. México. Matrícula total de educación superior (TSU, licenciatura y posgrado) por subsistema. 2016-2017 y 2020-2021**

Subsistema	2016-2017	2020-2021	% Crec.
Centros de Investigación Conacyt	4,571	4,687	2.5
Escuelas Normales Públicas	83,586	107,311	28.4
Instituciones Particulares	1,485,785	1,751,183	17.9
Otras IES Públicas	273,136	222,015	-18.7
Unidades Descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	241,035	243,577	1.1
Unidades Federales del Tecnológico Nacional de México	340,433	359,375	5.6
Universidades Interculturales	14,418	16,296	13.0
Universidades Politécnicas	92,785	104,959	13.1
Universidades Públicas Estatales	1,152,683	1,294,609	12.3
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	68,089	68,857	1.1
Universidades Públicas Federales	432,039	570,046	31.9
Universidades Tecnológicas	241,688	240,289	-0.6
Total general	4,430,248	4,983,204	12.5

Fuente: Para 2016-2017 datos tomados de Mendoza (2018) provenientes de Formatos 911, 2016-2017. Para 2020-2021, datos de ANUIES *Anuarios Estadísticos 2020-2021*.

## Matrícula de TSU y licenciatura escolarizada y no escolarizada

Dada la importancia que las modalidades educativas no escolarizadas (abiertas, a distancia, en línea, mixtas) han adquirido, ofrecemos algunos datos sobre su evolución reciente. La matrícula en modalidad escolarizada es mayoritaria. En 2020-2021 representó al 82.8% de la matrícula total de TSU y licenciatura. Llama la atención, sin embargo, que la matrícula no escolarizada ha crecido: en 2015-2016 representaba al 12.9% de la matrícula, pero en 2020-2021 ya representó al 17.2%. Entre 2015 y 2020, la matrícula escolarizada tuvo un crecimiento de 11.1% y la no escolarizada del 56.2% (Tablas 4 y 5).

Ciclo	Escolarizada	No escolarizada	Total
2015-2016	3,411,328	504,643	3,915,971
2016-2017	3,523,807	572,332	4,096,139
2017-2018	3,625,845	584,405	4,210,250
2018-2019	3,702,722	641,411	4,344,133
2019-2020	3,813,626	732,960	4,546,586
2020-2021	3,791,526	788,366	4,579,892
Crec. % 2015-2020	11.1	56.2	17.0

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

Ciclo	Escolarizada	No escolarizada	Total
2015-2016	87.1	12.9	100
2016-2017	86.0	14.0	100
2017-2018	86.1	13.9	100
2018-2019	85.2	14.8	100
2019-2020	83.9	16.1	100
2020-2021	82.8	17.2	100

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

En el nivel de técnico superior universitario la matrícula no escolarizada es muy pequeña y ha descendido. En 2020-2021 representaba apenas el 3.4%.

La matrícula no escolarizada en el sector privado es mayoritaria. En 2020-2021 el sector privado matriculó a 461.5 mil estudiantes, el 59% de la matrícula no escolarizada total de licenciatura. Los datos señalan que el sector privado ha sido más dinámico que el público en las ofertas no tradicionales (Tablas 6 y 7).

**Tabla 6. México. Matrícula de licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) escolarizada y no escolarizada por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021**

	Escolarizada			No escolarizada			
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Total general
2015-2016	2,295,330	947,768	3,243,098	239,054	258,592	497,646	3,740,744
2016-2017	2,368,669	983,587	3,352,256	261,273	303,315	564,588	3,916,844
2017-2018	2,425,492	1,029,878	3,455,370	220,093	360,178	580,271	4,035,641
2018-2019	2,488,279	1,045,320	3,533,599	242,662	394,198	636,860	4,170,459
2019-2020	2,552,723	1,088,024	3,640,747	282,092	446,198	728,290	4,369,037
2020-2021	2,602,919	1,026,453	3,629,372	321,066	461,511	782,577	4,411,949

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

**Tabla 7. México. Matrícula de licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) escolarizada y no escolarizada por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021. Porcentajes**

	Escolarizada			No escolarizada		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
2015-2016	70.8	29.2	100.0	48.0	52.0	100
2016-2017	70.7	29.3	100.0	46.3	53.7	100
2017-2018	70.2	29.8	100.0	37.9	62.1	100
2018-2019	70.4	29.6	100.0	38.1	61.9	100
2019-2020	70.1	29.9	100.0	38.7	61.3	100
2020-2021	71.7	28.3	100.0	41.0	59.0	100

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

En el sector público, la matrícula en modalidades escolarizadas es mayoritaria. En 2020-2021 el 89% era escolarizada. Sin embargo, las opciones no escolarizadas han crecido: en 2015-2016 representaban al 9.4% de la matrícula y en 2020-2021 el 11%. En el sector privado la importancia de la matrícula no escolarizada es mayor que en el público y han crecido en mayor proporción. En 2015-2016 las matrículas no escolarizadas representaron el 21.4% de la matrícula del sector privado, pero en 2020-2021 ya representaban al 31% (Tabla 8).

<b>Tabla 8. México. Matrícula de licenciatura por sostenimiento y modalidad. 2015-2016 a 2020-2021. Porcentajes</b>						
	Pública			Privada		
	Escolarizada	No escolarizada	Total	Escolarizada	No escolarizada	Total
2015-2016	90.6	9.4	100	78.6	21.4	100
2016-2017	90.1	9.9	100	76.4	23.6	100
2017-2018	91.7	8.3	100	74.1	25.9	100
2018-2019	91.1	8.9	100	72.6	27.4	100
2019-2020	90.0	10.0	100	70.9	29.1	100
2020-2021	89.0	11.0	100	69.0	31.0	100

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

Algunos subsistema carecen de oferta no convencional o la tienen en una proporción muy pequeña, por ejemplo, los Centros de Investigación SEP-Conacyt, las normales públicas o la universidades politécnicas. Destacan algunas, como las “otras IES públicas”, donde está incluida la Universidad Abierta y a Distancia de México que ofrece programas exclusivamente en línea. También destacan las instituciones particulares, cuya matrícula no escolarizada alcanza el 31% (Tabla 9)

<b>Tabla 9. México. Matrícula de licenciatura por subsistema y modalidad. 2020-2021</b>			
Subsistema	Escolarizada	No escolarizada	Total
Centros de Investigación Conacyt	100	0.0	100
Normales Públicas	100	0.0	100
IES Particulares	69.0	31.0	100
Otras IES Públicas	51.3	48.7	100
Unidades Descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	96.3	3.7	100
Unidades Federales del Tecnológico Nacional de México	96.7	3.3	100
Universidades Interculturales	79.5	20.5	100
Universidades Politécnicas	99.8	0.2	100
Universidades Públicas Estatales	95.2	4.8	100
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	98.6	1.4	100
Universidades Públicas Federales	72.4	27.6	100
Universidades Tecnológicas	99.2	0.8	100
Total general	82.3	17.7	100

Fuente: Anuario estadístico ANUIES 2020-2021.

## Matrícula por niveles: TSU, licenciatura y posgrado

### *Matrícula de técnico superior y licenciatura*

De la matrícula total en 2020-2021, la licenciatura ocupa la mayor parte, el 88.5%, el posgrado el 8.1% y el técnico superior universitario (TSU) el 3.4%. Debe observarse que el posgrado ha incrementado ligeramente su participación en la matrícula total, mientras que el TSU ha disminuido (Tabla 10). Este nivel fue el más afectado por la pandemia de covid-19.

**Tabla 10. México. Matrícula total de educación superior por niveles. (Escolarizada y no escolarizada). 2015-2016 a 2020-2021**

Ciclo escolar	Técnico Superior Universitario		Licenciatura universitaria y tecnológica y normal		Posgrado		Total
		%		%		%	
2015-2016	175,227	4.1	3,740,744	88.1	328,430	7.7	4,244,401
2016-2017	179,295	4.0	3,916,844	88.4	334,109	7.5	4,430,248
2017-2018	174,609	3.8	4,035,641	88.5	351,932	7.7	4,562,182
2018-2019	173,674	3.7	4,170,459	88.6	361,267	7.7	4,705,400
2019-2020	177,549	3.6	4,369,037	88.6	384,614	7.8	4,931,200
2020-2021	167,943	3.4	4,411,949	88.5	403,312	8.1	4,983,204

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

Entre 2015 y 2018, que corresponden a la segunda mitad del gobierno del presidente Peña Nieto, el ritmo anual de crecimiento de la matrícula total se redujo. En 2019, primer año del presidente López Obrador, el ritmo se recuperó, pero volvió a caer drásticamente al 1.1% entre los ciclos escolares 2019-2010 y 2020-2021, debido a los efectos de la pandemia por covid-19 sobre la demanda (Tabla 11).

**Tabla 11. México. Matrícula de técnico superior universitario, licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) y posgrado. (Escolarizada y no escolarizada). Tasas de crecimiento anual 2015-2016 a 2020-2021**

Ciclo	Técnico Superior Universitario	Licenciatura universitaria y tecnológica y normal	Posgrado	Total
2015-2016				
2016-2017	2.3	4.7	1.7	4.4

2017-2018	-2.6	3.0	5.3	3.0
2018-2019	-0.5	3.3	2.7	3.1
2019-2020	2.2	4.8	6.5	4.8
2020-2021	-5.4	1.0	4.9	1.1

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

La matrícula total de técnico superior universitario ha descendido. En 2015-2016 era de 175.2 mil estudiantes y en 2020-2021 de 167.9. El sector público es mayoritario, pues concentra el 96.3% de la matrícula de este nivel, sin embargo, entre 2015 y 2020 el número de estudiantes se ha reducido. Por el contrario, el sector privado se ha expandido consistentemente, acumulando entre 2015 y 2020 un 40% de más estudiantes. En 2015, el sector privado tenía al 2.5% de la matrícula y en 2020-2021 el 3.7, pasando de 4.4 mil estudiantes a 6.1 mil en 2020-2021 (Tabla 12).

**Tabla 12. México. Matrícula de técnico superior universitario por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021**

Año	Público		Privado		Total
		%		%	
2015-2016	170,843	97.5	4,384	2.5	175,227
2016-2017	174,243	97.2	5,052	2.8	179,295
2017-2018	168,983	96.8	5,626	3.2	174,609
2018-2019	168,993	97.3	4,681	2.7	173,674
2019-2020	170,997	96.3	6,552	3.7	177,549
2020-2021	161,804	96.3	6,139	3.7	167,943
Crec. % 2015-2020	-5.3		40.0		-4.2

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

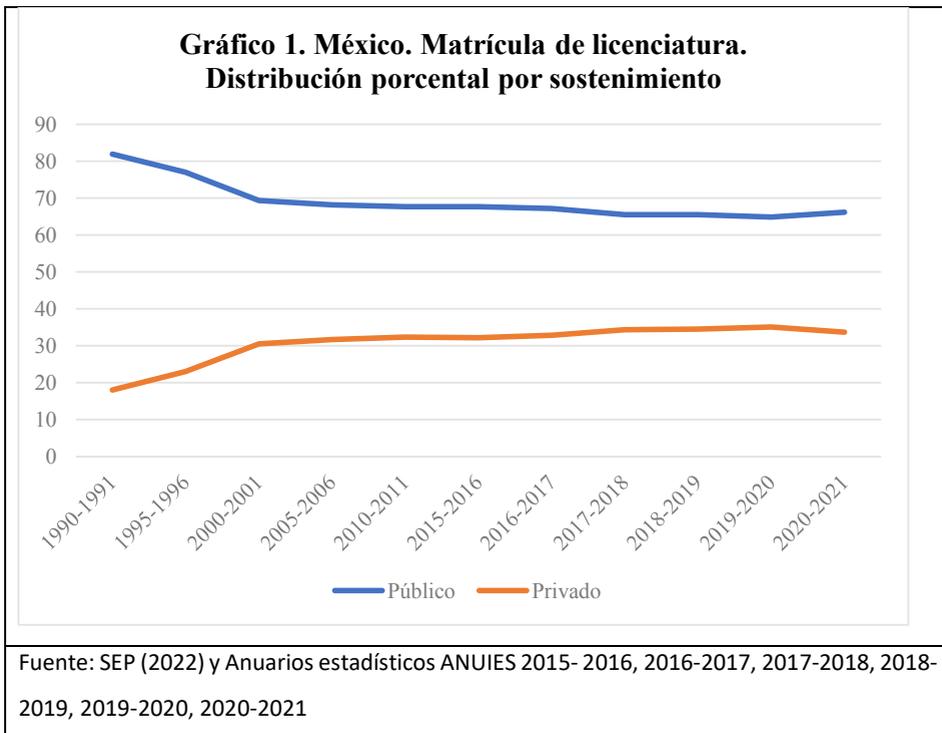
En el nivel de licenciatura la matrícula ha crecido 17.9% entre 2015 y 2020. El sector público creció en esos años 15.4% y el privado 23.3%, lo que expresa su mayor dinamismo. En 2020-2021 el sector privado concentró al 33.7% (Tabla 13).

**Tabla 13. México. Matrícula de licenciatura (tecnológica, universitaria y normal) por sostenimiento. 2015-2016 a 2020-2021**

Ciclo	Público	%	Privado	%	Total
2015-2016	2,534,384	67.8	1,206,360	32.2	3,740,744
2016-2017	2,629,942	67.1	1,286,902	32.9	3,916,844
2017-2018	2,645,585	65.6	1,390,056	34.4	4,035,641

2018-2019	2,730,941	65.5	1,439,518	34.5	4,170,459
2019-2020	2,834,815	64.9	1,534,222	35.1	4,369,037
2020-2021	2,923,985	66.3	1,487,964	33.7	4,411,949
Crec. % 2015-2020	15.4	-2.2	23.3	4.6	17.9
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

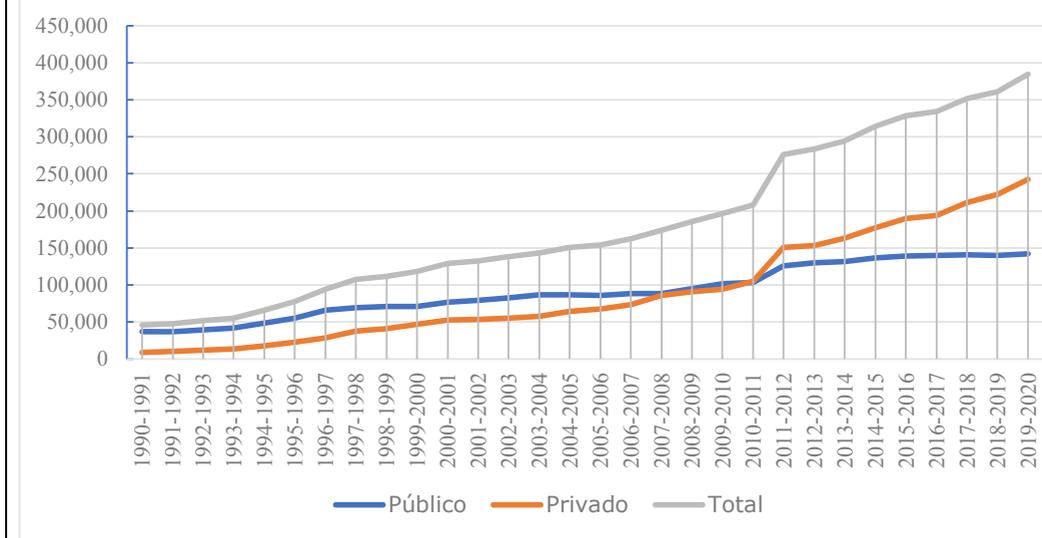
En 2015-2016, se inició un nuevo ciclo de crecimiento del sector privado, no equiparable al de 1990-2000, pero mayor que el de 2000-2015. Este nuevo ciclo se debe a que el crecimiento de la oferta pública fue inferior al crecimiento de la demanda total, lo que generó oportunidades para el mercado privado. Este sector se vio más afectado que el público por la pandemia y, por lo tanto, se observa una ligera reducción de su porcentaje en la matrícula total de licenciatura (Gráfico 1)



### Matrícula de posgrado

La matrícula de posgrado inició desde la década noventa del siglo pasado una tendencia ascendente. A partir de 2010 esa tendencia se aceleró y la matrícula pasó de 208.2 mil a 403.3 mil en 2020-2021, casi el doble en diez años (Gráfico 2).

**Gráfico 2. México. Matrícula total y por sostenimiento de posgrado**



Fuente: SEP (2022) y Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

En el periodo de 2010 a 2020 se observa un primer momento de crecimiento muy dinámico entre 2010 y 2015 del 57.7%. Del 2015 al 2020 el crecimiento fue importante pero menor, del 22.8%. Visto en su conjunto, entre 2010 y 2020 el crecimiento es del 93.7% (Tablas 14 y 15).

El nivel de maestría contiene la mayor parte de los estudiantes de posgrado. En 2020-2021 las maestrías tenían 289.7 mil estudiantes, seguidas por las especialidades con 61.7 mil y los doctorados con 51.9 mil alumnos. Las maestrías tuvieron entre 2010 y 2020 un crecimiento notable del 100.4%, pero los doctorados destacaron por acumular un crecimiento del 124.3%, al pasar de 208.2 mil estudiantes en el ciclo 2010-2011 a 403.3 mil en el ciclo 2020-2021 (Tablas 14 y 15).

	2010	2015	2020
Especialidad	40,560	52,329	61,714
Maestría	144,543	237,331	289,730
Doctorado	23,122	38,770	51,868
Total general	208,225	328,430	403,312

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES del 2010-2011 al 2020-2021.

<b>Tabla 15. México. Matrícula de posgrado por nivel. Crecimiento acumulado %. 2010-2015, 2015-2020 y 2010- 2020</b>					
	<b>Crec.</b>	<b>%</b>	<b>Crec.%</b>	<b>Crec.</b>	<b>%</b>
	<b>2010-2015</b>		<b>2015-2020</b>	<b>2010-2020</b>	
Especialidad	29.0		17.9	52.2	
Maestría	64.2		22.1	100.4	
Doctorado	67.7		33.8	124.3	
Total general	57.7		22.8	93.7	

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES del 2010-2011 al 2020-2021.

Hay diversos factores que explican ese proceso expansivo. Desde la política pública, los gobiernos dieron prioridad al posgrado en el sistema de educación superior y en el de ciencia y tecnología, generando políticas para el fortalecimiento de la profesión académica y para la formación de recursos para la investigación científica y tecnológica. En el primer caso surgieron diversos programas: SUPERA impulsado por ANUIES y Conacyt de 1993 a 1996; el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), puesto en marcha por la Secretaría de Educación Pública de 1996 a 2013 y transformado en Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) en 2014. En el sector de ciencia y tecnología surgieron el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) en 1991; el Padrón de Posgrados de Excelencia en 1992 y transformado en Programa Nacional de Posgrados de Calidad; y el Sistema SEP-Conacyt de centros de investigación.

Por otro lado, el mercado académico creció con pautas más competitivas y se acrecentó la competencia interinstitucionales por reputación y recursos. Este entorno estimuló a las instituciones para exigir a los profesores contar con posgrado para ser contratados o concederles promociones. A mediados de la primera mitad de este siglo, surgieron nuevas exigencias formativas a maestros de escuelas normales, de educación básica y de media superior. Ello estimuló poderosamente la demanda por cursar estudios de posgrado. Sin embargo, en cuanto a los recursos, el gobierno privilegió los apoyos a los posgrados de investigación, y los posgrados para la formación docente y para el reciclamiento profesional quedaron librados a las decisiones de las instituciones, especialmente las privadas, que encontraron en esa demanda una oportunidad para

ampliar los negocios educativos. Estos procesos reforzaron la emergencia del mercado del posgrado y la apertura de nuevas ofertas profesionales.

El fenómeno más destacado de esta expansión es el crecimiento de la matrícula del posgrado privado, que a partir de 2010 comenzó a ser mayor que la del sector público. En 2020-2021, este sector tenía al 63.7% de la matrícula total del posgrado (Tabla 16).

**Tabla 16. México. Matrícula total de posgrado (especialidad, maestría y doctorado). 2015-2016 a 2020-2021**

<b>Año</b>	<b>Público</b>	<b>%</b>	<b>Privado</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
2015-2016	138,894	42.3	189,536	57.7	328,430
2016-2017	140,278	42.0	193,831	58.0	334,109
2017-2018	140,919	40.0	211,013	60.0	351,932
2018-2019	139,511	38.6	221,756	61.4	361,267
2019-2020	142,063	36.9	242,551	63.1	384,614
2020-2021	146,232	36.3	257,080	63.7	403,312

Crec. % 2015-2020

5.3

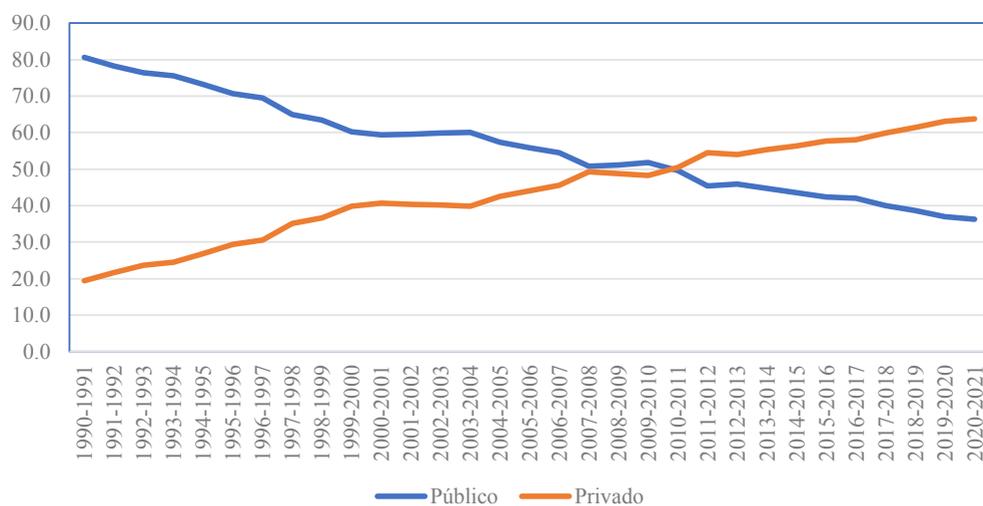
35.6

22.8

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

La tendencia de crecimiento del sector privado en posgrado se venía perfilando desde 1990 (Gráficos 2 y 3). En la actualidad, el posgrado constituye un mercado claramente dominado por el sector privado, que ha encontrado en los posgrados profesionales la vía de su expansión, con escasa incursión en posgrados académicos, a cargo de instituciones privadas de excelencia, como las universidades del sistema jesuita (Ibero), el Instituto Tecnológico autónomo de México (ITAM), la Universidad la Salle y el Tecnológico de Monterrey.

**Gráfico 3. México. Posgrado. Distribución porcentual de la matrícula por sostenimiento**



Fuentes: SEP (2022) y ANUIES, Anuario Estadístico 2020-2021.

La expansión del posgrado implicó a su vez una ampliación de la base institucional. En 2011, 1503 instituciones ofrecían programas de posgrado, pero en 2019 el número se elevó a 1707. En cuanto a los programas, en 2011 se registraron 7,718 programas y en 2019 11,559. Al igual que en la matrícula, destaca el crecimiento del número de posgrados de doctorado (Tabla 17).

**Tabla 17. México. Posgrado. Número de programas. 2011 y 2019**

	2011	2019	Crec. %
Especialidad	1,170	2,238	91.3
Maestría	5,614	7,619	35.7
Doctorado	934	1,702	82.2
Total	7,718	11,559	49.8

Fuente: ANUIES. Anuarios Estadísticos 2011-2012 y 2019-2020.

El extraordinario crecimiento del doctorado se dio en las instituciones que ya lo ofrecían con anterioridad, en algunas que comenzaron a ofrecerlo a partir de los años 90 del siglo pasado y, especialmente, en instituciones privadas que incursionaron en los nuevos mercados.

En el sector público, los centros de investigación Conacyt representan un sector pequeño pero sus matrículas son básicamente de posgrado. Las incluidas en “otras IES públicas tienen un 14.7% de sus matrículas totales en posgrados, lo mismo que las IES del sector privado. Siguen las universidades públicas federales, cuyas matrículas en posgrado representan el 7.7% de sus matrículas totales, y las universidades públicas estatales con el 4.1% de la matrícula inscrita en posgrados. El resto tiene porcentajes muy bajos. Estos datos ilustran que, salvo los centros de investigación, las IES mexicanas son principalmente de enseñanza de licenciatura, pero con diferencias pues algunas tienen programas de posgrados más numerosos y desarrollados (Tabla 18).

<b>Subsistema</b>	<b>Posgrado</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Centros de Investigación Conacyt	4,261	90.9	4,687
Escuelas Normales Públicas	3,445	3.2	107,311
Instituciones Particulares	257,080	14.7	1,751,183
Otras IES Públicas	32,627	14.7	222,015
Unidades Descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	1,007	0.4	243,577
Unidades Federales del Tecnológico Nacional de México	4,855	1.4	359,375
Universidades Interculturales	223	1.4	16,296
Universidades Politécnicas	1,265	1.2	104,959
Universidades Públicas Estatales	53,163	4.1	1,294,609
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	1,188	1.7	68,857
Universidades Públicas Federales	44,125	7.7	570,046
Universidades Tecnológicas	73	0.0	240,289
<b>Total general</b>	<b>403312</b>	<b>8.1</b>	<b>4,983,204</b>

Fuente: ANUIES, Anuario Estadístico 2020-2021.

La otra vía de la expansión del posgrado han sido las modalidades no escolarizadas. De 2015 a 2020, el crecimiento de la matrícula total de posgrado (especialidad, maestría y doctorado) en modalidades escolarizadas ha sido insignificante, del 0.6%. Sin embargo, la matrícula no escolarizada creció en 80.8%, al pasar de 90.8 mil estudiantes en el ciclo 2015-2016 a 164.2 mil en 2020-2021 (Tabla 19).

<b>Año</b>	<b>Escolarizada</b>	<b>%</b>	<b>No escolarizada</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
2015-2016	237,617	72.3	90,813	27.7	328,430
2016-2017	238,872	71.5	95,237	28.5	334,109
2017-2018	239,948	68.2	111,984	31.8	351,932

2018-2019	240,822	66.7	120,445	33.3	361,267
2019-2020	248,018	64.5	136,596	35.5	384,614
2020-2021	239,088	59.3	164,224	40.7	403,312
Crec.% 2015-2020	0.6		80.8		22.8
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

En el nivel de maestría, llama la atención que en 2020-2021 el porcentaje de matrícula en modalidades no escolarizadas es del 48%, esto es, casi la mitad de los estudiantes estudian en nuevas opciones. Este fenómeno cobró importancia hace relativamente poco tiempo. Apenas en 2015, por ejemplo, el 32.4% de la matrícula de maestría estaba en modalidades no escolarizadas (Tabla 20).

Año	Escolarizada	%	No escolarizada	%	Total
2015-2016	160,594	67.7	76,737	32.3	237,331
2016-2017	159,432	66.6	79,964	33.4	239,396
2017-2018	158,215	63.0	92,725	37.0	250,940
2018-2019	156,141	60.8	100,557	39.2	256,698
2019-2020	158,219	58.0	114,448	42.0	272,667
2020-2021	150,541	52.0	139,189	48.0	289,730
Crec.% 2015-2020	-6.3		81.4		22.1
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

En el doctorado se ha presentado un fenómeno análogo. En 2015-2016, el 21% de la matrícula se ubicaba en modalidades no escolarizadas, pero en 2020-2021 alcanzó el 32.9%, un fenomenal crecimiento del 109.8%: en 2015-2016 había 8,139 estudiantes de doctorado inscritos en programas no presenciales y en 2020-2021 la cifra se elevó a 17,079 (Tabla 21).

Año	Escolarizada	%	No escolarizada	%	Total
2015-2016	30,631	79.0	8,139	21.0	38,770
2016-2017	30,693	77.8	8,755	22.2	39,448
2017-2018	32,178	73.6	11,566	26.4	43,744
2018-2019	33,323	72.4	12,726	27.6	46,049
2019-2020	35,068	69.5	15,363	30.5	50,431

2020-2021	34,789	67.1	17,079	32.9	51,868
Crec.% 2015-2020	13.6		109.8		33.8
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

Cabe subrayar que el posgrado no escolarizado, al menos visto desde el comportamiento numérico de sus matrículas, pareció no resentir los efectos de la pandemia por covid-19. Entre 2019-2020 y 2020-2021 no se registraron descensos de la matrícula en ningún nivel de posgrado no escolarizado.

### Matrícula por sexo

La tendencia ascendente de las mujeres como porcentaje de la matrícula de educación superior ha continuado. En 2015 la matrícula femenina de educación superior (técnico superior universitario, licenciatura y posgrado) alcanzó a ser el 50% y el porcentaje continúa creciendo. En 2020-2021 las mujeres constituían el 52.5% de la matrícula total (Tabla 22).

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	2,128,216	50.1	2,116,185	49.9	4,244,401
2016-2017	2,207,846	49.8	2,222,403	50.2	4,430,249
2017-2018	2,253,398	49.4	2,308,784	50.6	4,562,182
2018-2019	2,306,768	49.0	2,398,632	51.0	4,705,400
2019-2020	2,389,477	48.5	2,541,723	51.5	4,931,200
2020-2021	2,366,248	47.5	2,616,956	52.5	4,983,204
Crec. % 2015-20120	11.18		23.66		17.41
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

Pero hay algunas diferencias por niveles de la educación superior. En el de técnico superior universitario, las mujeres han aumentado su participación, pero en mucho menor medida. Entre 2015 y 2020 su presencia creció solo 2% al pasar de 69,7 mil en 2015-2016 a 71.1 mil en 2020-2021, el 42.4% de la población estudiantil de ese año lectivo (Tabla 23).

**Tabla 23. México. Matrícula de técnico superior universitario total por sexo. 2015-2016 a 2020-2021**

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	105,481	60.2	69,746	39.8	175,227
2016-2017	107,186	59.8	72,109	40.2	179,295
2017-2018	104,452	59.8	70,157	40.2	174,609
2018-2019	103,314	59.5	70,360	40.5	173,674
2019-2020	105,130	59.2	72,419	40.8	177,549
2020-2021	96,815	57.6	71,128	42.4	167,943
Crec. % 2015-20120	-8.22		1.98		-4.16

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

En cambio, en la licenciatura, las mujeres constituían el 50% en 2015-2016 y el 52.6% en 2020-2021 (Tabla 24). Destaca el posgrado, donde la matrícula femenina ya representaba en 2015 el 53.9% y en 2020-2021 el 56% (Tabla 25).

**Tabla 24. México. Matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica y normal por sexo. 2015-2016 a 2020-2021**

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	1,871,330	50.0	1,869,414	50.0	3,740,744
2016-2017	1,947,993	49.7	1,968,852	50.3	3,916,844
2017-2018	1,987,684	49.3	2,047,957	50.7	4,035,641
2018-2019	2,038,831	48.9	2,131,628	51.1	4,170,459
2019-2020	2,111,376	48.3	2,257,661	51.7	4,369,037
2020-2021	2,091,909	47.4	2,320,040	52.6	4,411,949
Crec. % 2015-20120	11.79		24.11		17.94

Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.

**Tabla 25. México. Matrícula de posgrado por sexo. 2015-2016 a 2020-2021**

Año	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2015-2016	151,405	46.1	177,025	53.9	328,430

2016-2017	152,667	45.7	181,442	54.3	334,109
2017-2018	161,262	45.8	190,670	54.2	351,932
2018-2019	164,623	45.6	196,644	54.4	361,267
2019-2020	172,971	45.0	211,643	55.0	384,614
2020-2021	177,524	44.0	225,788	56.0	403,312
Crec. % 2015-20120	17.3		27.6		22.8
Fuente: Anuarios estadísticos ANUIES 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021.					

Dentro del posgrado, en especialidad en maestría y en doctorado, las mujeres predominan como porcentaje de la matrícula. En doctorado, recientemente la matrícula femenina llegó a ser poco más de la mitad, en un proceso de crecimiento importante que alcanzó el 39.4% entre 2015 y 2020. El crecimiento porcentual en ese periodo no fue tan alto en la especialidad, pues llegó al 19.7%. En maestría fue del 27.5%. En suma, el crecimiento de la matrícula femenina en doctorado adquirió gran dinamismo y permitió que las mujeres llegar a ser la mitad de la matrícula (Tabla 25).

Es oportuno hacer un par de observaciones: 1) la feminización de la matrícula presenta importantes diferencias entre instituciones, programas educativos y localidades. Es un proceso tendencial pero no homogéneo; 2) a pesar de la ampliación de su presencia en las IES, subsisten condiciones inequitativas de género. Los “ordenamientos de género”, como señalan Buquet *et al.* (2013, p. 188), imponen condiciones desiguales a las mujeres, que son víctimas de la inequidad de género, del sexismo y del hostigamiento y acoso sexuales, y dejan huellas en...

...la elección de carrera, el rendimiento escolar, la participación dentro de las clases y el peso que se da a ésta, la frecuencia que alcanzan los actos de hostigamiento que se sufren, el sexo de los perpetradores mayoritarios y el aprecio intelectual que se recibe o se niega... Hemos de reconocer que las instituciones de educación superior no son el paraíso de la igualdad; tampoco son territorios en los que las jerarquías sociales se quedan afuera de la puerta, sino que transitan tomadas de la mano de quienes cotidianamente las habitan.

El hecho de que las mujeres sean mayoría en la educación superior no implica que la equidad de género sea una realidad (UNESCO-IIESALC, 2021). De Garay y Del Valle (2012) advirtieron que...

pese a la inserción de las mujeres en distintos ámbitos de la educación superior mexicana, aún persisten desigualdades e inequidades, por lo que es preciso desarrollar una serie de estrategias y programas que permitan hablar de la existencia de equidad de género en nuestro sistema educativo superior.

## Matrícula por estrato social

### Cobertura

El acceso a la educación superior en México todavía es bajo, desigual e inequitativo. La tasa bruta de cobertura de la educación superior (TBCES) ha mejorado en los últimos años, pero aún se mantiene por debajo del 50% y es comparativamente inferior a la de otros países de la región. En 2015 era del 35.6% del grupo de edad respectivo (18 a 23 años) y en 2021 del 42.4% (Tabla 26).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TBCES	35.8	37.3	38.4	39.7	41.6	42.0	42.4
Matrícula	3,915,971	4,096,139	4,209,860	4,344,133	4,546,586	4,579,892	4,751,627

<sup>1/</sup> No incluye posgrado.  
Fuente: Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional: 2015- 2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019- 2020, 2020-2021.

La TBCES entre las entidades del país es sumamente desigual y aunque los porcentajes de cobertura muestran mejoras en todos los casos, las brechas se han profundizado. Por ejemplo, comparado con la tasa bruta de cobertura nacional, Chiapas tenía una brecha de -8.5 en 2000-2001 que pasó a -20.7% en 2020-2021 (Tabla 27). En otras palabras, la mejora nacional en la cobertura ha implicado que algunos pocos estados ganen ventajas en detrimento de los otros.

Entidad Federativa	Tasa bruta de cobertura		Brecha media nacional	
	2000-2001	2020-2021	2000-2001	2020-2021
Chiapas	13.0	21.3	-8.5	-20.7
Oaxaca	16.0	22.1	-5.5	-19.8

Guerrero	19.9	24.3	-1.5	-17.7
Michoacán	14.8	29.7	-6.6	-12.3
Tlaxcala	18.8	29.9	-2.7	-12.0
Quintana Roo	10.5	30.6	-11.0	-11.3
Durango	19.0	33.5	-2.5	-8.5
Guanajuato	13.4	33.5	-8.1	-8.4
Veracruz	18.1	33.7	-3.4	-8.3
México	12.9	34.3	-8.6	-7.7
Baja California Sur	18.2	35.8	-3.2	-6.2
Jalisco	20.5	36.5	-1.0	-5.4
San Luis Potosí	17.8	37.0	-3.6	-5.0
Campeche	22.7	37.1	1.2	-4.8
Zacatecas	15.5	37.5	-6.0	-4.4
Colima	25.4	38.0	4.0	-3.9
Tabasco	22.2	39.3	0.8	-2.6
Morelos	20.7	39.8	-0.8	-2.1
Yucatán	20.1	41.3	-1.4	-0.6
<b>Nacional</b>	<b>21.5</b>	<b>42.0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Hidalgo	15.5	42.2	-5.9	0.2
Chihuahua	21.2	42.2	-0.3	0.3
Nayarit	30.3	42.4	8.8	0.4
Tamaulipas	37.0	43.9	15.5	2.0
Baja California	18.8	44.6	-2.7	2.6
Aguascalientes	22.4	44.9	1.0	3.0
Querétaro	19.2	45.2	-2.2	3.3
Coahuila	26.9	45.2	5.4	3.3
Puebla	21.3	46.9	-0.2	5.0
Sonora	28.1	47.0	6.6	5.1
Nuevo León	29.9	53.6	8.4	11.7
Sinaloa	29.7	56.1	8.2	14.1
Ciudad de México	44.8	110.7	23.3	68.7
*Incluye matrícula escolarizada y no escolarizada comparada con población en el rango de edad de 18 a 22 años.				
Fuente: Tomado de Conaces (2022), con datos de SEP-SES, Base de Datos 911				

### *Cobertura por decil de ingreso*

En los últimos diez años se han mostrado avances en la cobertura educativa de los cuatro deciles más pobres de la población. En 2012, solo el 15.6% de los jóvenes de estos deciles cursaba estudios superiores, pero en 2018 el porcentaje se elevó a 26.5% (Tabla 28): la reducción del crecimiento poblacional, por un lado, y el crecimiento de las ofertas educativas y de la matrícula estimulado por la política pública de la administración federal 2012-2018, por el otro, explican esa mejoría.

<b>Tabla 28. México. Tasa bruta de escolarización superior de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso</b>			
<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
15.6	19.3	23.9	26.5
Tomado de: Secretaría de Educación Pública-SEP (2020). <i>Programa Sectorial de Educación 2020-2024</i> . México, SEP, julio, p. 89. <a href="https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf">https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf</a>			

Los últimos datos disponibles desagregados por deciles de ingreso son de 2016, pero sirven para ilustrar el fenómeno del rezago de los jóvenes de los primeros deciles de ingreso. Del grupo de edad de 18 a 23 años en el decil más pobre de la población, solo el 6.4% asistía a la educación superior en 2012; en 2016 la cobertura fue mejor, al pasar al 11.3%. En el extremo opuesto, la cobertura de ese grupo de edad del decil más rico fue de 94.3% en 2012 y de 112.4% en 2016 (Tabla 29). Cabe señalar, empero, que el porcentaje de jóvenes de 18 a 23 de la población total perteneciente al decil más rico es apenas del 4.8, mientras que el perteneciente al más pobre es del 10.5%, pero los primeros representan al 14% de la matrícula, mientras que lo segundos al 3.1% (Tabla 30).

<b>Tabla 29. México. Tasa bruta de cobertura por deciles de ingreso per cápita</b>		
<b>Distribución de la población 18-23 por deciles<sup>1/</sup></b>		
	2012	2016
I	6.4	11.3
II	12.7	19.1
III	17.9	22.8
IV	20.1	26.8
V	25.4	34.7
VI	22.7	38.9
VII	42.6	47.8
VIII	48.3	56.8
IX	67.6	74.6
X	94.3	112.4
<sup>1/</sup> Tomado de ANUIES. <i>Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional</i> . México, ANUIES, 2018, pp. 179. Con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH). <a href="http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf">http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf</a> .		

<b>Tabla 30. México. Distribución porcentual de la matrícula por estratos y de la población de 18 a 23 años por deciles de ingreso per cápita</b>				
	2012 <sup>1</sup>		2016 <sup>2/</sup>	
	% matrícula	% población 18-23	% matrícula	% población 18-23
I	1.5	8.0	3.1	10.5

II	3.6	9.6	5.2	10.5
III	5.4	10.3	7.0	11.8
IV	6.0	10.0	8.6	12.5
V	9.5	12.6	10.9	12.1
VI	7.8	11.6	11.2	11.1
VII	14.2	11.2	12.5	10.1
VIII	15.9	11.1	13.2	9.0
IX	18.2	9.1	14.5	7.5
X	17.8	6.4	13.9	4.8

<sup>1/</sup> Tomado de Mendoza, Rojas, Javier. Retos de la cobertura de educación superior. 1er Foro Regional Metropolitano sobre Educación Superior. Consejo Regional Área Metropolitana de la ANUIES, 14 de marzo de 2016, pp. 24. Con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH). [http://cram.ibero.mx/wp-content/uploads/2016/04/zppd\\_4COBERTURAJMendoza140420162.pdf](http://cram.ibero.mx/wp-content/uploads/2016/04/zppd_4COBERTURAJMendoza140420162.pdf).

<sup>2/</sup> Tomado de ANUIES. *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. México, ANUIES, 2018, pp. 67. Con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH). [http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION\\_Y\\_ACCION\\_2030.pdf](http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf)

## Matrícula por estados

La matrícula en los estados presenta muchas variaciones. En lo que respecta a la cobertura, como señalamos en un apartado anterior, existen importantes diferencias que muestran los diferentes niveles de desarrollo y las grandes desigualdades entre las entidades federativas del país. Por ejemplo, la Ciudad de México tiene una cobertura del 110.7%, mientras que Chiapas tiene el 21.3%.

También la distribución de la matrícula por sectores público y privado en los estados presenta variaciones. Querétaro tiene al 46.3% de su matrícula en el sector privado, pero Zacatecas y Tlaxcala apenas el 13.5% (Tabla 31).

Entidad	Pública	%	Particular	%	Total	TBC
Aguascalientes	33,631	62.9	19,852	37.1	53,483	44.9
Baja California	90,314	65.7	47,186	34.3	137,500	44.6
Baja California Sur	18,858	79.7	4,804	20.3	23,662	35.8
Campeche	23,776	78.1	6,658	21.9	30,434	37.1
Chiapas	61,736	56.9	46,705	43.1	108,441	21.3
Chihuahua	102,442	80.1	25,431	19.9	127,873	42.2
Ciudad de México	478,019	65.2	255,099	34.8	733,118	110.7
Coahuila	66,505	58.7	46,886	41.3	113,391	45.2
Colima	17,782	73.2	6,505	26.8	24,287	38

Durango	39,690	76.9	11,908	23.1	51,598	33.5
Guanajuato	108,586	62.6	64,747	37.4	173,333	33.5
Guerrero	60,499	80.0	15,158	20.0	75,657	24.3
Hidalgo	77,960	78.6	21,184	21.4	99,144	42.2
Jalisco	164,485	63.0	96,687	37.0	261,172	36.5
México	283,508	58.0	204,902	42.0	488,410	34.3
Michoacán	90,412	74.6	30,712	25.4	121,124	29.7
Morelos	43,940	67.1	21,588	32.9	65,528	39.8
Nayarit	27,780	66.0	14,328	34.0	42,108	42.4
Nuevo León	152,340	61.1	96,919	38.9	249,259	53.6
Oaxaca	57,348	73.5	20,688	26.5	78,036	22.1
Puebla	151,718	57.0	114,256	43.0	265,974	46.9
Querétaro	45,277	53.7	39,102	46.3	84,379	45.2
Quintana Roo	24,911	56.9	18,867	43.1	43,778	30.6
San Luis Potosí	59,231	65.9	30,683	34.1	89,914	37
Sinaloa	134,286	88.2	18,025	11.8	152,311	56.1
Sonora	95,115	81.3	21,931	18.7	117,046	47
Tabasco	57,065	68.7	26,026	31.3	83,091	39.3
Tamaulipas	74,139	59.2	51,045	40.8	125,184	43.9
Tlaxcala	30,320	86.5	4,728	13.5	35,048	29.9
Veracruz	170,571	74.3	58,923	25.7	229,494	33.7
Yucatán	36,772	48.3	39,399	51.7	76,171	41.3
Zacatecas	44,969	86.5	7,032	13.5	52,001	37.5
Total general	2,923,985	66.3	1,487,964	33.7	4,411,949	42
Fuente: ANUIES. Anuarios estadísticos: 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021. La tasa bruta de cobertura fue tomada de Conaces (2022).						

### *Propuestas y debates*

La propuesta más relevante del gobierno federal es la universalización y gratuidad de la educación superior, junto con la obligación del estado a impartirla. A la par, creó la Universidad para el Bienestar Benito Juárez García y puso en marcha dos programas de becas para estudiantes de bajos recursos. Estas medidas se han implementado al amparo de un discurso centrado en el derecho a la educación superior, en la inclusión y la equidad, con perspectiva de género. Antes de describir las propuestas del gobierno, conviene hacer un rápido rodeo sobre la noción de equidad y la forma cómo el gobierno la concibe y traduce en objetivos, estrategias y acciones en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

La equidad es un concepto que refiere a la igualación de oportunidades educativas y a la provisión de condiciones adecuadas para los individuos provenientes de los sectores sociales, económicos y culturales en situación de vulnerabilidad. Se relaciona también con la superación de las enormes brechas entre los sectores socioeconómicos y las desigualdades entre los estados, las regiones del país y las instituciones. La equidad implica que en la educación superior debe haber una adecuada representación de todos los sectores sociales y de grupos de la población que requieren atención específica para proteger y promover sus derechos, como estudiantes de grupos étnicos, mujeres, personas de la comunidad LGTBTTIQ+ y personas con alguna discapacidad. Las oportunidades y las condiciones de equidad suponen que la educación sea de calidad para que los estudiantes adquieran el conocimiento y las habilidades para tener un desempeño personal y profesional satisfactorio en la sociedad (Flores, 2009). Con condiciones adecuadas, los estudiantes tendrían la oportunidad de acceder a las instituciones que requieran y no ser “canalizados” a instituciones de baja calidad por su origen social, y se rompería el ciclo de la segmentación y de los circuitos precarios de educación. Con oportunidades y condiciones adecuadas, el acceso, las capacidades y talentos personales adquiriría mayor relevancia en la promoción y la conclusión de los estudios y la situación socioeconómica de los individuos tendería a perder peso como factor de la terminación de los estudios.

En ese marco, la equidad en política educativa debería traducirse en acciones para ampliar las oportunidades de acceder, transitar y permanecer en el sistema educativo, particularmente en los lugares donde hay mayor rezago educativo y poblaciones vulnerables por pobreza, discapacidad, pertenencia étnica, situación migratoria, género, preferencias sexuales, creencias religiosas y prácticas culturales (INEE-IIPE, UNESCO, 2018).

*Equidad en el Programa Sectorial de Educación 2020-2025 (PSE).* El punto de partida del PSE (SEP, 2020) son algunas consideraciones de diagnóstico:

En la actualidad, la educación en México reproduce las desigualdades regionales, sociales y económicas. Durante décadas, las políticas educativas oficiales

concentraron su acción en ciertas partes del sistema, mostrando negligencia hacia otras. Ejemplos de esa mirada parcial se ilustran observando la distribución del presupuesto, el cual ha beneficiado invariablemente a las escuelas urbanas sobre las rurales e indígenas, las tasas de analfabetismo de dos dígitos para ciertas entidades federativas y las brechas en el logro educativo de los grupos históricamente discriminados. (p. 8)

Para hacer frente a esa situación, el gobierno concibe a la equidad como un eje ordenador de la acción educativa para poner el sistema educativo al servicio de todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país, y con ello garantizar aprendizajes significativos y permanentes. El PSE señala:

Con el propósito de no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, el gobierno de la Cuarta Transformación no escatimará esfuerzos ni recursos para garantizar la igualdad de oportunidades educativas, situación que en un país plagado de inequidades implica adoptar la consigna por el bien de todos, primero los pobres, así como luchar contra todas las formas de discriminación (p. 9).

Se aplicaría así, un doble enfoque: 1) ofrecer educación relevante al entorno social, cultural, económico y geográfico de las y los alumnos, así como inclusiva al reconocer sus necesidades, intereses, ritmos y talentos”, y 2) apoyar a quienes se encuentran en desventaja, a partir de intervenciones de atención a la primera infancia y distribución de becas. La educación, de este modo será un catalizador del desarrollo nacional, basado en el bienestar de las personas, garantizando el derecho a la educación. Para ello, el PSE establece seis objetivos prioritarios:

- 1) Educación para todas y todos, “sin dejar a nadie atrás”;
- 2) Educación de excelencia para aprendizajes significativos;
- 3) Maestras y maestros como agentes de la transformación educativa;
- 4) Entornos educativos dignos y sana convivencia;
- 5) Deporte para todas y todos; y
- 6) Rectoría del Estado en la educación y consenso social.” (p. 10).

En cada uno de estos ejes, el PSE presenta estrategias y acciones puntuales, siempre alrededor de temas de inclusión, equidad, perspectiva intercultural y de género,

excelencia, pertinencia y relevancia; vinculación con comunidades en desventaja, expansión de la oferta educativa; fortalecimiento de la rectoría estatal.

Llama la atención que el PSE sea una lista de propósitos que carece de metas precisas, indicadores para valorar la consecución de los objetivos y formas de financiación. Lo único que se presenta son metas cuantitativas de cobertura, pero a todas luces resultan insuficientes para atender los objetivos planteados y valorar, si es que se ponen en práctica, el impacto de las acciones. Por eso, la política educativa que el gobierno ha emprendido no logra abarcar esa enorme cantidad de propósitos y se ha concentrado solo en algunos elementos. Veamos.

Desde 2018 se inició un intenso proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo tercero constitucional y a la promulgación de la nueva Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021). Por lo tanto, una parte importante de la política gubernamental en los primeros tres años fue política legislativa. Sin embargo, a partir de la promulgación de la LGES en abril de 2021 y, con ello, de la constitución del nuevo Consejo para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) se ha abierto una nueva etapa. Ahora los esfuerzos de la Subsecretaría de Educación Superior se han concentrado en:

- a) Dar forma a la nueva gobernanza del sistema;
- b) Diseñar las estructuras, funciones e instrumentos de un sistema nacional de evaluación;
- c) Organizar la redacción del Programa Nacional de Educación Superior (en proceso) y del Programa de Ampliación de la Oferta (en proceso);
- d) Redactar el documento de propuesta Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior;
- e) Redactar documentos en materia de igualdad sustantiva, no discriminación y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. la gobernanza.

Como puede verse, en sentido estricto, una gran parte de la política de educación superior se encuentra en una fase de diseño. Por lo tanto, se tienen apenas algunos

elementos de política pública en marcha, relacionados con la equidad, concentrados en torno a: 1) la universalización, la obligatoriedad y la gratuidad; 2) Universidad para el Bienestar Benito Juárez García; y 3) Becas.

*Universalización, obligatoriedad y gratuidad.* El gobierno federal ha propuesto los objetivos de alcanzar la universalización de la educación superior, de asumir la obligación de impartirla en el sector público a todos los que la demanden y de eliminar cualquier cobro en las instituciones públicas. Es un objetivo de gratuidad total en el sector público y que no implica a las instituciones privadas. La propuesta de universalización, obligatoriedad y gratuidad de la educación superior quedó estipulada en el artículo tercero constitucional reformado, en la nueva Ley General de Educación Superior y en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024. En la LGES, los legisladores tuvieron la precaución de reducir la fuerza que tenía la idea de universalización y gratuidad en el artículo tercer mediante la idea de gradualidad, el largo plazo del objetivo y su cumplimiento en función de la “disponibilidad presupuestaria”. Es decir, supeditaron la política educativa a la política del gasto, que es, como vimos en la primera parte de este informe, una política de austeridad. De hecho, una de las principales controversias cuando se debatía el tema de universalidad y gratuidad era la necesidad de establecer garantías a esos nuevos derechos para evitar que fueran letra muerta, en el contexto de una nueva política fiscal que elevara la tasa impositiva a las grandes ganancias y mejorara la recaudación en general, al mismo tiempo que se reorientaran decididamente las prioridades del gasto público. En el gobierno actual, las prioridades se concentran en la edificación de grandes obras de infraestructura (aeropuerto, refinerías, trenes, termoeléctricas), sumamente controvertidas por sus altos costos, su pertinencia y sus impactos ambientales.

La universalización, obligatoriedad y gratuidad no implican que las IES deban adoptar una política irrestricta de puertas abiertas. Implica que el Estado promoverá acciones para que gradualmente las instituciones dejen de cobrar “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, art. 6, VIII). Las instituciones conservarán sus procedimientos de ingreso y admisión. La obligatoriedad se define como “las acciones que promueva el Estado para apoyar el incremento de la cobertura de educación superior, mejorar la distribución territorial y la diversidad de la oferta educativa”. De manera concurrente, las autoridades federal y estatales tienen la atribución de “diseñar e implementar, de manera coordinada, programas de expansión y diversificación de la oferta educativa de tipo superior, garantizando su validez oficial, los recursos materiales y la infraestructura necesarios para la prestación de nuevos servicios educativos con criterios de excelencia educativa, equidad, inclusión, interculturalidad y pertinencia” e “impulsar opciones educativas innovadoras que contribuyan a la educación de excelencia, el incremento de la cobertura y diversificación de la oferta educativa” (LGES, art. 49, IX y XI). Asimismo, la LGES estipuló que la ampliación de la oferta y el incremento de la cobertura está contemplada en los recursos ordinarios de las instituciones (LGES, art. 67, II)

Las políticas federales desde 2012 se han propuesto metas para mejorar el acceso a la educación superior de los sectores más pobres de la población. El Plan Sectorial de Educación 2013-2018 del gobierno del Presidente Ernesto Peña Nieto (2012-2018) propuso por primera vez una meta de equidad: llegar a una cobertura del 17.4% de los primeros cuatro deciles de ingreso. La meta se logró en 2016, al alcanzar un 23.9%. El presente gobierno inició con una tasa de cobertura de los cuatro primero deciles del 26.5%. A juzgar por el reducido crecimiento de la cobertura total entre 2019 y 2022, del 41.6% al 42.4%, podemos inferir que la cobertura de los cuatro deciles más pobres no se ha incrementado y que la cobertura total del 50% propuesta por el gobierno federal para 2024 difícilmente se logrará.

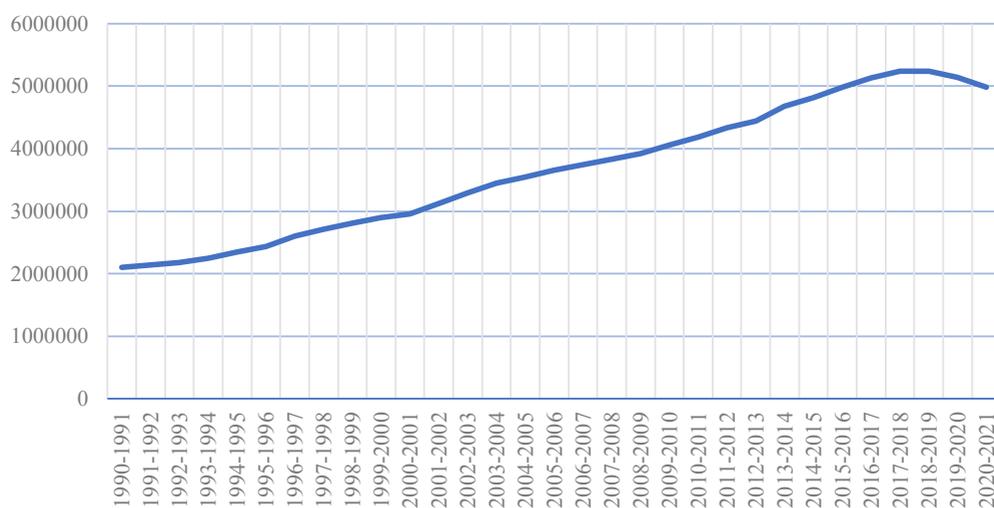
La universalización de la educación superior implica mejorar el egreso de media superior; atraer a los egresados de ese nivel educativo hacia la educación superior y, por lo tanto, mejorar la tasa de absorción; abrir más lugares en las instituciones existentes; ofrecer una mayor diversidad de opciones formativas acordes con nuevas necesidades, demandas y tendencias profesionales y laborales; y crear más instituciones. Todas estas medidas implican una ampliación de recursos para construir y ampliar instalaciones,

dotarlas de infraestructura tecnológica y servicios, contratar personal académico y administrativo y generar proyectos académicos, pedagógicos y de vinculación social y productiva. Sin embargo, como veremos en un apartado posterior con más detalle, los recursos no sólo no se han ampliado, sino que, por el contrario, se han reducido.

La Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021) mandata a la Secretaría de Educación Pública a presentar a más tardar en 2022, “de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria”, un programa de ampliación de la oferta en los niveles nacional, regional y estatal, con metas de corto, mediano y largo plazo. Ese plan aún no ha sido elaborado.

*Egreso de bachillerato y tasa de absorción de la educación superior.* En buena medida, el crecimiento de la educación superior depende de la evolución de la matrícula de educación media superior, de su eficiencia terminal y de la tasa de absorción que sea capaz de tener la ES. A partir de fines del siglo pasado, la matrícula de educación media tuvo un crecimiento sostenido (Gráfico 4). Sin embargo, a partir de 2018, antes de la pandemia, se inició el estancamiento de la matrícula de educación media superior con un crecimiento marginal entre 2017 y 2018, cuando inició la presente administración. Desde 2019 la matrícula de este nivel comenzó un descenso, sin duda acicateada por los efectos de la pandemia por covid-19. En 2020-2021 se mostraron los primeros efectos con una reducción de 3.1% con respecto a la matrícula del año lectivo anterior, y en 2021-2022 se dio una reducción de más de 500 mil estudiantes, una disminución del 11.4%. Esto significa que la matrícula de este nivel es medio millón de alumnos menor que la de 2020-2021 (Tabla 32). Una pérdida de enormes dimensiones que afectará el crecimiento de la educación superior en los próximos años.

**Gráfico 4. México. Matrícula total de educación media superior. 1990-2021**



Fuente: SEP. Estadística histórica 1893-1894 a 2020-2021

<https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

**Tabla 32. México. Matrícula de educación media superior. 2015-2016 a 2021-2022**

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022*
Matrícula	4,985,080	5,128,518	5,237,003	5,239,675	5,144,673	4,985,005	4,419,286
Crec. % Anual		2.9	2.1	0.1	-1.8	-3.1	-11.4
Crec. % 2015-2020		2.9	5.1	5.1	3.2	0.0	-11.4

SEP. Estadística histórica 1893-1894 a 2020-2021 <https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

La tasa de absorción de la educación superior registró un ligero aumento entre 2015 y 2017. A partir de 2018, año de inicio del gobierno actual, la tasa comenzó a descender. De 2019 a 2020 el descenso se tornó agudo como consecuencia de la pandemia por Covid-19 y ausencia de políticas específicas para evitar o aminorar la caída de la demanda. Datos preliminares de la Secretaría de Educación Pública indican que la tasa de absorción presenta una recuperación al pasar de 63.6% en 2020-2021 a 68.1% en 2021-2022, todavía debajo de la tasa de 2019-2020, que fue de 72.2% (Gráfico 5)

**Gráfico 5. México. Tasa de absorción en educación superior**



Fuente: Fuente: SEP. Bases de datos del formato 911 de educación superior (inicio del ciclo escolar) y SEP. Bases de datos del formato 911 de educación media superior (inicio del ciclo escolar). Elaborado mediante el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Catálogo Nacional de Indicadores.

<https://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOrden=1.3&ind=6200027776&gen=829&d=n>

La reducción de la tasa de absorción se expresó en el primer ingreso a la educación superior, que en el nivel de licenciatura universitaria, tecnológica y normal ha sufrido una reducción del 5%, es decir, 51 mil estudiantes menos entre los ciclos 2018-2019 y 2020-2021.

*Efectos de la pandemia sobre la matrícula.* La pandemia propició que el crecimiento de la matrícula fuese marginal (1.3%). Las afectaciones económicas a las familias, los efectos directos de la covid-19 sobre el estudiantado y familias, las necesidades de trabajar y la pérdida de interés por los estudios son algunas de las causas que explican el estancamiento. A esas causas debe agregarse la falta de una política de educación superior proactiva, con programas y recursos financieros específicos para facilitar el tránsito hacia la educación a distancia, así como el retraso en el regreso a las actividades presenciales, debido en buena medida a la falta de recursos para garantizar condiciones sanitarias que evitaran la propagación de la covid-19.

En ese contexto, algunas IES incrementaron su matrícula de TSU y licenciatura con respecto al ciclo escolar anterior, pero otras perdieron estudiantes. Las universidades interculturales crecieron 14% y el amplio y diverso conjunto de “otras” creció 11.5%. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México (UNADM), que opera en línea, tuvo un destacado crecimiento de 9.4%, explicable por ser una opción que se ajustó por su modalidad al resguardo sanitario. Destacan por la pérdida los Centros CONACYT, las universidades y los institutos tecnológicos (Tabla 33). No se conocen aún las causas precisas de estos comportamientos diferenciados.

<b>Tabla 33. México. Matrícula de técnico superior universitario y licenciatura 2020-2021 a 2021-2022. Variación anual</b>				
Tipo de institución	2020-2021	2021-2022	Diferencia	Variación %
Universidades Públicas Federales	190,674	199,586	8,912	4.7
Universidades Públicas Estatales	1,241,446	1,248,347	6,901	0.6
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	68,401	66,799	-1,602	-2.3
Institutos Tecnológicos	597,092	571,116	-25,976	-4.4
Universidades Tecnológicas	240,174	225,751	-14,423	-6.0
Universidades Politécnicas	103,581	101,103	-2,478	-2.4
Universidades Interculturales	16,073	18,323	2,250	14.0
Otras IES Públicas	116,659	130,113	13,454	11.5
Normales Públicas	104,457	110,489	6,032	5.8
UPN (CDMX + Resto del país)	66,260	66,041	-219	-0.3
UNADM	100,084	109,462	9,378	9.4
Centros CONACYT	426	379	-47	-11.0
Total públicas	2,845,327	2,847,509	2,182	0.1
Particulares	1,458,005	1,509,716	51,711	3.5
Normal particular	13,517	14,329	812	6.0
Total particulares	1,471,522	1,524,045	52,523	3.6
Nacional	4,316,849	4,371,554	54,705	1.3
Tomado de: Subsecretaría de Educación Superior. Resultados preliminares Matrícula y cobertura de educación superior, ciclo 2021-2022. Estimaciones con la información reportada por 97.2% de las escuelas de educación superior n la base de datos 911 de educación superior al 10 de febrero de 2022. Documento de trabajo. México. SES, febrero de 2022. <a href="https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/8_reporte.pdf">https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/8_reporte.pdf</a> .				

*La Universidad para el Bienestar Benito Juárez García.* La única opción nueva es la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez”, que en la actualidad goza ya de 145 sede distribuidas en el país con una matrícula de 37,585 estudiantes en el ciclo 2021-2022 (Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García,

2021)<sup>1</sup>. Cuenta con un oferta de 36 carreras que son impartidas por 1,733 profesores. No hay examen de admisión y prácticamente cualquier persona con la educación media concluida puede inscribirse. Los alumnos gozan de una beca de aproximadamente \$2,350.00 pesos mensuales, equivalentes a US \$115.50. Su contribución a la universalización de la educación superior es mínima, pues apenas representa al 0.89% de la matrícula total. Recientemente, el Presidente anunció que serían creadas 55 nuevas universidades para el Bienestar (en realidad son sedes), preferentemente en Medicina y Enfermería (Redacción Animal Político, 2022), sin que mediara un diagnóstico ni estudios de factibilidad para sustentar esta iniciativa.

Su apertura ha sido motivo de diversas polémicas. Las críticas principales son haber sido instaladas mayoritariamente en muchos municipios que no reunían los requisitos estipulados, como ser de alta y muy alta marginación (Mejía y González, 2021); haber sido creadas de manera improvisada; carecer de instalaciones propias y recurrir a locales poco apropiados; la precariedad laboral, las arbitrariedades y despidos injustificados contra el personal académico (Roldán, 2021); cambiar de planes de estudio y reglas de un ciclo a otro sin previo aviso a los estudiantes y profesores (Roldán, 2020; Morán, 2022); carencia de protocolos para la titulación, las prácticas profesionales y el servicio social; inexistencia de exámenes o tesis para titulación; prohibición de reprobar alumnos (Camarillo, 2021); falta de profesores y materias; concentración de facultades de autoridad en la dirección general (Roldán, 2022) y papel deliberativo, no de máximo órgano, del Consejo Académico, cuyos miembros son designados por la dirección general (Canales, 2022).

La agencia estatal encargada de la evaluación de la política social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021a; 2021b) en una evaluación sobre el diseño de las UBBJ señaló que “el programa arrancó operaciones sin una institución formal conformada”, sin normatividad, que no todos los planes de estudio tienen certificación y validez oficial, así como “falta de documentación pública

---

<sup>1</sup> La directora general de la UBBJG dijo recientemente, en agosto de 2022, que contaban con más de 64 mil estudiantes. Es un número que casi duplica al reportado en agosto de 2021. Las discrepancias en las cifras son muy grandes.

de los procedimientos que se llevan a cabo para la ejecución de las obras en las sedes educativas”. El Organismo Coordinador se instituyó después de haber sido creada al UBBJG y falta transparencia en la designación de montos por proyectos de centros (sedes), compras y contratación de personal. Varios de los planteles que visitaron los evaluadores no están ubicados de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos del Programa y operan en condiciones paupérrimas. Además, el 40% de los planteles no están en localidades de muy alta y alta marginación como lo prescribe el Programa UBBJG, algo que también reportaron otros autores (González et al, 2021; Mejía et al, 2021). Adicionalmente, hay contradicciones en las cifras que maneja la documentación de la UBBJG sobre número de alumnos que cada plantel puede albergar.

La asociación Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad realizó un estudio sobre la UBBJG (MCCI, 2020) y concluyó que esta universidad prioriza el incremento de la cobertura pero descuida la calidad de los servicios ofrecido; el modelo de expansión de la cobertura mediante la construcción de nuevos planteles es costoso e ineficiente; hay ausencia de lineamientos sobre las características de diseño de espacios, falta de información pública y de recursos para prestar servicios con calidad e incumplimiento de requisitos de las sedes para obtener el registro de validez oficial de estudios (RVOE).

*Políticas de financiamiento de la expansión y la gratuidad.* El Fondo especial para la gratuidad no se ha constituido en los presupuestos de 2020, 2021 y 2022 y el proyecto para 2023 no lo contempla. Tampoco hay ampliaciones en los presupuestos ordinarios para que las IES puedan hacerse cargo de la ampliación de la cobertura y la gratuidad. Entonces no hay recursos para hacer realidad un postulado constitucional. Ante ello, la autoridad federal de educación superior relanzó en 2022 el Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, un programa de financiamiento extraordinario, el U79, que había sido cancelado en 2018, 2019 y 2021, con el fin de apoyar proyectos institucionales “incrementar la matrícula de educación a través de la creación o ampliación de unidades académicas, impulsar nuevos programas académicos y poner en marcha acciones para hacer efectivo el mandato constitucional de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior”. Sin embargo, ese programa de financiamiento extraordinario no es el fondo especial definido constitucionalmente pues en la

estructura presupuesta federal forma parte de los financiamientos a concurso y condicionados. La Subsecretaría de Educación Superior (2022) recientemente ha presentado una propuesta técnica para modificar el nombre del programa U79 “Expansión de la oferta de educación media superior y superior” a Programa “Fondo federal para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior”. Es decir, con un procedimiento de tipo administrativo se busca dar salida a la inexistencia del fondo especial mandatado por la constitución.

En 2022, el monto total del programa U79 fue de MXN \$436,846,381.76. Es un monto muy inferior a las necesidades de financiación estimadas por la ANUIES, la cual calculó que para alcanzar la meta de 50% de cobertura se requerirían a lo largo del sexenio 20 mil millones de pesos mexicanos. Tuirán (2019) calculó que se requerirían \$11,648 millones de pesos anuales, a los que se deberían sumar \$4,500 para la infraestructura ampliada, más \$8,536 millones de pesos para becas destinadas a estudiantes de los dos primeros deciles de ingresos que llegarían a la ES. A todo ello, habría que sumar la compensación a las instituciones por la eliminación de los cobros que la gratuidad traería consigo, lo que representa un monto adicional calculado por la ANUIES de \$13 mil millones de pesos. Es decir, para financiar el escenario ideal de la obligatoriedad se requerirían \$37,684 millones anuales a partir de 2019. Es claro que, ante ese panorama, los \$436 millones de pesos del programa U79 son absolutamente insuficientes.

*Políticas de apoyo a la demanda: becas.* El gobierno creó en 2019 la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar, Benito Juárez (CNBBBJ), con dos programas, uno llamado Becas Elisa Acuña y otro Jóvenes Escribiendo el Futuro. Estas últimas son becas de manutención. La becas Elisa Acuña son principalmente de manutención, pero integran otro de becas, que varían de acuerdo con las instituciones: excelencia, movilidad académica, prácticas profesionales, regularización académica, apoyo para el transporte; regularización académica; continuidad académica; cultural; cultural; deportiva; posgrado; titulación; apoyo por cambio de ciudad de residencia; etcétera. Las becas de manutención de ambos programas ascienden a MXN\$900.00 mensuales por diez meses, equivalentes a US\$45.00 dólares, que se entregan directamente a los beneficiarios, prioritariamente a estudiantes de localidades con población indígena;

localidades de alta y muy alta marginación; Zonas de Atención Prioritaria; población en condiciones de vulnerabilidad, como mujeres indígenas o afromexicanas, hombres indígenas o afromexicanos, y personas con discapacidad.

De acuerdo con el documento de trabajo *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior* de la Comisión de trabajo para la elaboración del "modelo y política de financiamiento para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior" coordinada por Mendoza (2022) "la población beneficiaria del programa se ha mantenido, aun cuando el presupuesto haya registrado una disminución". El monto de las becas de Jóvenes Escribiendo el Futuro es mucho mayor que las de manutención, se trata del uno de los programas sociales emblemáticos del actual gobierno. En 2019 se otorgaron 280 mil becas y en 2021 se habrían otorgado 410 mil (Mendoza, 2022).

De 2012 a 2018 el presupuesto de becas sufrió recortes cada año. En esa administración federal, las becas sufrieron una pérdida acumulada del 33%. La situación cambió los primeros años de la actual administración, pues el presupuesto para becas se ha incrementado en 159%, beneficiando en 2020 a cerca de 800 mil estudiantes. Adicionalmente, la administración de becas se ha simplificado normativa y operativamente, y se han armonizado los objetivos de apoyar a la población que más lo necesita. Sin embargo, se requiere ampliar la cobertura de los programas y medir sus impactos en la permanencia, la eficiencia terminal y la inserción de los egresados en el mundo profesional (Mendoza, 2022).

El bajo crecimiento económico de México, la baja recaudación fiscal y las políticas de gasto público enfocadas hacia los grandes proyectos de infraestructura han llevado al gobierno a imponer políticas de austeridad que posiblemente afecten los programas de becas. En efecto, de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2022) el monto total de becas de educación superior pasará de MXN\$14,917.7 millones de pesos a \$13,090 millones, una pérdida nominal del 12.25% y real del 16.43%, si se considera la pérdida por inflación. En caso de que ese sea el presupuesto que apruebe

la Cámara de Diputados, si en 2020 se tuvieron cerca de 800 mil beneficiarios, con este monto es probable que el número de beneficiarios descienda a 670 mil. Un escenario que afectaría a la población más vulnerable de la educación superior y que pondría en entredicho uno de los programas predilectos de la administración federal.

**Descripción y análisis de la plataforma institucional (tipos de IES, diversidad de propósitos y funciones, número de ellos en cada caso). Aspectos destacados del debate actual sobre el crecimiento futuro y diferenciación de las instituciones**

*Tipos de IES, diversidad de propósitos y funciones, número de ellos en cada caso*

En México, la educación superior es sumamente diversa y compleja. La LGES procuró reconocer y definir esa complejidad, a través de tres subsistemas de educación superior, universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente. Cada subsistema, a su vez, agrupa diferentes tipos de instituciones. Cabe anotar que, a pesar de estas clasificaciones administrativas, la diversidad de las instituciones es muy grande por las misiones que tienen, las características de su oferta, los grados que otorgan, el tamaño de sus matrículas, las características del estudiantado, las condiciones de las infraestructuras y los servicios, el profesorado, los financiamientos que tienen y su ubicación. A su vez, la diferenciación de las instituciones se expresa como segmentación que asocia tipo de ofertas, calidades y, tendencialmente, selección de estudiantes por origen social, generando circuitos diferenciados que en un extremo concentraría a las instituciones de mayor calidad, con más demanda de ingreso y con estudiantes de sectores altos de la sociedad, y, en el otro, instituciones de baja calidad, de menor demanda (segundas opciones) y estudiantes de sectores bajos de la población. Son lo que Casillas *et al.* (2015) definieron como circuitos de educación precaria en México.

El subsistema universitario es definido por la ley como la que tiene por objeto:

...la formación integral de las personas para el desarrollo armónico de todas sus facultades, la construcción de saberes, la generación, aplicación, intercambio y transmisión del conocimiento, así como la difusión de la cultura y la extensión

académica en los ámbitos nacional, regional y local, que faciliten la incorporación de las personas egresadas a los sectores social, productivo y laboral (art. 29).

El subsistema tecnológico tiene por objeto:

...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” (art. 30).

El subsistema de escuelas normales e instituciones de formación docente tiene por objeto:

- I. Formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior, en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, comprometidos con su comunidad y con responsabilidad social para contribuir a la construcción y desarrollo de una sociedad justa, inclusiva y democrática;
- II. Contribuir al fortalecimiento y la mejora continua de la educación básica y media superior para lograr la inclusión, equidad y excelencia educativa, y
- III. Desarrollar actividades de investigación, de extensión y de capacitación en las áreas propias de su especialidad, estableciendo procedimientos de coordinación y vinculación con otras instituciones u organismos nacionales e internacionales que contribuyan a la profesionalización de los docentes y al mejoramiento de sus prácticas educativas (art. 31).

La ley también define los diferentes tipos de instituciones contenidas en cada subsistema:

#### *Subsistema universitario*

##### I. Instituciones federales:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintos a los que la ley otorga autonomía;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de la Federación;
- d) Instituciones de alguno de los poderes de la Federación que imparten educación superior en forma directa, y

- e) Instituciones distintas a las anteriores y subsidiadas mayoritariamente por la Federación;

II. Instituciones en las entidades federativas:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintas a las autónomas, como las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, los institutos tecnológicos descentralizados o equivalentes;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de una entidad federativa;
- d) Instituciones municipales de educación superior, y
- e) Instituciones de alguno de los poderes de una entidad federativa que imparten el servicio de educación superior en forma directa, y

III. Instituciones particulares de educación superior creadas por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

*Subsistema tecnológico.*

I. Instituciones federales:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintos a los que la ley otorga autonomía;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de la Federación;
- d) Instituciones de alguno de los poderes de la Federación que imparten el servicio de educación superior en forma directa, y
- e) Instituciones distintas a las anteriores y subsidiadas mayoritariamente por la Federación;

II. Instituciones en las entidades federativas:

- a) Autónomas por ley;
- b) Organismos descentralizados distintas a aquellas que la ley otorga autonomía. Aquí se incluyen las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, los institutos tecnológicos descentralizados o equivalentes;
- c) Órganos desconcentrados de una dependencia de alguno de los poderes de una entidad federativa;

- d) Instituciones municipales, y
- e) Instituciones de alguno de los poderes de una entidad federativa que imparten el servicio de educación superior en forma directa.

III. Instituciones particulares de educación superior creadas por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

*Subsistema de escuelas normales e instituciones de formación docente:*

- a) Normales públicas y particulares del país;
- b) Universidades pedagógicas;
- c) Normales rurales; y
- d) Centros de actualización del magisterio.

La estadística oficial no presenta el número de instituciones y sus matrículas de acuerdo con esta nueva clasificación legal. Sin embargo, la SEP ofrece algunos datos, siguiendo la clasificación administrativa previa a la promulgación de la LGES (Tabla 34)<sup>2</sup>. Entre 2005 y 2020 el número de instituciones ha crecido de 2,112 a 3,094, sin considerar campus, sedes, unidades de las IES en sus estados o en el país. Destaca el crecimiento de las Universidades Estatales de Apoyo Solidario, las Universidades Tecnológicas y las Politécnicas, las Universidades Interculturales y los Institutos Tecnológicos Estatales, opciones que tienen en común dar cabida a estudiantes de sectores bajos, muchos de ellos como segunda o tercera opción tras no haber logrado ingresar en las universidades autónomas. Muchas instituciones de creación reciente, como se desprende de su denominación, son de tipo tecnológico y otras de tipo intercultural.

<b>Tabla 34. México. Número de IES por tipo</b>		
	<b>Núm. IES</b>	
	<b>2005-2006</b>	<b>2020-2021</b>
U. Federales	6	9*
U. Estatales	34	35

<sup>2</sup> Las cifras se pueden reconstruir a partir de los listados que la SES-SEP publica en su sitio web. Los datos aquí expuestos han sido recopilados en diferentes años. Cabe notar que los datos no son muy exactos en todos los casos y que hay discrepancias entre lo que la SES dice en algunos textos y las cifras que pueden obtenerse de conteos a partir de las listas publicadas. Peso a esto, los datos ofrecen una visión panorámica sobre la expansión de la plataforma institucional de educación superior en México, pero no una visión exacta.

U. Estatales de Apoyo Solidario	14	23
U. Tecnológicas	62	114
U. Politécnicas	18	62
U. Interculturales	4	10
Institutos Tecnológicos y Centros Federales	106	132
Institutos Tecnológicos Estatales	104	130
Universidad Abierta y a Distancia de México	-	1
Otras	79	182
Normales Públicas	253	266
Centros de Investigación CONACYT	24	27
<b>Total públicas</b>	<b>704</b>	<b>991</b>
IES Privadas (muy heterogéneas)	1,408	2,103
<b>Total</b>	<b>2,112</b>	<b>3,094</b>
*Incluye la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, creada en 2018, que tiene 525 sedes. Fuente: Subsecretaría de Educación Superior. <i>Instituciones de Educación Superior</i> . <a href="https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html">https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html</a> .		

El ciclo expansivo de la plataforma institucional iniciado en 2002 con la creación de universidades politécnicas e interculturales continuó hasta mediados del sexenio de Peña Nieto (2018). Entre 2006 y 2017 se instalaron 54 universidades tecnológicas, 6 universidades de apoyo solidario, 44 universidades politécnicas, 6 universidades interculturales, 24 institutos tecnológicos federales y 28 institutos tecnológicos descentralizados, 59 instituciones de diverso tipo (clasificadas como “otras”), entre las que destaca la Universidad Abierta y a Distancia de México, creada en 2012 (Mendoza, 2018). En resumen, entre esos años se crearon 221 nuevas instituciones, mayoritariamente en el subsistema tecnológico, con el fin de atender a una demanda creciente que no tenía cabida en las universidades federales y estatales, que suelen ser las más demandadas. En años recientes, bajo el gobierno de López Obrador, no se han creado nuevas instituciones, a excepción de la ya comentada Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, fundada en 2018. En la Ciudad de México, gobernada por el mismo partido del presidente, se fundó en 2019 el Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de México “Rosario Castellanos”, que en 2022 reportó una matrícula de 31 mil estudiantes (Redacción, 2022).

*Las instituciones públicas.* Las universidades federales pasaron de 6 en 2005 a 9 en 2020, al ser clasificadas como tales la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM), creada en 2012 a partir del Programa de Educación Superior Abierta y a Distancia (ESAD)

iniciado en 2008; y El Colegio de México, creado en 1940, con el antecedente de La Casa de España, fundada en 1938. La Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, creada en 2018, no ha sido incluida en las listas de la SES como federal, pero dado que es un programa sostenido con recursos federales la he considerado dentro de este grupo. Este subconjunto es pequeño por el número de instituciones que contiene, pero es muy grande por la matrícula y muy heterogéneo. Hay cinco instituciones ubicadas en la Ciudad de México, entre las cuales la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana son las que más demanda atraen y suelen ser consideradas, entre las de tipo universitario, como las de mayor calidad.

La UNAM es una mega universidad que ofrece programas de nivel medio superior y superior, tiene cientos de unidades en la Ciudad de México, las entidades federativas y otros países, ofrece diversos servicios técnicos y sociales y resguarda patrimonio nacional. En 2021-2022 reportó tener 369.6 mil estudiantes, de los cuales 229.3 mil son de licenciatura (UNAM, 2022a). La UNAM reside principalmente en la Ciudad de México, pero desde hace tres décadas inició un proceso de expansión hacia las entidades federativas y otros países. En los estados, la UNAM tiene entidades de formación profesional, investigación científica y difusión cultural. Además, tiene a su cargo servicios nacionales, de utilidad práctica e inmediata como el Sismológico Nacional, la Red Mareográfica, el Observatorio Astronómico y el monitoreo del volcán Popocatepetl. También cuida del Jardín Botánico, Biblioteca, Hemeroteca y el Herbario nacionales, así como de tres reservas ecológicas. Además de las 430 unidades que tiene en CDMX, la UNAM tiene 421 unidades en los estados de la República (Maltos, 2022).

Actualmente tiene 14 sedes en 9 países (11 Centros de Estudios Mexicanos-CEM y tres escuelas de extensión). Los CEM se ubican en Boston, Tucson, Seattle y Los Ángeles, Estados Unidos; Johannesburgo, Sudáfrica; Londres, Reino Unido; París, Francia; Madrid, España; San José, Costa Rica; Beijing, China, y Berlín, Alemania; y tres escuelas de extensión: San Antonio, Chicago y Canadá (UNAM, 2022b).

El Colegio de México es una pequeña y prestigiada institución de investigación en ciencias sociales con programas de posgrado, preponderantemente, y algunas

licenciaturas, destinada a la investigación de alto nivel y a la formación de elites académicas. Cuenta con autonomía conferida por ley desde 1998.

La Universidad Pedagógica Nacional fue creada en 1978 con la finalidad de formar profesionales de la educación en licenciatura y posgrado para atender las necesidades del sistema educativo nacional. Además de sus programas docente, realiza investigación en materia educativa. Tiene autoridad académica sobre la oferta, actualización, innovación, creación y diseño de los programas académicos, de investigación y de difusión de las Unidades UPN en todo el país, las cuales dependen financiera y administrativamente de los gobiernos de las entidades federativas.

Las restantes dos universidades, la Autónoma Agraria Antonio Narro, fundada en 1923, y la Autónoma de Chapingo están dedicadas a la formación e investigación de profesionales en áreas silvoagropecuarias. Ambas instituciones tienen una orientación fundamentalmente técnica, que se observa en los numerosos programas de ingenierías que ofrecen. La de Chapingo se distingue por tener una fuerte vocación social que se ve reflejada en su perspectiva de sustentabilidad y conciencia social, en los estudiantes de orígenes socioeconómicos bajos que recibe y en los apoyos que dan al estudiantado.

La otra institución federal es el Instituto Politécnico Nacional, fundado en 1936, la cual ofrece programas de nivel medio superior y superior. Es la segunda institución pública en importancia, después de la UNAM, por su tamaño, amplitud de oferta académica, investigación y vinculación social y productiva. Tiene énfasis hacia las ingenierías, pero también ofrece programas en las ciencias sociales y administrativas. Su misión es formar integralmente a técnicos, profesionistas e investigadores a través de programas en diversas áreas del conocimiento, realizar investigación científica y tecnológica; promover la innovación y fomentar la vinculación y extensión con los sectores productivo y social, para contribuir al desarrollo tecnológico, económico, político, social y cultural del país. En 2021, el IPN reportó una matrícula de 211.9 mil estudiantes de nivel medio, superior y posgrado, de los cuales 133.2 mil son del nivel de licenciatura. Ofrece 299 programas académicos, que se imparten en 90 unidades académicas, de

investigación, vinculación y apoyo, situadas en 35 localidades de 24 entidades federativas.

Las universidades públicas estatales son en su gran mayoría autónomas. Solo una no lo es. Tienen programas de educación licenciatura y posgrado, 23 de ellas ofrecen también educación media superior y algunas cuentan con programas de técnico superior universitario. Este subsistema es el principal proveedor de estudios pues concentra más de la cuarta parte de la matrícula total de educación superior. A lo largo de este siglo, este subsistema ha experimentado una gran expansión. De tener 1,098,158 alumnos, el 26% de la matrícula total en 2016, pasaron a tener 1,237,484, el 28% de la matrícula total en 2020-2021. Las universidades públicas estatales contribuyeron en la ampliación de la cobertura de la educación superior, con un crecimiento del 12.7% entre 2016 y 2020-2021.

Las universidades de apoyo solidario se han creado mayoritariamente en el presente siglo, con el fin de atender la demanda insatisfecha por las universidades públicas estatales. El gobierno federal financia los gastos operativos y los gobiernos estatales los de personal. Este tipo de universidades creció de manera importante. En 2005 eran 14 y en 2021 sumaron 23, distribuidas en 10 entidades federativas. Se localizan en municipio y regiones de baja o inexistente oferta de educación superior, generalmente en localidades aisladas, lejanas de las cabeceras municipales y de las capitales de los estados, lo que las torna instituciones de difícil acceso, aunque hay algunas que se localizan en municipios urbanos de grandes dimensiones, como la Universidad Estatal del Valle de Ecatepec (Mejía, 2016). Estas universidades ofrecen programas de licenciatura y muy pocas de posgrado, pero su definición formal exige que cumplan con las funciones que tienen las universidades autónomas: docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, extensión y difusión de la cultura. Los estudiantes de estas universidades provienen de familias de escasos recursos.

Las instituciones de tipo técnico atienden a estudiantes de menores recursos en busca de seguridad laboral", sus tasas de egreso suelen ser más bajas y cuentan con menores recursos (Ordorika, Rodríguez y Lloyd, 2018). Los Institutos Tecnológicos Federales y

Estatales están bajo la coordinación del Tecnológico Nacional de México, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que sustituyó a partir de 2014 a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST), unidad administrativa que se hacía cargo de coordinar este subsistema de educación superior.

Las universidades politécnicas fueron creadas a partir de 1991 bajo el enfoque de competencias laborales, y desde 2009, además de los grados de ciclo corto (CINE) que ofrecían, conocidos en México como Técnico Superior Universitario (TSU), comenzaron a ofrecer títulos de licenciatura que permitieron a sus estudiantes, tras obtener un título de TSE, continuar sus estudios. La matrícula de estas universidades ha tenido un crecimiento explosivo, al pasar de 12 mil en 2006-2007 a 104 mil en 2020-2021. Sin embargo, por el tamaño de su matrícula constituyen una porción muy pequeña del total del estudiantado de educación superior. En la actualidad existen 62 universidades politécnicas.

Las universidades interculturales comenzaron a ser creadas en 2004, con el antecedente de la Universidad Autónoma Indígena de México (en Sinaloa), creada en 2001. Este tipo de instituciones surgió para atender tanto las necesidades regionales con un enfoque intercultural como la creciente demanda de las poblaciones indígenas, y promover el desarrollo étnico y regional, y las culturas e idiomas indígenas. Son universidades pequeñas, reúnen 16 mil estudiantes en 2020-2021, un promedio de 1600 por institución, y cuentan con un financiamiento por estudiante mayor que el resto de las instituciones públicas. Su aporte en la expansión general de la matrícula ha sido pequeño, pero, en el ámbito que abarca, ha tenido un crecimiento importante. Aproximadamente la mitad de su matrícula son estudiantes indígenas. La población indígena matriculada en educación superior es muy baja, Schmelkes (2009, citada por OCDE, 2019), estimó que entre el 1% y el 3% del estudiantado de la educación superior en general eran indígenas. Si ese rango de porcentajes se mantiene, implicaría que entre 50 mil y 150 mil estudiantes de las IES son indígenas, la mayoría de los cuales, como dijo la OCDE (2019), estudia en instituciones diferentes a las universidades interculturales, gracias, entre otras cosas, a que varias universidades estatales han establecido campus o unidades en áreas remotas.

Las escuelas normales públicas están destinadas a la formación de maestros de la educación básica, en programas de educación preescolar, primaria y secundaria, y en áreas especializadas como artes, educación bilingüe e intercultural y educación especial. Desde 2005 la educación normal es considerada de nivel superior. La matrícula de ese subsistema ha registrado una continua tendencia hacia su disminución a partir de 1997, cuando alcanzó su máximo histórico de 143 mil estudiantes. A principios de la década pasada, entre 2011 y 2013 tuvo un pequeño repunte, pero de 2014 a 2018 continuó su caída. A partir de ese año, la matrícula ha vuelto a tener una reactivación, para llegar en 2020-2021 a 104 mil estudiantes, todavía lejos de la alcanzada en 1997. Las razones de ese decaimiento no están bien establecidas en la literatura especializada, pero Rodríguez (2018) sugiere que se trata de un fenómeno multifactorial, que incluye que la formación normalista no garantiza un empleo docente; el desprestigio que se ha creado contra los maestros; la llegada a la docencia de profesionistas de otras carreras; las condiciones de inseguridad en muchas localidades donde se ubican las normales (y, agregaría, las escuelas donde habrán de laborar); y la existencia de una amplia oferta en otras profesiones que pueden ser más atractivas.

La política de aumentar el número de instituciones para poblaciones de bajos recursos se ha mantenido a lo largo de este siglo, de manera que la propuesta del gobierno actual de aumentar las opciones para este tipo de poblaciones es una continuidad de un objetivo anterior, aunque la única creación de 2018 a 2021 ha sido la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”, cuyo número de locales está en constante expansión.

*Las instituciones privadas.* El sector privado de la educación superior en México es también un conjunto heterogéneo de instituciones. Una porción pequeña está compuesta por instituciones de élite, de alto precio y buena calidad. Algunas realizan investigación científica y tecnológica. Otra porción enorme está constituida por instituciones de precios medios y bajos, dirigida a los segmentos medios de la población. Un conjunto también numeroso está integrado por instituciones pequeñas de bajos precios, destinadas a un público de bajos recursos. Crecientemente, el sector privado

tiende a la conformación de grupos corporativos de tipo económico y/o religioso que poseen una o más marcas, distribuidas en el territorio nacional. Hay grupos de gran tamaño, como Laureate, que en México es propietaria de la Universidad del Valle de México (UVM) y de la Universidad Tecnológica de México (UNITEC); otros medianos, como el Sistema Universitario Jesuita; y pequeños, como Apollo Global Education Network-Universidad Latinoamericana. Algunos tienen presencia nacional, otros en más de un estado y unos más en solo un estado, pero en múltiples ciudades. Algunos corporativos son de capital transnacional, como la Red Laureate Internacional; la Universidad Insurgentes (UNI) que en 2017 fue adquirida por el grupo latinoamericano de inversiones Liznor, de capitales provenientes de Chile; o la Universidad Tres Culturas, adquirida en 2015 por el grupo de capital español Lottus Partners, entre otras. Es frecuente la venta y la fusión de empresas<sup>3</sup>.

Aproximadamente el 57.5% de la matrícula del sector privado se encuentra en instituciones pertenecientes a grupos corporativos (Tabla 37). En algunos estados, la presencia de los corporativos es enorme y configuran oligopolios educativos. El tamaño del negocio de este sector equivale al 0.62% del producto interno bruto nacional, situando a esta subrama de la industria en el lugar 30 en la producción de producto interno bruto, en una relación de 881 subramas (Tabla 35). La diferencia entre ingresos y egresos es enorme: en 2014 fue del 56.7%, lo cual da indicios de que el lucro en esta actividad es muy grande. La educación superior privada es una de las ramas de la industria más rentables del país (Tabla 36).

<b>Censo</b>	<b>PIB generado por la ES privada (pesos corrientes)</b>	<b>Porcentaje del PIB nacional</b>	<b>Lugar entre las clases económicas</b>
1999	5,491,496.00	0.33%	68/840
2004	20,568,870.00	0.61%	26/841
2009	27,599,164.00	0.52%	28/869
2014	39,231,468.00	0.66%	23/878
2019	61,971,849.00	0.62%	30/881

Fuente: INEGI. Censos Económicos 1999, 2004, 2009, 2014, 2019

<sup>3</sup> Sobre las empresas transnacionales de educación superior en México, puede consultarse Álvarez (2019).

**Tabla 36. México. Ingresos y egresos de la educación superior privada. 1999, 2004, 2014, 2019 (miles de pesos constantes)**

Censos	Ingresos <sup>1/</sup>	Egresos <sup>2/</sup>	Diferencia	% diferencia
1999	11,002,190	4,952,110	6,050,080	55.0
2004	18,461,144.8	4,988,779.28	13,472,365.5	73.0
2009	24,082,815.3	8,146,695.85	15,936,119.5	66.2
2014	32,777,589	14,188,449	18,589,140	56.7

Fuente: 1/ Elaborado con el Sistema de Consulta de los Censos Económicos 1999, 2004, 2009 INEGI. La información corresponde únicamente al grupo de variables: Total ingresos de la educación superior privada.

2/ Elaborado con el Sistema de Consulta de los Censos Económicos 1999, 2004, 2009 INEGI. La información corresponde únicamente al grupo de variables: Total egresos de la educación superior privada.

La inmensa mayoría de los establecimientos está constituida como asociaciones o sociedades civiles que por ley mercantil están impedidas de extraer los excedentes y obligadas a reinvertirlos. Sin embargo, a través de múltiples formas logran extraer la ganancia y, como consecuencia, el nivel de reinversión es bajo y la calidad educativa es muy inferior a lo que podría ser si se invirtiera más en infraestructura, equipamiento, personal y apoyos académicos a los estudiantes.

El crecimiento del sector privado en la década noventa del siglo pasado fue muy grande. Pero a partir del presente siglo se ha ralentizado, como consecuencia de la política expansiva del gobierno federal en el sector público y, en algunos momentos, de las crisis económicas, como la del 2008. En los últimos cinco años, sin embargo, el crecimiento del sector privado retomó cierto dinamismo, lo que se expresa en una tasa de crecimiento entre 2016-2017 y 2020-2021 mayor que el promedio nacional (15.7% del sector privado contra 11.8% nacional) y un aumento en la proporción de la matrícula total, que pasó del 31.5 al 32.6% en esos años. Esto fue consecuencia de las reducciones presupuestarias aplicadas por el gobierno de Peña Nieto, especialmente a los financiamientos para la ampliación de la matrícula en el sector público. La pandemia detuvo el ligero repunte observado recientemente en el sector privado y se han producido reducciones en su matrícula.

Como hemos advertido en la sección sobre matrículas, una de las novedades más importantes en el sector privado en los últimos años es su predominancia en el posgrado, especialmente en las maestrías, pero con un crecimiento notable en el doctorado. Conviene mencionar que la oferta de posgrado en este sector es fundamentalmente certificacionista, orientado a la distribución de títulos en programas sin procesos de aseguramiento de calidad. El posgrado para la formación en investigación es casi inexistente, salvo en un puñado de IES privadas de alta calidad.

En el sector privado han ocurrido tres procesos destacados en las últimas dos décadas:

- a) Desarrollo y fortalecimiento de grupos corporativos Diferentes tipos de corporaciones: económicas y religiosas.
- b) Emergencia de una gran cantidad de establecimientos aislados de pequeño tamaño.
- c) Formación de oligopolios<sup>4</sup>.

Los grupos corporativos se caracterizan por ser propietarios de una o más instituciones, con múltiples sedes. Algunos tienen presencia nacional, regional, estatal o solo local (Álvarez y Urrego, 2017). Hemos detectado 55 grupos, pero es posible que existan más. Son propietarios en su conjunto de 74 instituciones con 746 sedes. Por su tamaño, podemos clasificarlos como megas, super, grandes, medianos, pequeños y micro. En los megas se ubican la Red Laureate el Sistema Tecnológico de Monterrey y NACER Global. En los super se sitúan Aliat universidades, Grupo Topaz, Sistema Universitario Jesuita, Red Universidades Anáhuac, Red Universidades La Salle y el CESCUIJUC. En los grandes están, entre otros, Sistema EDUCEM, UVA Vizcaya (Tabla 35).

Los conglomerados contienen a 821,214 estudiantes, el 57.5% de la matrícula privada. Suman un total de 74 instituciones con 746 sedes instaladas en diversas partes de la República. En los grupos más grandes, se ubican los “mega”, que son solo cuatro grupos corporativos que reúne al 17.7% de la matrícula del sector privado; los “súper”, que

---

<sup>4</sup> Sobre estos temas véanse: Álvarez y Urrego. (2017) y Álvarez (2019).

concentran al 12.7%; y los grandes con el 13.9%. Los grupos medianos tienen al 9% y las pequeñas corporaciones al 4.1% (Tabla 37).

Estas instituciones generan una ganancia de grandes dimensiones, pero no hay regulaciones que sirvan para garantizar el retorno de esos excedentes a las instituciones.

**Tabla 37. México. Grupos corporativos de la educación superior privadas por tamaño. Matrícula, instituciones, sedes y ubicación. Ciclo 2018-2019**

Tamaño	Grupos corporativos	Mat. 18-19	Total por tipo corporativo	% del total de matrícula privada	Instituciones	Sedes	Estados donde se ubican
Mega +40,000	Red Laureate	137,599			2	45	Ags, BC, CDMX, Chih, Chis, Coah, Gto, Jal, Mex, Mor, NL, Pue, Qro, SLP, Son, Tab, Tamps, Ver, Yuc
	Sistema Tec de Monterrey	69,961			2	58	Ags, Chis, Chih, Coah, CDMX, Dgo, Gto, Hgo, Jal, Mex, Mich, Mor, NL, Pue, Qro, QR, SLP, Sin, Son, Tab, Tamps, Ver, Yuc, Zac
	NACER Global	45,536			7	69	Ags, BC, BCS, Camp, Chih, Coah, Col, CDMX, Gro, Jal, Mex, Mich, Qro, QR, Sin, Son, Tamps, Zac
	<b>Subtotal</b>		<b>253,096</b>	<b>17.7</b>	<b>11</b>	<b>172</b>	
Súper 20,000 a 39,999	Aliat universidades	37,619			6	28	Ags, BC, Chih, Chis, Coah, Hgo, Mex, QR, Qro, Sin, SLP, Tab, Ver, Yuc
	Grupo Topaz	34,654			2	47	Ags, BC, Camp, Chis, Coah, CDMX, Dgo, Gro, Hgo, Jal, Mex, Mich, NL, Oax, Pue, Qr, SLP, Son, Tab, Tamp, Ver, Yuc, Zac
	Sistema Universitario Jesuita	30,874			3	7	BC, Coah, CDMX, Gto, Jal, Oax, Pue
	Red Universidades Anáhuac	28,582			3	11	CDMX, Jal, Mex, Oax, Pueb, Qro, QR, Tamp, Ver, Yuc
	Red Universidades La Salle	27,628			1	15	Chih, Coah, CDMX, Dgo, Gto, Hgo, Mex, Mich, Mor, Oax, Pue, QR, Son, Tamps
	CESCUIUC	21,805			1	14	CDMX
<b>Subtotal</b>			<b>181,162</b>	<b>12.7</b>	<b>16</b>	<b>122</b>	
Grandes 10,000 a 19,999	Sistema EDUCEM	20,992			1	102	Ags, Coah, Gto, Hgo, Mex, Qro, SLP, Zac
	UVA Vizcaya	20,760			1	20	BC, Chin, Coah, Col, Jal, Mich, Nay, QR, Son, Tamps, Yuc
	Corporativo UJIN	18,432			1	23	CDMX, Mex
	UNIMEX	17,948			1	4	CDMX, Mex, Ver
	UTEL	17,500			1	5	CDMX

									1	26	Ags, BC, Chih, Coah, Dgo, Mich, Qro, Sin, Son, Zac
	Universidades Durango	16,803							2	7	CDMX, Jal, Mich, NL, Qro, SLP, Yuc
	Red Marista	14,795							1	25	Ags, CDMX, Gto, Hgo, Mex, Mor, Pue, Qro, QR, Son, Ver, Yuc
	Apollo Global Education Network ULA	14,594							1	7	Jal
	Centro Universitario UTEG	13,307							1	5	NL, Coah
	UMM Metropolitana	11,851							1	3	Jal, Tab
	UAG Guadalajara	11,385							1	9	Hgo, Mex, Mich, Qroo, Yuc
	UPEM Universidad Privada	10,656							1	13	Gto, Qro
	Universidad de León	10,321							1	249	
	<b>Subtotal</b>	<b>199,344</b>	<b>13.9</b>					<b>14</b>			
	Centros Culturales de México UP	9962						1		3	Ags, CDMX, Jal
	Centro Universitario UNE	9,954						1		19	Jal, Nay
	Sistema UNIVA	9,843						1		10	Col, Gto, Jal, Mich, Nay, Qro
	UGM Centro y Norte	9,635						1		24	Oax, Pue, Qro, Sin, Ver
	ICEST	8,903						1		13	Hgo, Mich, NL, SLP, Tab, Tamp
	IESCH	8,652						1		7	Chis
	Gaileo Global Education IEU	8,549						1		18	Chis, Pue, Tab, Ver
	EBC	8,094						1		10	Chis, CDMX, Gto, Hgo, Mex, Qro, SLP, Yuc
5,000	Sistema Universidad Cuauhtémoc	7,631						1		6	Ags, Jal, Pue, Qro, SLP, Ver
9,999	CNCI	7,358						1		51	Coah, CDMX, NL
	CCU Centro Cultural Universitario	7,002						1		5	Chih
	UANE	6,529						1		8	Coah, NL, Tamps
	US Universidad del Sur	5,551						1		5	Chis, QR, Yuc
	UGMEX Universidad del Golfo de México (Sur)	5,395						1		5	Oax, Pue, Ver

Medianos

a

										1	7	CDMX, Mex
		Universidad Tres Culturas	5,290							1	4	BC, Mor
		Sistema CEUX	5,202							1	8	CDMX, Qro
		Universidad de Londres	5,124							1	203	
		<b>Subtotal</b>	<b>128,674</b>	<b>9.0</b>						<b>17</b>		
		UNILA	4,940							1	4	CDMX, Mor
		Global University UO	4,892							1	5	Pue, QR, Ver
		CLEU	4,625							1	9	CDMX, Gto, Jal, Oax, Pue, Son, Ver
		UDEAP Ángeles	4,444							1	20	Chis, Pue, Tab
		Centro de Formación Profesional de Chiapas (Maya)	4,221							1	3	Chis
		Sistema CEUNI	4,152							1	6	Chis, Hgo, Mex, Mor, Pue, Ver
		IUPuebla	4,070							1	5	Mich, Pue, Tab, Ver
		Instituto Educativo del Noroeste IENAC CETYS	3,614							1	3	BC
		UDAL América Latina	3,561							1	3	Pue, Ver
		Colegio de Estudios Abiertos UAL	3,436							1	18	Jal
		Universidad Azteca de Chalco	3,213							1	7	Coah, Méx
		CUT Universidad de Tijuana	3,201							1	5	BC, BCS
		Unimodelo	2,927							1	3	QR, Yuc
		GCM Mexiquense	2,748							1	4	Mex
		Grupo CEDVA	2,588							1	9	Ag, Chis, Mex, Mich, Oax, Pue, Qro, SLP, Ver
		Colegio Superior de Ciencias Jurídicas Humanitas	2,306							1	9	CDMX
		<b>Subtotal</b>	<b>58,938</b>	<b>4.1</b>						<b>16</b>	<b>113</b>	
		<b>Total en corporativos</b>	<b>821,214</b>	<b>57.5</b>						<b>74</b>	<b>746</b>	
		<b>Matricula total sector privado</b>	<b>1,429,198</b>									

Pequeños  
Menos  
de 5,000

En lo que respecta a la proliferación de micro establecimientos del sector privado, en 2018 había cerca de 2,000 empresas con menos de 1,000 estudiantes, de los cuales 1,000 tenían menos de 100 estudiantes. Este atomizado conjunto atendía al 28% de la matrícula total del sector privado. En su inmensa mayoría, estas instituciones son de bajo precio. Muchas de esas instituciones se encuentran en localidades pequeñas donde hace poco tiempo no existía oferta de educación superior, pero muchas otras se ubican en ciudades capitales o cabeceras municipales. Atraen a una demanda residual que no tuvo oportunidad de ingresar a instituciones públicas y que no puede pagar instituciones privadas de mejor calidad y mayor precio.

El fenómeno de la oligopolización se presenta en el nivel nacional y estatal. Las corporaciones de mayor tamaño (de las grandes a las megas) concentran al 40% de la matrícula del sector privado y entre ellas se encuentran varias de las de mejor calidad e influencia, como el Tec de Monterrey, la Ibero y la Anáhuac, entre otras. Junto con otras IES privadas de tamaño menor, pero de alta calidad, estas instituciones forman parte de la ANUIES y tienen un destacado papel en la formulación de políticas hacia el sector privado. De hecho, su influencia explica en parte el trato preferencial que lograron en la normativa para obtener registro de validez oficial de estudios y para recibir reconocimientos oficiales de excelencia. Pero también esa influencia explica las dificultades de la ANUIES para introducir una agenda hacia el sector privado que se traduzca en garantías a los derechos estudiantiles en tanto consumidores y sujetos del proceso educativo y, sobre todo, en medidas para garantizar el retorno de las ganancias hacia las propias instituciones, como marca la ley mercantil.

En los estados, la oligopolización es un fenómeno local de gran tamaño. Por ejemplo, en Durango, una sola institución, la Universidad de Durango, tiene el 49% del estudiantado del sector privado; en Aguascalientes, la Universidad de la Concordia del grupo Aliat Universidades concentra el 37% de la matrícula privada. Pero si vemos a las corporaciones en su conjunto, tenemos que, por ejemplo, en Querétaro, Quintana Roo, Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Ciudad de México, Durango y Coahuila reúnen al 75% o más de matrícula privada. Y en otros estados, como Sonora, Baja California, San Luis Potosí, Chihuahua, Tabasco, México, Colima, Guanajuato, Michoacán, Chiapas,

Zacatecas, Yucatán y Sinaloa las corporaciones tienen entre el 50% y el 74% de la matrícula privada. Querétaro, con el 85.8% de matrícula privada en instituciones de grupos corporativos es el estado con mayor grado de oligopolización (Álvarez y Urrego, 2017). Estudios futuros deberán dilucidar el impacto de este fenómeno sobre la oferta educativa, los precios y las políticas estatales de educación superior.

*Modalidades no escolarizadas.* La educación superior mexicana tiene una creciente oferta en modalidades no escolarizadas, que comprenden los programas de educación abierta, a distancia, en línea y mixtos. De manera análoga a las ofertas presenciales, las modalidades no escolarizadas expresan la heterogeneidad y diferenciación de la educación superior mexicana. Moreno (2015) señala que existe una gran diversidad de modelos, en función de su nivel de autonomía académica-administrativa; tecnologías utilizadas; fines (lucro vs. servicio social); cobertura territorial; áreas del conocimiento; formas de distribución (plataformas); estrategias didácticas; modalidades (unimodal, mixta); personal académico. Adicionalmente, existe una gran variedad de denominaciones para la educación no escolarizada: “abierta”, “no escolarizada”, “no presencial”, “a distancia”, “en línea o virtual”; a ello se suman las denominaciones que se refieren a los modelos híbridos como “semiescolarizada”, “semipresencial” y “multimodal”, además del uso de anglicismos como *online*, *e-learning*, *b-learning* y *m-learning* (Torres y López, 2015, p. 17).

Una enorme porción de instituciones públicas y privadas tiene en alguna medida ofertas no escolarizadas. En el sector privado, el 40% de las instituciones ofrece programas de licenciatura no escolarizados y prácticamente todas las instituciones que pertenecen a grupos corporativos tienen este tipo de ofertas. En el sector público, el 29% de las IES tiene oferta no escolarizada. Esto refleja que en el sector privado estas modalidades han tenido mayor avance que en el sector público. Vistas por subsistemas, las IES particulares y las universidades interculturales son las que tienen mayor participación relativa de la matrícula de licenciatura en modalidades no escolarizadas, pues uno de cada cinco estudiantes cursa en esas modalidades sus estudios (Mendoza, 2018). La variedad en el tamaño de las IES con oferta no escolarizada es muy grande también. Sobresalen por su gran tamaño la Universidad Abierta y a Distancia de México (UNADM),

las opciones abiertas y a distancia de la UNAM y la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV). En el extremo opuesto se ubica una miríada de instituciones con apenas unas cuantas decenas o centenas de estudiantes.

En términos generales, en el seno de las instituciones que ofrecen programas en diferentes modalidades existen dos tipos de estructuras organizacionales de las ofertas no escolarizadas: por un lado, organizaciones específicas para impartir estas opciones, independientes de la organización académica de la oferta presencial. Suelen tener su propia normativa académica y administrativa, y poseer autoridad para evaluar a los estudiantes y conferir títulos. En este caso se encuentran, por ejemplo, el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara en el sector público, y la UVM en Línea, de la Universidad del Valle de México (grupo Laureate) en el sector privado. Por otro lado, hay ofertas no escolarizadas que están subordinadas normativa, administrativa y académicamente a la organización presencial tradicional. Recientes estudios muestran que estas formas de organización limitan la flexibilidad de los modelos no escolarizados y los tornan poco eficientes (Zenteno, 2019).

Hay algunas instituciones públicas unimodales, dedicadas solo a la educación no escolarizada. En este caso se encuentran: la Universidad a Distancia de México (UnADM), Universidad Virtual del Estado de Guanajuato, Universidad Virtual del Estado de Michoacán, Universidad Digital del Estado de México, Universidad a Distancia del Estado de Chihuahua, Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla, Universidad Ciudadana de Nuevo León, Universidad Digital del Estado de Hidalgo, Universidad Digital del Estado de Jalisco, Virtual-Universidad Autónoma Querétaro. En el sector privado, la Universidad Tecnológica Latinoamericana (UTEL) distribuye programas exclusivamente en línea.

La ANUIES reportó en 2015 que el 34% de las instituciones que participaron en un cuestionario para diagnosticar la educación superior a distancia manifestó contar con sedes o campus alternos, lo que les permite ampliar la cobertura en sus entidades. Esas sedes pueden ser unidades transmisoras, receptoras o transmisoras-receptoras. En el conjunto de las IES que participaron en el diagnóstico existían 389 sedes. La distribución

de las sedes en el territorio nacional es desigual. Hay estados con un número muy grande, por ejemplo, el Estado de México y Jalisco, mientras que otros tienen muy pocas sedes, como Baja California y Zacatecas (Hernández, 2015).

A lo largo de este siglo han surgido iniciativas para apoyar la expansión de las modalidades no escolarizadas, como el Espacio Común de la Educación Superior Abierta y a Distancia (ECOESAD) que se fundó en 2007 y agrupa 36 IES públicas; el Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED), impulsado por ANUIES como asociación civil en 2010, bajo encargo de la SEP, y que dejó de operar en 2017; la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM) creada en 2012 y que opera como organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; los Sistemas Estatales de Educación Abierta y a Distancia, que surgieron en la primera década y en los primeros años de la segunda década de este siglo, y que han tenido un funcionamiento muy variable; y los Consejos Estatales de Educación Abierta y a Distancia, en funcionamiento desde 2105 en Chihuahua, Jalisco Puebla y Yucatán

Otra vertiente de opciones no escolarizadas son los cursos en línea conocidos como MOOC, que han registrado en México un notable crecimiento. Mercado (2018) calculó que la matrícula de MOOC del Tecnológico de Monterrey, MéxicoX y la UNAM sumaba más de 3 millones de usuarios. Las plataformas Coursera, edX y Canvas han dominado el mercado de este tipo de cursos. Un caso notable fue el portal MiríadaX, patrocinado originalmente por la Telefónica Educación Digital de España junto con la red de universidades Universia, del Banco Santander. A partir de 2017 dejó de operar esa alianza y MiríadaX quedó en manos de la empresa Telefónica. Esta plataforma logró en 2014 más de un millón de estudiantes. En México, a partir de 2012 la UNAM y el Tecnológico de Monterrey, que se han sumado a la plataforma de Coursera, fueron las primeras instituciones en México en ofrecer MOOCs y desde entonces lideran este mercado educativo (Zubieta, 2015). La plataforma edX ha realizado alianzas con instituciones no universitarias mundiales y se ha acercado a gobiernos de algunos países. En el caso de México, en 2014 edX firmó un acuerdo de colaboración con la Secretaría de Educación Pública para la creación de la plataforma MéxicoX en 2014, en el marco del programa oficial Estrategia Digital Nacional cuyo objetivo central es “fomentar la

adopción y del desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a fin de construir un “México Digital” en el que la tecnología y la innovación contribuyan a alcanzar las grandes metas de desarrollo del país” (Zubieta, 2015, p. 189). En la actualidad el programa se llama “Internet para todos”. La plataforma MéxicoX distribuye 52 cursos, muchos de ellos provistos por universidades públicas del país.

De acuerdo con el sitio *classcentral.com*, el Tecnológico de Monterrey tiene 198 cursos, la UNAM 136, la Universidad Anáhuac 90, la Universidad Autónoma de Guerrero 2 y la Universidad Autónoma Metropolitana 2. El resto de las universidades incluidas imparten, según este sitio, un solo curso. Las universidades son: Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad de Guadalajara, Universidad de las Américas Puebla, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, y Universidad Panamericana. Sin embargo, la lista de *classcentral.com* no es exhaustiva y el número de instituciones y de MOOC que se ofrecen con seguridad es mayor

EL panorama ofrecido sobre la plataforma institucional de la educación superior mexicana permite trazar los rasgos de la diferenciación del sistema:

- 1) Es un sistema integrado por instituciones públicas y privadas muy heterogéneas por su tamaño, misiones, oferta (modalidades de distribución, niveles), funciones, localización territorial, calidad, prestigio, estudiantado que atiende, profesorado, y recursos. Esa diferenciación se expresa dentro de los sectores público y privado;
- 2) En el sector público, adicionalmente, la diferenciación se presenta en el plano de la adscripción en los niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) y en la atribución legal o no de autonomía académica y de gestión interna;
- 3) Por su tamaño, existen instituciones enormes. En el sector público destacan las instituciones federales, como la UNAM y el IPN que tienen asiento principal en la Ciudad de México, pero también en las entidades federativas. Dentro de las universidades estatales, algunas son de grandes dimensiones, como la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Autónoma

de Sinaloa y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y la Universidad Autónoma del Estado de México (Tabla 38).

<b>Tabla 38. México. ES públicas de mayor tamaño. 2020-2021</b>	
	<b>Matrícula</b>
Universidad Nacional Autónoma de México (federal)	226,653
Universidad de Guadalajara (estatal)	129,921
Universidad Autónoma de Nuevo León (estatal)	127,369
Instituto Politécnico Nacional (federal)	127,223
Universidad Abierta y a Distancia de México (federal)	96,033
Universidad Autónoma de Sinaloa (estatal)	81,904
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (estatal)	81,002
Universidad Autónoma del Estado de México (estatal)	65,643
Universidad Autónoma Metropolitana (federal)	51,878
Fuente: ANUIES. <i>Anuario estadístico de educación superior. Ciclo escolar. 2020-2021.</i> México, ANUIES, 2021. <a href="http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip">http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip</a> .	

- 4) En el sector privado sobresale el gran tamaño de la Universidad del Valle de México, la Universidad tecnológica de México, Instituto de Estudios Universitarios, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Tecnológica Latinoamericana en Línea y la Universidad Anáhuac (Tabla 39).

<b>Tabla 39. México IES privadas de mayor tamaño</b>	
	<b>Matrícula</b>
Universidad del Valle de México	64,648
Universidad Tecnológica de México	67,597
Instituto de Estudios Universitarios,	10,920
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	55,061
Universidad Tecnológica Latinoamericana en Línea	35,394
Universidad Anáhuac	28,780
Fuente: ANUIES. <i>Anuario estadístico de educación superior. Ciclo escolar. 2020-2021.</i> México, ANUIES, 2021. <a href="http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip">http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2020-2021.zip</a> .	

- 5) Por sus misiones, hay instituciones claramente orientadas hacia ideales universitarios tradicionales de formación profesional y de posgrado, investigación científica y tecnológica, extensión y difusión en una amplia gama de áreas profesionales y científicas. Otras, se enfocan a la formación e investigación de corte

tecnológico. Unas más están destinadas a atender a grupos vulnerables, como las interculturales que se especializan en áreas relacionadas con las necesidades de desarrollo comunitario en áreas indígenas. Y también hay instituciones especializadas en la formación de docentes de la educación básica. En el sector privado, hay instituciones de orientación religiosa o laica, y la gran mayoría enfoca sus intereses en la obtención de lucro económico.

- 6) En cuanto a la oferta, las instituciones de tipo universitario cuentan con programas en todas las áreas del conocimiento, ofrecen programas en el nivel de licenciatura y en el de posgrado, y realizan investigación. Muchas tienen ofertas en modalidades virtuales, algunas, incluso, cuentan con estructuras desarrolladas de educación virtual. Muchas otras instituciones, especialmente en el sector privado, aunque tengan en sus denominaciones la palabra “universidad”, ofrecen estudios en una gama reducida de áreas de conocimientos, generalmente relacionadas con la administración, el derecho y el manejo de herramientas de tecnologías de la información y la comunicación. Un limitado conjunto de IES públicas y privadas ofrece casi exclusivamente programas de posgrados para la formación de investigadores y se dedica principalmente a la investigación científica.
- 7) En lo que se refiere a la distribución territorial, algunas instituciones públicas, pero especialmente privadas han instalado unidades en todo el territorio nacional, en regiones o en estados. De manera especial, las instituciones privadas se han configurado como corporaciones empresariales con distribución geográfica en escalas nacional, regional, estatal o urbana. Progresivamente, la educación superior se ofrece en municipios que hace apenas unos años no tenían oferta educativa de este nivel.
- 8) La calidad y el prestigio concomitante es muy heterogéneo entre las instituciones y dentro de ellas. Por un lado, la calidad de la formación y de la investigación en algunas instituciones es muy alta. Son instituciones interesadas en la producción de conocimientos y en la formación de profesionales de alto desempeño, que suelen contar con mecanismos internos de aseguramiento de la calidad y acreditaciones de

organismos nacionales e internacionales. Otras instituciones, prestan atención a la calidad, aunque la reducen a la obtención de acreditaciones, como un mecanismo de legitimidad y prestigio en el mercado de elevado nivel económico. Muchas instituciones, la inmensa mayoría, tienen intereses retóricos en la calidad educativa y suelen carecer de mecanismos de aseguramiento de la calidad. Mientras que de manera creciente el sector público fue orientándose hacia la acreditación de programas y otras medidas de elevación de la calidad, la inmensa mayoría de las instituciones del sector privado permaneció indiferente a los esfuerzos por mejorar la calidad.

- 9) El estudiantado que asiste a las IES es muy diverso. Existen claros circuitos diferenciados: las instituciones que atienden casi exclusivamente a estudiantes de sectores altos son primordialmente del sector privado, pero algunas públicas cumplen la función de atender a las élites. Están también las instituciones que dan cabida a un estudiantado más heterogéneo. Un conjunto muy amplio contiene estudiantes de sectores bajos de la población, algunas son del sector público, como las de los subsistemas técnico o intercultural y otras del privado, que tienen ofertas de muy bajo precio para dar lugar a estudiantes que no logran ingresar a instituciones públicas. Cabe mencionar que muchas instituciones públicas reúnen estudiantes de muy diversos orígenes, lo que les confiere una diversidad interna mayor.
  
- 10) El profesorado de las IES es diverso. En algunas instituciones, especialmente las de mejor calidad y con investigación científica, los profesores suelen estar mejor calificados y se desempeñan en la investigación. Cuentan con mejores contratos y posiciones de tiempo completo. En otras, el profesorado es solo de contratos por horas para impartir clases. En muchas, sobre todo públicas, el profesorado de tiempo completo es minoritario, goza de mejores salarios, prestaciones y estímulos, pero el profesorado de horas es mayoritario, se hace cargo de la mayor parte de la docencia, tiene contratos precarios y bajas prestaciones.

11) La diferenciación también se expresa en los recursos. En el sector público la distribución es muy diversa. Algunas reciben subsidios altos per cápita, mientras que otras reciben subsidios muy bajos. En las universidades estatales, las contribuciones federales y las de los gobiernos estatales son variadas, y la oportunidad de su entrega es problemática. Otras reciben subsidios per cápita muy altos, como las universidades interculturales. En el sector privado, el flujo de recursos es muy variable, dependiente de los precios, la matrícula y los servicios que se ofrecen. Salvo algunas instituciones que suelen hacer reinversiones de sus excedentes, la gran mayoría retira las ganancias y mantienen presupuestos para mantener los costos de operación.

En suma: la educación superior mexicana es muy diversa, diferenciada y heterogénea. Dentro de las instituciones, especialmente de medio y gran tamaño, la diferenciación se expresa también.

### *Debates y perspectivas*

El ciclo expansivo de la plataforma institucional iniciado en 2002 concluyó a mediados del gobierno de Peña Nieto. El gobierno de López Obrador ha seguido una política semejante de no expansión del número de instituciones, con la excepción de la Universidad para el Bienestar y, en la Ciudad de México, del Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de México “Rosario Castellanos”, fundado en 2019. La ausencia de una perspectiva expansiva más allá de la retórica ha limitado los debates, concentrándose en otras esferas, como la legislación, la coordinación sistémica y el sistema de evaluación. No obstante, subsisten algunos debates, que de tanto en tanto emergen cuando se formulan las preguntas de cómo se logrará la universalización, la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior. Las preguntas que han surgido entre diferentes actores son cómo, en dónde y en qué tipo de instituciones debe ser orientado el crecimiento.

Existe un amplio consenso en que debe ser primordialmente financiado por el gobierno con recursos fiscales. Dado que la universalización, la obligatoriedad y la gratuidad en el

sector público se han convertido en norma constitucional, no hay propuestas relevantes sobre vías de financiamiento no fiscales. Los debates que con frecuencia se reeditan en el mundo decisonal se refieren a la concurrencia entre niveles de gobierno en la obligatoriedad de prestar y financiar el servicio. Una porción de los financiamientos en las universidades estatales y en los institutos tecnológicos descentralizados (estatales) es responsabilidad de los estados, pero las proporciones entre los financiamientos que los diversos estados dan a las instituciones son diversas, lo que genera una desigualdad notable y, en consecuencia, condiciones de inequidad financiera dentro del sector público que se traducen en desigualdad, entre otros aspectos, de infraestructura y calidad entre las instituciones públicas y entre los estados.

En foros universitarios suelen debatirse varios temas referidos a la ampliación de la plataforma institucional. Uno de ellos se refiere a si es necesario crear nuevas instituciones o si debe ampliarse la capacidad instaladas de las ya existentes. Otro tema es el lugar donde deberían ser emplazadas las nuevas instituciones: en localidades aisladas, marginadas y pobres o en localidades más interconectadas. También se discute si deben ser ofertas de tipo universitario, orientadas hacia el conocimiento universal en todas las áreas del conocimiento y con las tres funciones tradicionales (docencia, investigación, difusión), si deben ser de tipo tecnológico, orientadas a la innovación y a la formación profesional para el trabajo o si deben ser de tipo comunitario e intercultural, orientadas al desarrollo de los entornos locales. La creación de la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez” ha generado fuertes polémicas por los diversos problemas que han sido comentados más arriba, en particular por no cumplir con su propia normativa para la apertura de sedes, por la improvisación en el establecimiento de los locales, por la precariedad laboral de su profesorado, por su opacidad y por su uso político al servicio de la retórica populista del gobierno.

Otro debate es sobre el papel que tendrán las ofertas virtuales como vía para ampliar el acceso y la forma de garantizar su calidad, y la relevancia que deberá tener el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. El carácter de los programas educativos también suele debatirse, para superar las concepciones rígidas, centradas en las disciplinas, y promover la flexibilidad de la enseñanza y del aprendizaje, donde los

estudiantes y sus aprendizajes sean la prioridad del proceso educativo, con el fin de que puedan tener mejor inserción en el cambiante mundo laboral y responder a los grandes cambios sociales (cambio climático, virtualización, pandemias) y a las necesidades de los entornos locales. Recientemente, el debate sobre los enfoques por competencias ha vuelto a adquirir importancia por ser considerado neoliberal por varios funcionarios públicos y algunos académicos.

Desafortunadamente, la elaboración de diagnósticos sobre la demanda, las preferencias de estudios y los destinos laborales de los estudiantes, y la discusión técnica sobre la factibilidad son muy escasos, si no es que inexistentes, pues, como ha sido a lo largo de la historia de la creación de instituciones, las decisiones se toman casi siempre por consideraciones políticas.

Estas discusiones se conectan con los debates sobre la elevación de la calidad y de la pertinencia. Estos temas, como veremos en el siguiente apartado sobre aseguramiento de la calidad, adquirirán en el futuro cercano gran importancia pues está en curso la creación de un sistema nacional de evaluación de la educación superior, en un entorno en el que las evaluaciones ligadas al financiamiento están desapareciendo y en el que se han atribuido a ese sistema una enorme cantidad de propósitos y asuntos a ser evaluados.

### **Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el aseguramiento de la calidad de la educación superior y debates sobre perspectivas futuras**

En los inicios de este siglo, el aseguramiento de la calidad a través de evaluaciones dio un giro importante: se puso el énfasis en la planeación institucional, se unificaron diversos programas de financiamiento extraordinario en función de desempeños para dar lugar al Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), y la acreditación de programas académicos e instituciones adquirió relevancia. El entramado institucional que fue surgiendo desde la década noventa del pasado siglo se fue haciendo más complejo por las estructuras, herramientas, propósitos de la evaluación y agentes de los procesos. Así, surgieron agencias de acreditación de programas e instituciones; se

crearon programas de financiamientos extraordinarios a las IES públicas para apoyar el desempeño de las IES, evaluado por grupos de pares; se crearon programas de estímulos extra salariales al profesorado de tiempo completo y a los investigadores otorgados mediante evaluaciones de pares; se creó un programa para estimular al profesorado en la obtención de grados académicos (maestría y doctorado) y en la formación de “cuerpos académicos” de impulso a la docencia y a la investigación. Los procesos de evaluación se extendieron también a los institutos tecnológicos federales y estatales y a las escuelas normales públicas (Buendía, 2013).

Ese vasto y complejo entramado de evaluaciones generó su propia ecología y, a pesar de las muestras de agotamiento por los resultados obtenidos, constituyó un modo de funcionar de las políticas, de las instituciones y de los individuos que parecía de muy difícil reforma: todos los actores del entramado mantenían intereses a conservar (De Vries y Álvarez, 2015). Pero no solamente eso, el gobierno de Peña Nieto continuó insistiendo en el esquema de evaluación, ahora focalizado en la acreditación de programas. Para ello, se reactivó la Comisión de Coordinación de los Organismos de Evaluación de la Educación Superior (COCOEEES), que había sido creado en 2011 con la participación de CONACYT, ANUIES, CENEVAL, CIEES, COPAES y las asociaciones nacionales de universidades tecnológicas y universidades politécnicas, entre otros, pero que solo había sesionado en un par de ocasiones. A mediados de 2018 se lanzó la iniciativa, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, de constituir un nuevo Padrón de Nacional de Programas Educativos de Calidad de la Educación Superior (PNPEC), que reuniría a todos los programas con acreditaciones de COPAES y CIEES. En ese año se creó un sitio web, en el que se contabilizaron 4,931 programas en el PNPEC. Esa iniciativa, no obstante, fue efímera pues fue olvidada por el actual gobierno.

Sobre la base de los cuestionamientos que el “sistema” de evaluación acumulaba, en un entorno político en el que la evaluación había ganado el rechazo de amplios sectores, especialmente por el fracaso de la reforma de la educación básica basada en la evaluación del magisterio e impulsada por el gobierno de Peña Nieto, el gobierno actual se propuso cambiar la concepción, los criterios, los instrumentos y los fines de la evaluación educativa y, en particular, de la educación superior.

En las tablas 40 y 41, el lector tendrá una idea esquemática del entramado de evaluación y acreditación que probablemente sufrirá cambios en su composición, sus funciones y relevancia con la creación del Sistema de Evaluación de la Educación Superior mandado por la nueva legislación:

Tabla 40. México. Agencias de evaluación y autorización				
Niveles de evaluación	Solo evaluación	Acreditación <i>stricto sensu</i> o equivalente	Autorización e "incorporación"	Recursos económicos
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficinas de planeación de IES: autoevaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)</li> <li>Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsecretaría de Educación Superior (SES): simplificación administrativa a ciertas instituciones para obtener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para programas licenciatura y posgrado de IES privadas</li> <li>14 universidades públicas: "incorporación" de IES privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsecretaría de Educación Superior (Fondos extraordinarios, becas y estímulos)</li> </ul>
Programas académicos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)</li> <li>Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)</li> <li>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt): Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para programas de licenciatura y posgrado de IES privadas</li> </ul>	
Individuos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geneval: exámenes EGEL y EXANI para estudiantes</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección General de Profesiones-SEP para cédula profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsecretaría de Educación Superior (SES), pares académicos invitados: PROMIEP</li> <li>Conacyt: SNI</li> </ul>

**Tabla 41. México. Agencias, actores, acciones y evaluadores de la educación superior**

Agencias	Actores principales	Acciones	Evaluadores
<b>Sector público</b> Secretaría de Educación Pública (federal); Secretarías Estatales de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios públicos altos y medios; rectores universitarios; jefes de otras IES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de programas institucionales para fondos extraordinarios: PRODEP (antes PROMEP); PROFOCIE (anteriormente PIFI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comités de expertos (normalmente profesores)</li> </ul>
Universidades y otras IES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rectores, directores y equipos de expertos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoevaluación.</li> <li>Construir planes estratégicos y presentarlos al gobierno federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuerpos técnicos</li> </ul>
Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de programas académicos (algunos como acreditación)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comités de expertos (normalmente profesores)</li> </ul>
Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y sus 28 organismos acreditadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colegios profesionales, gobierno federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesorías y evaluaciones para la acreditación de programas y obtención de estatus para ser elegibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colegios profesionales</li> </ul>
Consejo Nacional de Ciencia Y Tecnología (CONACYT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios; comités de revisión por pares de las comunidades científicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comités de revisión por pares</li> </ul>
<b>Sector privado</b>			
Organismos de control de los gobiernos federal y estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios</li> <li>Directores de IES privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorización oficial de programas privados (RVOE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios</li> </ul>
Universidades públicas autónomas (solo 14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios universitarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>"Incorporar" programas de Funcionarios de IES privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios</li> </ul>
Federación de Instituciones Privadas Mexicanas de Educación Superior FIMPES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes de IES privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluaciones de instituciones</li> <li>Sistema privado de acreditación institucional (4 categorías: el nivel de puntaje alto conduce a un RVOE automático del gobierno federal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión permanente</li> </ul>

En la Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021) en el artículo 10, fracción XII, quedó establecido que la evaluación de la educación superior era

...un proceso integral, sistemático y participativo para su mejora continua basada, entre otros aspectos, en evaluaciones diagnósticas, de programas y de gestión institucional, así como en la acreditación en los términos que se establezcan en las disposiciones derivadas de la presente Ley.

Las autoridades federales, estatales e institucionales tienen la responsabilidad de fomentar la cultura de la evaluación y acreditación en las IES.

Además, la LGES estableció la creación de un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior (SEAES) cuyo objeto es “diseñar, proponer y articular, estrategias y acciones en materia de evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Educación Superior para contribuir a su mejora continua”. En ese sistema quedan comprendidas las autoridades federales y estatales, autoridades institucionales de los subsistemas y representantes de los organismos de evaluación y acreditación de programas e instituciones.

Entre otros criterios, en el artículo 59, la LGES establece que el SEAES atenderá: la detección de aspectos a corregir, mejorar o consolidar; la evaluación de las políticas, estrategias y acciones y el planteamiento de recomendaciones; la participación y retroalimentación de los actores, instituciones y procesos; el fomento de la evaluación, la formación y capacitación permanente de los actores, instituciones y procesos; el rigor metodológico apegado a criterios académicos; la objetividad, imparcialidad, replicabilidad, transparencia y sentido ético; el impulso de prácticas con referencia a marcos de referencia y criterios nacionales e internacionales; la difusión de los procedimientos, mecanismos e instrumentos empleados; la revalorización del profesorado para fortalecer la docencia y la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; la interrelación de los procesos de evaluación y acreditación de los Sistemas Nacionales de Educación Superior, de Mejora Continua de la Educación y de Ciencia y Tecnología. Adicionalmente, el artículo 60 de la ley señala que las IES desarrollarán “procesos sistemáticos e integrales de planeación y evaluación de carácter interno y

externo de los procesos y resultados de sus funciones sustantivas y de gestión”, que incluye las condiciones de operación de sus programas académicos, la mejora continua de la educación y el máximo logro de aprendizaje de las y los estudiantes. Los resultados deberán estar disponibles a consulta y tendrán fines diagnósticos, no “punitivos<sup>5</sup>”.

Por añadidura, la LGES establece que los “resultados de procesos de evaluación y acreditación deberán estar disponibles a consulta. Serán con fines diagnósticos para contribuir al proceso de mejora continua de la educación y no tendrán carácter punitivo”. Este punto desvincula por completo la evaluación de los financiamientos. Obsérvese que la LGES no menciona la evaluación de profesores e investigadores, lo cual implica que cada institución, para el caso de los estímulos extrasalariales, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para el caso del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), deberán resolver ese tema, en función de los recursos fiscales que el gobierno federal destine para esos fines. En los Términos de Referencia (SES, 2021) de la convocatoria a foros de consulta para diseñar el SEAES, además de reafirmar que la evaluación no estará vinculada al financiamiento, que será diagnóstica y “no punitiva”, se reafirma que deberá considerar la diversidad institucional y las diferentes situaciones y contextos, sin dar prioridad a estándares de desempeño; y que estará centrada en procesos de autoevaluación.

El sistema de evaluación está en una fase de diseño. El gobierno ha puesto en marcha foros y consultas a autoridades, organismos, comunidades académicas y expertos. A su vez, el Consejo Nacional de Coordinación de la Educación Superior (Conaces) convocó a las ES a la firma de un *Acuerdo Nacional para Impulsar la Mejora Continua de la Educación Superior*, que reitera los criterios de la LGES. Se trata de un esfuerzo para promover la creación del SEAS, a través de compromisos explícitos firmados por las IES. En efecto, el propósito del Acuerdo es que “todos los actores involucrados se comprometan a impulsar de manera coordinada, procesos integrales, sistemáticos y participativos de evaluación diagnóstica de sus programas académicos y procesos de

---

<sup>5</sup> La declaración del carácter “no punitivo” de la evaluación y acreditación debe entenderse en el marco de los conflictos y controversias generadas en el gobierno anterior por su política de evaluación de maestros de educación básica para el ingreso y la promoción en el servicio profesional docente.

gestión, así como de acreditación institucional”. Para ello podrán apoyarse en las mejores prácticas instrumentadas por otras instituciones de educación superior, así como de las organizaciones e instancias nacionales e internacionales dedicadas a la evaluación y acreditación de programas académicos y de gestión institucional.” Los resultados de procesos de evaluación y acreditación deberán estar disponibles a consulta y serán con fines diagnósticos.

Las acciones que se proponen son: promover la firma del Acuerdo; establecer los procesos idóneos para mantener en el largo plazo la mejora continua; difundir en sus comunidades el concepto de mejora continua e incluirla en su normatividad; incorporar en los planes de desarrollo institucional metas para verificar los avances de la mejora continua; buscar que la mejora continua se refleje en la formación integral (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) de las y los estudiantes; promover procesos de diagnóstico para prevenir y atender la deserción escolar, particularmente la de sectores en vulnerabilidad social; considerar las orientaciones y convocatorias que emitan las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES); incluir los mecanismos de evaluación externa por pares académicos como estrategia para la identificación de las áreas de mejora; proporcionar la información requerida por las autoridades para integrarla al sistema de información de la educación superior de consulta pública; incluir en la mejora continua integral las funciones académicas y administrativas, el manejo de los recursos públicos transferidos y la administración de los recursos autogenerados; considerar a la mejora continua, la transparencia y la rendición de cuentas como componentes fundamentales de la responsabilidad social de las IES.

Como puede verse, los propósitos y criterios del SAES son muy amplios y diversos. Lograr articularlos será complicado. La evaluación como ha sido planteada por el gobierno ha producido muchos cuestionamientos. El experto en evaluación Eduardo Backhoff señaló que no es claro qué se entiende, en términos específicos, por evaluación, acreditación y certificación; qué instancias serían las responsables de evaluar externamente a las IES y con qué tipo de instrumentos, mecanismos y procedimientos; cómo se coordinarían y quiénes y cómo validarían los resultados de las evaluaciones externas; qué incentivos

tendrán las IES para ser evaluadas y atender sus resultados dado que por ser de carácter diagnóstico las evaluaciones no generan consecuencias; qué aspectos en concreto de programas o instituciones tendrán que acreditarse, quiénes serán los responsables de este proceso y qué mecanismos se utilizarán; qué acreditarán los procesos de acreditación si las evaluaciones tienen solo propósitos diagnósticos; qué sentido tendría para las IES contar con acreditaciones que no están definidas; no es claro si los procesos de evaluación externa y acreditación serán los mismos para las IES privadas que para las públicas o si habrá exenciones a la Universidad para el Bienestar “Benito Juárez García”; y si la certificación de profesionistas, no contemplada en la LGES será también solo diagnóstica (Backhoff, 2021). A estas dudas, habrá que agregar si la evaluación incluirá a los profesores e investigadores, y si continuarán los estímulos extrasalariales y el reconocimiento económico del SNI.

Otro tema relacionado con el de la evaluación concierne al sector privado. Como sabemos, este sector ha sido bajamente regulado históricamente en México y, por lo mismo, no ha tenido ninguna obligación legal para acreditar sus programas e instituciones. La única obligación que tiene es obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios, el RVOE, que se expide para cada programa académico de nivel técnico superior universitario, licenciatura y posgrado como requisito para poder ser ofrecido. En la década pasada el gobierno federal intentó fortalecer las instancias encargadas de otorgar los RVOE para que tuvieran mayor capacidad de dictaminar solicitudes y vigilar la operación de los programas. Asimismo, avanzó en la homogeneización de los RVOE en el país, pues, además del federal, existían los estatales y las “incorporaciones” que 14 universidades públicas están facultadas para conferir a IES privadas (Tabla 42). Los RVOE han intentado agregar criterios académicos, pero la forma en cómo se procesan los tornan un acto administrativo, no evaluativo.

<b>Tabla 42. México. Universidades que pueden “incorporar” IES privadas</b>
Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS)
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)
Universidad Autónoma de Coahuila (UACOAH)
Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH)
Universidad de Guadalajara (UDG)
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)

Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX)
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR)
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)
Universidad Autónoma de Querétaro (UAQRO)
Universidad de Quintana Roo (UQROO)
Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)
Instituto Politécnico Nacional (IPN)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Fuente: SEP (2015). Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). México, SEP. <a href="https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/reconocimiento-de-validez-oficial-de-estudios-rvoe">https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/reconocimiento-de-validez-oficial-de-estudios-rvoe</a>

La nueva LGES establece muchos detalles para el otorgamiento del RVOE, algo que podría haber sido materia de una reglamentación de menor rango. En la LGES queda estipulado el reconocimiento de validez oficial es intransferible, que las IES al solicitarlo deben presentar un plan de mejora continua o una acreditación institucional nacional o internacional vigente; los reconocimientos solo autorizan a impartir los programas en la entidad federativa correspondiente; se establecerá un programa de simplificación administrativa y un reconocimiento a la gestión institucional y la excelencia educativa, (medidas que ya existían con anterioridad y que favorecen a las instituciones consolidadas) cuyos beneficios son, entre otros, tener procedimientos abreviados para la resolución de sus trámites, impartir asignaturas en domicilios diferentes para los que se otorgó el reconocimiento, obtener movilidad académica entre sus planes de estudio sin trámite de equivalencia de estudios, replicar planes y programas de estudio con reconocimiento de validez en otros planteles de la misma institución, y mantener la vigencia del reconocimiento sin el refrendo de ley. La LGES, en su minuciosidad, establece plazos de vigencia del reconocimiento, obligaciones de las autoridades que otorgan el reconocimiento, infracciones de las IES, multas y sanciones, y recursos de revisión.

En el gobierno actual, las acreditaciones tienen un papel ambiguo, indeterminado. No hay políticas directamente asociadas a estas y obtenerlas o no carece de implicaciones relevantes para las instituciones, salvo para las IES privadas que, de acuerdo con la LGES, les permitirá aspirar al reconocimiento de excelencia académica y de gestión, y a la

simplificación administrativa, y les servirá para sustituir el plan de mejora continua como parte del trámite de solicitud de RVOE.

Pese al lugar aún incierto que tendrán las acreditaciones, estas han continuado. El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), que es el organismo encargado de otorgar reconocimiento a las agencias de acreditación, reúne a 31 organismos acreditadores y registra que 4,184 programas impartidos por de 410 instituciones están acreditados. De esos programas, 941, el 22.5%, son del sector privado (Tabla 43).

<b>Tabla 43. México. Número de programas acreditados por COPAES por subsistema</b>		
	<b>Programas</b>	<b>Porcentaje</b>
Institutos Tecnológicos	716	17.1
Universidades Interculturales	8	0.2
Normales	1	0.0
Otras IES	44	1.1
Universidades Politécnicas	90	2.2
Universidades Estatales	1432	34.2
Universidades Federales	247	5.9
Universidades Tecnológicas	648	15.5
Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario	57	1.4
Particulares	941	22.5
<b>Total</b>	<b>4184</b>	<b>100.0</b>
Fuente: COPAES (2022).		

Por su parte, la otra agencia de acreditación de programas, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) tiene 1,556 programas acreditados y ha otorgado acreditación institucional a 20 establecimientos (CIEES, 2022).

Durante varios años, para las instituciones del sector público tener programas acreditados fue una de las vías para obtener financiamientos extraordinarios. Para las instituciones privadas, además de la ventaja de acceder a la simplificación administrativa de los reconocimientos de validez oficial de estudios, contar con las acreditaciones fue un factor adicional de legitimidad y prestigio.

La política de acreditación perseveró en la década pasada. El porcentaje de matrícula inscrita en programas acreditados se redujo de 2015 a 2017, pero subió al 48%, porcentaje alcanzado de 2012 a 2014. Algo equivalente ocurrió con el porcentaje de programas acreditados: hubo una reducción entre 2015 y 2017, pero en 2018 se recuperó a los niveles previos de 2012. De esa matrícula, el 38% era del sector público y el 10% del privado. En cuanto a la matrícula de cada sector, el 65% de la matrícula pública y el 16% de la privada estaban en programas acreditados (Tabla 44).

<b>Tabla 44. México. Programas de calidad y matrícula. 2012-2018.</b>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Nacional	3,014,516	3,174,801	3,303,128	3,427,097	3,632,189	3,822,603	3,946,882
Nacional de calidad	1,458,197	1,532,531	1,582,179	1,608,069	1,557,444	1,653,229	1,887,180
Programas de calidad nacional	3,261	3,442	3,611	3,666	3,458	3,742	4,308
% matrícula de calidad	48%	48%	48%	47%	43%	43%	48%
Matrícula pública	2,022,590	2,139,720	2,211,145	2,317,556	2,444,615	2,549,464	2,567,795
Matrícula pública de calidad	1,309,658	1,379,670	1,423,093	1,447,117	1,386,278	1,464,563	1,670,581
Programas de calidad públicos	2,557	2,679	2,794	2,821	2,637	2,867	3,271
% matrícula de calidad pública	65%	64%	64%	62%	57%	57%	65%
Matrícula privada	991,926	1,035,081	1,091,983	1,109,541	1,187,574	1,273,139	1,379,087
Matrícula privada de calidad	148,539	152,861	159,086	160,952	171,166	188,666	216,599
Programas de calidad privados	704	763	817	845	821	875	1,037
% Matrícula de calidad privada	15%	15%	15%	15%	14%	15%	16%

Fuentes: ANUIES (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017); DGESU (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

En la actualidad se presentan algunos avances con respecto a 2018. De 3,578 IES, 605 instituciones han evaluado uno o más de sus programas educativos, es decir, el 16.9%. El total de programas acreditados es de 5,740, lo que representa el 22.1% de programas evaluables. Es estos programas está inscrito el 52.9% de la matrícula nacional, 5 puntos porcentuales más que en 2018.

En el caso de los posgrados de calidad, la ventaja radicaba en que los estudiantes de programas acreditados por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) podían tener becas del Conacyt. Esto último está en proceso de cambio pues se ha anunciado la creación de un Sistema Nacional de Posgrados (SNP) que sustituye al PNPC. La argumentación que justifica este cambio es confusa. En el anuncio del nuevo SNP que la directora del Conacyt hizo se mezclan propósitos de universalización de las becas, algo imposible dado el nivel de financiación existente, críticas a la desvinculación de “la investigación científica de la atención de los problemas nacionales” y a la evaluación cuantitativa y productivista del PNPC, cuestionamientos por la desvinculación “tanto de la pertinencia epistemológica como de su incidencia a favor de la solución de los grandes retos nacionales”. Para la directora del Conacyt, el PNPC “dejó de ser un tema con pertinencia nacional, con relevancia de Estado, para convertirse en un instrumento que mediante simulaciones fue desvirtuando lo académico y lo público, se fueron debilitando los verdaderos posgrados académicos de investigación y se fue privatizando el ejercicio de la formación de posgrado” (Arellano, 2022).

A través del SNP se pretende que todos los estudiantes de posgrado puedan aspirar a una beca, puesto que, según la directora del Conacyt, en administraciones anteriores casi 3 mil estudiantes de buenos posgrados se quedaron sin beca. “De ahora en adelante se eliminan los indicadores cuantitativos para la asignación de dichos apoyos” y los estudiantes se podrán postular a una beca del Conacyt directamente, sin intermediarios.

El Conacyt (2022a) informó recientemente que “reorientará los criterios de asignación de becas nacionales para fortalecer la formación e investigación en áreas de atención prioritaria”.

Se dará preferencia a los programas de doctorado y maestría con orientación en investigación en las siguientes áreas del conocimiento: físico-matemáticas, ciencias de la tierra, químico-biológicas, medicina, ciencias de la salud, artes y humanidades, así como ciencias sociales, biotecnología, ciencias agropecuarias e ingenierías en campos y disciplinas de atención prioritaria en instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público. De esta manera, desde el Conacyt *se busca abrir mayores oportunidades para las y los jóvenes, que contribuyan en la solución de los problemas nacionales, el bienestar social,*

*la salud, el desarrollo del arte y la cultura, así como el cuidado del ambiente (subrayado mío).*

En otras palabras, el otorgamiento de becas se dará no por la adscripción a un programa acreditado, de reconocida calidad, sino por el tipo de estudios que el programa ofrezca, en concordancia con las prioridades nacionales definidas por el gobierno federal. Las consideraciones políticas orientarán la asignación de estos recursos.

El Conacyt ha seguido manejando el concepto de “acreditación” de programas al SNP, pero no es claro en qué consiste dicha acreditación. En un documento de febrero de 2022 llamado “Sistema Nacional de Posgrados. Elementos que debe contener la carta de postulación de apoyo universal” de la Dirección de Posgrado de Conacyt (Conacyt, 2022b) se establecen los temas que los programas deben desarrollar para presentar su solicitud de registro ante el SNP. Entre otros elementos, el documento menciona que debe establecer el “Compromiso institucional”, que exprese la responsabilidad social de la institución:

1. La aceptación institucional de las reglas e instrumentos normativos del PNPC, sus preceptos y lineamientos.
2. El apego a los valores fundamentales de la integralidad del quehacer académico.
3. El apoyo al programa de posgrado, incluyendo el fortalecimiento del núcleo académico.
4. El apoyo administrativo por parte de la institución para las tareas del programa.
5. El presupuesto para actividades académicas y de vinculación.
6. Políticas y normas para el acceso universal al conocimiento, a través de los repositorios de acceso público a las tesis generadas por estudiantes.
7. El apoyo institucional para la creación y seguimiento de la red de egresados.
8. El apoyo institucional para la ejecución del plan de mejora del programa
9. Estrategias y protocolos para la prevención del plagio en la productividad académica de estudiantes y personal académico.
10. La existencia de procedimientos colegiados para la solución de controversias que surjan al interior de la comunidad académica del programa.

11. El compromiso para la atención a casos de violencia de género, teniendo como principios la debida diligencia, la confidencialidad, la transparencia y accesibilidad.

Además, solicita que se defina la modalidad, a escoger entre:

1. Fortalecimiento de procesos socio-comunitarios y del enfoque intercultural
2. Áreas afines a los Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces)
3. Fortalecimiento de la Cultura y las Humanidades
4. Atención a problemas estructurales de la salud
5. Especialidades médicas en áreas prioritarias
6. Ciencia Básica y/o Ciencia de Frontera
7. Posgrados tecnológicos

La decisión de crear el nuevo SNP que sustituye al PNPC no contó con un diagnóstico preciso sobre el posgrado nacional y los procesos de acreditación. Parte de una crítica sin fundamentos y confunde diversos temas: la universalización de las becas, la simplificación de su asignación sin intermediarios institucionales; el uso de sistemas cuantitativos y productivistas; la crítica a la desvinculación con necesidades prioritarias, y el cuestionamiento por la simulación y por una supuesta privatización del posgrado.

Como he mencionado, la función y el lugar que tendrá la acreditación está en suspenso y se espera que se tengan definiciones con la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior que despierta muchas interrogantes. El lugar que tendrá el Sistema Nacional de Posgrados en el SEAES es incierto. En todo caso, sería deseable que el SEAES logre una formulación que permita mejorar la calidad de la educación superior, que no repita el formalismo de las acreditaciones y que la acreditación del posgrado tenga un lugar adecuado. Es común la idea de que la acreditación no mejora la calidad, por tratarse de procesos más formales y mecánicos en lugar de una herramienta real para mejorar la calidad, tal como lo expresaron 7 de cada 10 responsables de acreditación de la calidad en las IES en una encuesta reciente

aplicada por COPAES, mientras que los rectores y directores generales opinaron exactamente lo opuesto (COPAES, 2021).

**Cambios ocurridos durante el último quinquenio en el financiamiento (público y privado) 2015-2016 a 2020-2021 de la educación superior y debates sobre perspectivas futuras. Cambios en financiamiento (público y privado)<sup>6</sup>.**

**Gasto en educación superior como porcentaje del PIB**

La ley establece que el estado deberá otorgar un financiamiento no menor al 1% del PIB a la educación superior y la investigación científica, al desarrollo tecnológico y a la innovación en las IES. En 2019, el gasto público en educación superior fue equivalente al 0.91% del PIB. Se elevó en 2020 al 0.99% y a partir de 2021 comenzó a descender: representó el 0.92% en 2021 y bajará al 0.89 en 2022 si se aprueba el presupuesto enviado a la Cámara de Diputados por la SHCP.

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022e</b>
Federal	181,824.90	189,861.50	197,744.70	205,198.40
Estatal	41,424.10	42,396.20	43,954.20	45,500.00
Total público	223,249.00	232,257.70	241,698.90	250,698.40
PIB Nacional	24,453,296.23	23,357,377.84	26,212,980.84	28,291,724.74
% PIB	0.91	0.99	0.92	0.89

Fuente: Datos tomados de la tabla 25 de Mendoza (2022), provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2021 y 2022, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2019 y 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, FONE-Normales, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, INEGI, Banco de Información Económica y SHCP, Criterios Generales de Política Económica para el Paquete Económico 2022.

**Gasto nacional en educación superior por fuente de origen**

Se estima que el gasto nacional en educación superior ascenderá en 2022 a MX\$291.8 mil millones, equivalente aproximadamente a US\$14,592.1 millones. Ese gasto proviene

<sup>6</sup> La redacción de este apartado se apoyó en el documento de trabajo de la SES titulado *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*, coordinado por Mendoza (2022). Ese documento es resultado del acuerdo tomado por el Consejo Nacional de Coordinación de la Educación Superior, en el marco de las reforma constitucional al artículo tercer y de la promulgación de la Ley General de Educación Superior, para elaborar un nuevo modelo de financiamiento. La comisión de trabajo está integrada por cinco autoridades educativas estatales, 23 integrantes de IES, cinco representantes de los subsistemas de educación superior y 10 funcionarios secretariado técnico del Conaces (Subsecretaría de Educación Superior y de ANUIES).

de fuentes públicas y privadas. Las públicas se integran por las aportaciones federales y estatales, y las privadas por el gasto de los individuos y sus familias en educación superior. El gasto público total llegará en 2022 a MX\$206,842.5 millones y el privado a MX\$85,000 millones (Tabla 46).

<b>Tabla 46. México. Gasto nacional en educación superior y PIB. 2015 a 2022</b> (Millones de pesos corrientes)						
	<b>PIB<sup>1/</sup></b>	<b>Federal<sup>2/</sup></b>	<b>Estatal<sup>3/</sup></b>	<b>Público total</b>	<b>Privado<sup>4/</sup></b>	<b>Gasto total</b>
<b>2015</b>	18,551,459.30	121,811.50	43,169.90	164,981.40	69,395.90	234,377.40
<b>2016</b>	20,116,688.50	127,951.20	39,617.30	167,568.40	69,492.20	237,060.70
<b>2017</b>	21,921,241.90	125,195.50	35,408.20	160,603.70	66,943.70	227,547.40
<b>2018</b>	23,542,737.20	132,505.70	39,590.90	172,096.70	73,308.50	245,405.10
<b>2019</b>	24,453,296.20	141,533.00	41,424.10	182,957.10	77,645.60	260,602.60
<b>2020</b>	23,357,377.80	147,721.80	42,396.20	190,118.10	82,317.30	272,435.30
<b>2021</b>	26,212,980.80	155,858.60	43,954.20	199,812.80	77,093.90	276,906.70
<b>2022 e</b>	28,291,724.70	161,342.50	45,500.00	206,842.50	85,000.00	291,842.50

e - estimado. Al monto aprobado (154,394.8 mdp) se aplica el promedio de las diferencias entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.5%).

<sup>1/</sup> Datos de PIB de 2015 a 2018 tomados de CEFP (2019), de 2019 a 2022, tomados de Conaces (2022).

<sup>2/</sup> Comprende las subfunciones 03 Educación Superior y 04 Posgrado. De 2012 a 2020 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal; la cifra de 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

<sup>3/</sup> Las cifras de 2012 a 2017 corresponden al gasto estatal ejercido en educación superior; la cifra de 2018 corresponde al presupuesto aprobado. Las cifras de 2019 a 2022 son una estimación propia, con base en el gasto estatal en educación reportado en el Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2021.

<sup>4/</sup> El gasto privado es estimado con base en el porcentaje de matrícula de educación superior escolarizada atendida.

Fuentes: Datos del PIB tomados del cuadro II.1.1 de CEFP (2019), provenientes de INEGI. Datos de gasto nacional tomados de la tabla 3 de Mendoza (2022), elaborados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, DGPPyEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal y Tercer Informe de Gobierno.

La composición porcentual del gasto nacional total por origen ha tenido algunas variaciones entre 2015 y 2022. El porcentaje del gasto federal ha crecido, el estatal ha disminuido y el privado se ha mantenido estable. En 2022, el gobierno federal habrá aportado el 55.3% del gasto nacional total, los gobiernos estatales el 15.6% y los privados el 29.1% (Tabla 47).

<b>Tabla 47. México. Gasto nacional en educación superior, 2012-2021</b> <b>Participación relativa por fuente de los recursos</b> (Millones de pesos corrientes)	
--	--

	<b>Federal</b>	<b>Estatal</b>	<b>Privado</b>
2012	53.10%	15.20%	31.70%
2013	53.20%	15.70%	31.10%
2014	51.70%	17.70%	30.60%
2015	52.00%	18.40%	29.60%
2016	54.00%	16.70%	29.30%
2017	55.00%	15.60%	29.40%
2018	54.00%	16.10%	29.90%
2019	54.30%	15.90%	29.80%
2020	54.20%	15.60%	30.20%
2021	56.30%	15.90%	27.80%
2022 e	55.30%	15.60%	29.10%
<b>Suma 2012-2022</b>	<b>54.00%</b>	<b>16.20%</b>	<b>29.80%</b>

Fuente: Elaborado con datos de la Tabla 45 de Mendoza (2022)

El gasto público en educación superior es legalmente concurrente, es decir, el gobierno federal y los gobiernos estatales están obligados a financiar la educación superior. El gasto ha tendido a ser predominantemente federal desde la década setenta del siglo pasado. Desde entonces el gobierno federal ha impulsado la creación de instituciones en los estados. Los municipios no están obligados por ley a aportar recursos, aunque algunos colaboran en especie. Entre 2012 ha habido algunas fluctuaciones en las aportaciones del gobierno federal, pero en el periodo se ha mantenido en general arriba del 77%, con un crecimiento mínimo que lo sitúa en 2022 en el 78% (Tabla 48)

Año	Federal <sup>1/</sup>	Estatal <sup>2/</sup>	Total	Participación porcentual	
				Federal	Estatal
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%
2020	147,721.8	42,396.2	190,118.1	77.7%	22.3%
2021	155,858.6	43,954.2	199,812.8	78.0%	22.0%
2022 e	161,342.0	45,500.0	206,842.0	78.0%	22.0%
<b>Suma 2012-2022</b>	<b>1,440,525.5</b>	<b>432,306.9</b>	<b>1,872,832.4</b>	<b>76.9%</b>	<b>23.1%</b>

e - estimada con el siguiente criterio: al monto aprobado (154,394.8 mdp) se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.5%).

1/ Comprende las subfunciones 03 Educación Superior y 04 Posgrado. De 2012 a 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal; la cifra de 2021 corresponde al presupuesto ejercido reportado en la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

2/ Las cifras de 2012 a 2017 corresponden al gasto estatal ejercido en educación superior; la cifra de 2018 corresponde al presupuesto aprobado. Las cifras de 2019 a 2022 son una estimación propia con base en las cifras de Gasto Educativo Nacional publicadas en el Tercer Informe de Gobierno.

Fuente: Tomado de la tabla 3 de Mendoza (2022), elaborada con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2021, DGPPyE-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2021.

A partir de 1990 se conformó un modelo de financiamiento que integró los presupuestos ordinarios, inerciales e “irreductibles” para servicios personales y gastos de operación, los subsidios extraordinarios sujetos a reglas de operación y propósitos definidos, algunos de ellos de asignación mediante evaluación de desempeños y proyectos institucionales. La planta laboral que se cubre con los subsidios ordinarios debe estar registrada y autorizada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, en varias universidades, los conflictos laborales han llevado a pactar salarios y prestaciones no autorizados por la SHCP, lo que ha implicado negociar recursos con los gobiernos estatales, emplear recursos propios y recurrir al déficit, lo que, con el paso del tiempo, ha generado condiciones de inviabilidad financiera de las instituciones.

Los subsidios extraordinarios se han compuesto de programas para apoyar ciertos temas, como el de carrera docente para otorgar estímulos al profesorado de tiempo completo; la modernización de la educación superior para mejorar equipo e infraestructura; el mejoramiento del profesorado, para impulsar la obtención de títulos de posgrado por los profesores, otorgarles reconocimientos y consolidar grupos académicos, conocidos como “cuerpos académicos” que habrán de desarrollar la docencia y la investigación. Estos financiamientos estuvieron condicionados al desempeño, a través de procesos de evaluación. El propósito fue, además de reducir la lógica inercial y los financiamientos negociados políticamente, orientar ciertos comportamientos deseables en las IES con recursos que no podían estar comprometidos para otros fines. Es decir, perseguían objetivos estratégicos. Esta política se dirigió a las

universidades públicas estatales, pero con el paso del tiempo comenzó a ser aplicada al resto de los subsistemas. Para muchas universidades, los financiamientos extraordinarios representaron una oportunidad para expandirse y desarrollarse. Pero su aplicación fue desigual entre los subsistemas y entre las instituciones, y tres décadas después de haber iniciado su implementación no dieron lugar a una política articulada para el financiamiento sostenible de las IES. Los fondos extraordinarios han desaparecido en este gobierno y no se tiene un modelo de financiamiento que permita atender las necesidades de las IES y los compromisos que el gobierno ha impulsado con las reformas legales y el Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

*Subsidios por subsistemas.* La diversidad jurídica y la heterogeneidad de las IES públicas tiene implicaciones en la asignación presupuestaria. Hay disposiciones específicas en cada subsistema derivadas de los ordenamientos legales y administrativos, pero también hay procesos “inerciales” que permiten favorecer más a unas que a otras, generando condiciones de gran desigualdad en la distribución de los fondos. Esta situación se ha tornado crítica por las políticas de austeridad que han recortado los presupuestos de las instituciones en general, aunque no en las mismas proporciones.

En la tabla 49 se puede observar la variación presupuestaria en las instituciones federales. Por ejemplo, entre 2018 y 2022 algunas instituciones o dependencias perdieron una cantidad mayúscula de recursos, como el patronato de obras del IPN, que perdió el 75.5% de sus recursos; el Centro de Investigación y Estudios Avanzados perdió el 18.5% y la Universidad Pedagógica Nacional el 11.6%. En esos años, las únicas que lograron un incremento fueron la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y la Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea. En la presente administración federal, este conjunto de instituciones ha tenido una disminución presupuestaria de 2.2%.

**Tabla 49. México Presupuesto federal de las instituciones federales de educación superior. 2012-2022 1/**

Unidad Responsable	2012	2018	2019	2020	2021	2022 a	Variación % real 2/		
							2012-2018	2018-2021	2012-2021
Universidad Pedagógica Nacional	736.3	947.7	896.8	918.8	971.9	957.1	-0.2%	-11.6%	-11.7%
Instituto Politécnico Nacional	12,823.0	15,874.3	16,096.4	16,702.0	18,107.0	19,083.5	-4.0%	-1.7%	-5.6%
Universidad Abierta y a Distancia de México	193.1	217.9	312.8	302.0	297.1	n.a.	34.9%	n.a.	
Tecnológico Nacional de México	14,490.0	18,694.1	19,031.3	19,679.7	20,797.9	18,641.6	0.1%	-4.1%	-4.0%
Universidad Autónoma Metropolitana	5,414.1	7,087.6	7,326.3	8,031.7	8,192.2	8,138.5	1.5%	-0.4%	1.2%
Universidad Nacional Autónoma de México	29,104.8	38,510.1	39,786.2	41,319.5	43,684.7	44,823.8	2.6%	-2.2%	0.4%
Centro de Enseñanza Técnica Industrial	288.4	314.9	322.4	308.5	324.4	343.4	-15.3%	-11.2%	-24.8%
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	2,153.0	3,018.8	2,878.0	2,616.9	2,853.5	2,616.9	8.7%	-18.5%	-11.4%
Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN	247.4	260.1	264.3	261.7	262.6	260.8	-18.5%	-13.0%	-29.0%
El Colegio de México, A.C.	544.0	796.0	722.6	729.2	825.6	674.4	13.5%	-10.6%	1.5%
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	348.9	152.3	271.8	65.5	43.2	44.6	-66.1%	-75.5%	-91.7%
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	903.6	1,107.2	1,219.5	1,267.0	1,299.9	1,124.7	-5.0%	1.2%	-3.8%
Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	957.6	997.0	1,000.1	1,037.7	n.a.	n.a.	n.a.		
Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	1,415.8	1,794.7	2,206.0	1,993.5	2,183.5	2,270.5	-1.7%	4.9%	3.1%
Universidad Autónoma Chapingo	2,096.0	2,768.2	2,869.9	3,018.0	3,129.7	3,160.2	2.4%	-2.5%	-0.2%
Colegio de Posgraduados	922.5	1,374.6	1,352.9	1,354.9	1,401.1	1,523.8	15.6%	-12.1%	1.5%
Colegio Superior Agropecuario del Edo de Guerrero	63.6	104.0	96.0	81.0	95.0	115.0	26.8%	-21.3%	-0.2%
<b>TOTAL</b>	<b>71,551.3</b>	<b>92,997.7</b>	<b>96,515.9</b>	<b>99,657.8</b>	<b>105,474.4</b>	<b>105,113.9</b>	<b>0.8%</b>	<b>-2.2%</b>	<b>-1.4%</b>

a - aprobado.

1/ De 2012 a 2020 las cifras corresponden al gasto ejercido reportado en la Cuenta Pública Federal. Las cifras de 2021 se toman de la SHCP, Transparencia Presupuestaria.

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 la Tabla 6 de Mendoza (2022), elaborada con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal años 2012, 2018, 2019 y 2020, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, y SHCP, Transparencia Presupuestaria.

Las universidades públicas estatales, las públicas estatales de apoyo solidario y las interculturales también han sufrido recortes. Desde 2016, de manera sistemática ha tenido variaciones negativas. Es decir, la tendencia a perder recursos comenzó desde mediados del gobierno anterior, del presidente Peña Nieto, pero han continuado en este gobierno. Entre 2018 y 2022 estas universidades tendrán una pérdida del 6.3% (tabla 50). Resulta paradójico que el gobierno que ha acuñado el lema de “primero los pobres” afecte a las instituciones que se dirigen principalmente a poblaciones de bajos recursos.

**Tabla 50. México. Subsidios para las universidades públicas estatales, las universidades públicas estatales de apoyo solidario y las universidades interculturales. 2012-2022**

(Millones de pesos corrientes)

Año	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real 1/	
				Aprobado	Ejercido
2012	40,034.8	41,720.0	1,685.3		
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	0.3%	-2.7%
2020	63,215.8	65,630.0	2,414.2	-0.3%	-0.4%
2021 2/	65,157.7	68,601.2	3,443.5	-3.8%	-2.5%
2022 3/	67,603.1	70,510.0	2,906.9	0.1%	-0.9%
<b>Variación % Real</b>					
<b>Período</b>		<b>Aprobado</b>		<b>Ejercido</b>	
2012-2018		13.2%		16.3%	
2018-2022		-3.8%		-6.3%	
2012-2022		8.9%		9.0%	

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.

2/ La cifra del presupuesto ejercido está tomada del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

3/ La cifra del presupuesto que se estima ejercer en 2022 resulta del siguiente criterio: al monto presupuesto aprobado se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.3%).

Fuente: Tabla 7 de Mendoza (2022), elaborada con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de información Económica.

Las Universidades Tecnológicas y Politécnicas tienen otra forma de financiación. Las UT son financiadas federalmente en servicios personales y gastos de operación, y las UP solo para gasto de operación, dado que los gobiernos estatales se encargan de cubrir el gasto de la nómina salarial. En ambos tipos de universidades la concurrencia del financiamiento es 50% y 50% entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. En este subsistema a lo largo de la década 2012-2022, el financiamiento ha tenido un comportamiento errático. En los dos primeros años del periodo se dieron ampliaciones presupuestales, luego se conservó sin cambios entre el presupuesto aprobado y el ejercido, con un ligero aumento en 2016. Pero en los dos últimos años del pasado gobierno, los presupuestos sufrieron reducciones importantes de 25.8 millones en 2017 y 14.5 en 2018. En cuanto a la variación real, en el gobierno actual, entre 2018 y 2022 se dará una caída de casi el 6% (Tabla 51). Esta variabilidad impacta negativamente en las UT y UP, que tienen problemas de obsolescencia en equipos y cuentan con una planta académica bajamente profesionalizada, con contratos temporales, inestabilidad y alta rotación laboral. Se calcula que entre 2018 y 2021 estas universidades tuvieron una pérdida en términos reales de mil millones de pesos y se prevé que en los primeros cuatro años del actual gobierno la pérdida acumulará MXN\$1,500 millones de peso, una suma enorme para estas instituciones que también están destinadas a atender la demanda de sectores económicamente bajos de la población. .

Año	Aprobado	Ejercido	Ejercido Aprobado	Variación % real <sup>1/</sup>	
				Aprobado	Ejercido
2012	3,118.2	3,267.3	149.1		
2013	3,348.5	3,408.5	60.1	5.8%	2.8%
2014	3,621.5	3,621.5	0.0	3.6%	1.7%
2015	3,669.7	3,669.7	0.0	-1.5%	-1.5%
2016	3,785.2	3,790.2	5.0	-2.3%	-2.2%
2017	4,110.6	4,084.8	-25.8	1.7%	1.0%
2018	4,397.9	4,383.3	-14.5	1.9%	2.3%
2019	4,275.4	4,526.4	251.0	-6.7%	-0.9%
2020	4,429.3	4,578.0	148.7	-0.3%	-2.7%
2021 <sup>2/</sup>	4,565.3	4,790.7	225.4	-3.8%	-2.3%
2022 <sup>3/</sup>	4,736.7	4,959.0	223.3	0.1%	-0.2%
<b>Variación % Real</b>					
<b>Período</b>		<b>Aprobado</b>		<b>Ejercido</b>	

2012-2018	9.4%	4.0%
2018-2022	-10.5%	-5.9%
2012-2022	-2.1%	-2.1%

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

<sup>2/</sup> La cifra del presupuesto ejercido está tomada del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

<sup>3/</sup> La cifra del presupuesto que se estima ejercer en 2022 resulta del siguiente criterio: al monto presupuesto aprobado se aplica el promedio de la diferencia entre el presupuesto ejercido y el aprobado de los tres últimos años (4.7%).

Fuente: Tabla 8 de Mendoza (2022), elaborada con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012

Otro caso lo representan los institutos tecnológicos descentralizados, creados a partir de la década noventa del siglo pasado mediante convenios con los gobiernos estatales bajo un esquema de financiamiento de 50% y 50%. A partir de la creación de este tipo de institutos, el gobierno federal dejó de crear institutos tecnológicos federales. A diferencia de los otros subsistemas, en este se tendrá una variación real favorable del 12% entre 2012 y 2022 (Tabla 52). Hay que mencionar, sin embargo, que el incremento ocurrió en los dos primeros años del gobierno anterior, seguido de tres años negativos. En este gobierno, se tendrá una variación negativa de 1.1%, que representará por efectos de la inflación una pérdida acumulada de mil millones de pesos aproximadamente (Mendoza, 2022).

<b>Tabla 52. México. Subsidios para organismos descentralizados estatales del Tecnológico Nacional de México. 2012-2022</b>					
(Millones de pesos corrientes)					
Año	TecNM: ITD				
	Aprobado	Ejercido	Ejercido - Aprobado	Variación % real <sup>1/</sup>	
				Aprobado	Ejercido
2012	2,344.8	2,305.5	-39.3		
2013	2,744.8	2,744.8	0.0	15.3%	17.3%
2014	3,069.0	3,050.1	-18.9	7.1%	6.4%
2015	3,110.0	3,110.0	0.0	-1.5%	-0.8%
2016	3,207.8	3,175.7	-32.1	-2.3%	-3.3%
2017	3,314.1	3,259.6	-54.5	-3.2%	-3.8%
2018	3,472.8	3,373.8	-99.0	-0.1%	-1.4%
2019	3,623.2	3,596.5	-26.7	0.2%	2.4%
2020	3,753.7	3,649.8	-103.9	-0.3%	-2.4%
2021	3,869.0	3,868.6	-0.4	-3.8%	-1.1%
2022 <sup>2/</sup>	4,014.2	4,014.2	0.0	0.1%	0.1%
<b>Variación % Real</b>					

<b>Período</b>	<b>Aprobado</b>	<b>Ejercido</b>
2012-2018	14.9%	13.5%
2018-2022	-3.9%	-1.1%
2012-2022	10.4%	12.3%

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

<sup>2/</sup> Se estima la misma cifra del presupuesto aprobado.

Fuente: Tabla 9 de Mendoza, elaborada con datos del TecNM, Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2012 a 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de información Económica.

Otro caso lo representan las escuelas normales y las unidades de la UPN en las entidades federativas. De 2016 a 2020, este tipo de instituciones tuvieron una variación real favorable: las normales del 35.3% y las unidades UPN del 3.0%. El crecimiento de su presupuesto fue del 25.7%, mucho mayor que el de los otros subsistemas, gracias al importante incremento de la nómina de maestros de educación básica y normal en 2016. Pero ya en este gobierno la variación fue negativa, del 3.5%, lo que contrasta con el ligero crecimiento que se observa en la matrícula (Mendoza, 2022).

En lo que se refiere al presupuesto extraordinario, el cambio más importante en los últimos años es su extinción en el gobierno actual. Esos recursos había progresivamente aumentando y constituyeron una opción adicional para mejorar las instituciones públicas y, en el caso de las universidades públicas estatales, avanzar en la solución de los llamados “problemas estructurales”, como el pasivo contingente generado por los arreglos locales de pensiones y jubilaciones, mejorar la calidad y ampliar la oferta educativa.

Esos programas comenzaron a reducirse a partir del segundo tercio del gobierno del presidente Peña Nieto. De 18 programas se pasó a siete, a través de la desaparición de algunos, de su fusión y del cambio de nombre de otros al convertirse en programas transversales. Pero los montos ejercidos se conservaron. Las medidas de recorte comenzaron en 2015 y se continuaron hasta 2022. En 2021 solo dos programas tuvieron recursos con montos reducidos: uno de ellos, el de fortalecimiento a la excelencia educativa se destinó principalmente a las universidades interculturales, y el programa de desarrollo del profesorado. En 2022, el primer programa incrementó sus recursos que fueron destinados a las escuelas normales y el segundo conservó los mismos

**Tabla 53. México. Variación de recursos en programas y fondos extraordinarios de educación superior. 2015-2022. (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 E.S. 1/	1,013.8	712.6														
S245 Fortalecimiento de la Calidad/S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	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	
247 Programa para el Des. Profesional Docente	801.8	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 Programa de 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				
S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	100.0	49.4	80.4	80.4	50.1	49.9	52.5	43.1	37.8	35.3						
U079 Expansión de la EMS y Superior	2,524.3	2,477.7	2,612.5	1,447.3	1,23.0	115.9	350.0	297.9								
U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales UPES	2,146.5	2,018.4	2,713.1	2,071.2	600.0	589.3	700.0	697.0	0.0	0.0	0.0	0.0				
<b>Total (mdp corrientes)</b>	<b>9,640.6</b>	<b>7,530.7</b>	<b>10,665.1</b>	<b>6,969.6</b>	<b>4,327.4</b>	<b>3,488.4</b>	<b>3,621.5</b>	<b>3,197.9</b>	<b>1,756.4</b>	<b>1,673.7</b>	<b>1,887.5</b>	<b>1,664.2</b>	<b>281.4</b>	<b>326.7</b>	<b>888.3</b>	
<b>Total (mdp de 2022)</b>	<b>13,714.6</b>	<b>10,713.1</b>	<b>14,370.8</b>	<b>9,391.3</b>	<b>5,462.5</b>	<b>4,403.4</b>	<b>4,356.1</b>	<b>3,846.5</b>	<b>2,028.5</b>	<b>1,932.9</b>	<b>2,097.4</b>	<b>1,849.2</b>	<b>291.8</b>	<b>338.8</b>	<b>888.3</b>	
<b>Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)</b>	<b>-3,001.5</b>		<b>-4,323.4</b>		<b>-9,311.2</b>		<b>-9,868.1</b>		<b>-11,781.7</b>		<b>-11,865.5</b>		<b>-13,375.9</b>		<b>-9,824.9</b>	
<b>Disminución respecto al presupuesto aprobado en 2015 (mdp de 2022)</b>	<b>-26,504.2</b>															
<b>Disminución acumulada 2015-2018 (mdp de 2022)</b>	<b>-73,352.1</b>															
<b>Disminución acumulada 2015-2021 (mdp de 2022)</b>	<b>-10,376.9</b>															

Fuente: Tabla 12 de Mendoza (2022), elaborada con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2015 a 2022; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2015 a 2020, SHCP, Transparencia Presupuestaria, e INEGI, Banco de Información Económica.

En lo tocante a la participación presupuestal de las entidades federativas se muestra una diversidad por subsistemas. Como hemos señalado, las nuevas IES creadas a partir de la década noventa se financian con un esquema de 50% y 50% entre el gobierno federal y los estatales. La excepción son las universidades públicas estatales, para las que, en conjunto, el subsidio federal representa en torno a las dos terceras partes del financiamiento. Desde 2016 se ha enunciado la intención de lograr un esquema paritario 50% y 50% e incluso ese propósito ha quedado en la nueva Ley General de Educación Superior. Sin embargo, las proporciones de concurrencia aún están lejos de esa aspiración. Ocho universidades estatales se acercan a una asignación paritaria, 10 están entre 30% y 45% de aportaciones estatales; 7 entre el 20% y el 30% y 10 con menos del 20% (Mendoza, 2022). La diversidad tiene su origen en la historia de las negociaciones individuales entre las instituciones y los gobiernos federal y estatales, especialmente en la década setenta, que dio inicio a la gran expansión del sistema de educación superior, en un contexto político en el que el gobierno intentaba atender las demandas de una creciente clase media en rebeldía.

Pese a que los otros subsistema operan bajo el esquema paritario, lo cierto es que el funcionamiento es desigual, sobre todo por las demoras de los gobiernos estatales en realizar los depósitos que le corresponden. En el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas, la cantidad de dinero no depositado en las instituciones representa una proporción grande los presupuestos institucionales. En los institutos tecnológicos descentralizados también se presentan complicaciones pues los gobiernos locales consideran los ingresos que estos institutos generan por su cuenta como parte de los recursos del estado y, por tanto, los descuentan de los montos que deberían entregar. Con eso, cerca del 10% de los recursos comprometidos en los convenios de apoyo financiero se han dejado de aportar (Mendoza, 2022).

### *Presupuesto por alumno*

El indicador de presupuesto público por alumnos es una forma útil para observar las fluctuaciones del financiamiento a lo largo del tiempo con un punto de comparación. Asimismo, permite observar diferencias en el financiamiento por origen y entre las

instituciones. Al relativizar el comportamiento de los presupuestos se puede tener una noción adecuada de las pérdidas o, en su caso, los aumentos en la financiación. En México este indicador señala inequívocamente una tendencia hacia la pérdida de financiación desde hace 10 años. En 2012 el presupuesto público por alumno era de 95,639 pesos y en 2022 será de 72,524, una pérdida de 24.2%. En el presupuesto federal, la pérdida habrá sido el 24.88% y el estatal del 21.7% (Tabla 54). Esa tendencia descendente se inició en el gobierno de Peña Nieto y ha continuado en el de López Obrador.

**Tabla 54. México. Presupuesto público de educación superior y presupuesto por alumno. 2012-2022**

Ejercicio fiscal	Presupuesto público (Millones de pesos de 2022) 3/			Matrícula pública escolarizada 4/ (Miles de estudiantes)	Presupuesto por alumno de (Pesos de 2022)		
	Federal	Estatal	Total		Federal	Estatal	Total
2012	158,978.4	37,886.3	196,864.8	2,058.4	77,234	18,406	95,639
2013	161,500.0	39,978.9	201,478.9	2,173.3	74,312	18,396	92,708
2014	173,189.2	50,792.2	223,981.4	2,270.9	76,264	22,366	98,630
2015	173,288.2	52,294.3	225,582.4	2,377.8	72,877	21,993	94,869
2016	172,409.7	46,464.8	218,874.5	2,489.5	69,254	18,664	87,918
2017	158,035.1	38,842.8	196,877.9	2,575.2	61,367	15,083	76,451
2018	159,383.1	40,479.2	199,862.2	2,632.5	60,544	15,377	75,921
2019	163,455.6	42,038.1	205,493.7	2,691.7	60,726	15,618	76,343
2020	164,144.7	41,546.1	205,690.8	2,749.3	59,704	15,112	74,816
2021	161,625.4	40,129.8	201,755.2	2,775.0	58,243	14,461	72,705
2022	161,342.0	40,000.0	201,342.0	2,776.2	58,116	14,408	72,524
<b>Variación Porcentual</b>							
2012-2022	1.5%	5.6%	2.3%	34.9%	-24.8%	-21.7%	-24.2%
1/ Comprende las subfunciones de educación superior y posgrado. De 2012 a 2020 corresponde al presupuesto ejercido; la cifra de 2021 se toma de la nota Informativa del 12 de febrero de 2022 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.							
2/ Excluye el gasto estatal de educación normal y de investigación reportado en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. Las cifras de 2019 a 2022 son estimadas (Gasto Estatal = 25% del gasto federal).							
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.							
4/ Excluye la matrícula de educación normal. La matrícula del ciclo escolar 2021-2022 es estimada con base en los resultados preliminares de la captura de los Formatos 911 dada a conocer por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP el 22 de febrero de 2022.							
Fuente: Tabla 16 de Mendoza (2022), elaborada con datos de Formatos 911; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2012 a 2020, y Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y DGPPyEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.							

Las diferencias de este indicador entre los subsistemas y entre las instituciones son enormes, lo que muestra no solo de la diversidad y magnitudes de las funciones y

servicios que las IES tienen, sino de la desigual distribución de un presupuesto que ya es en sí bajo y de las divergencias en la asignación de los presupuestos federales y estatales. Las universidades federales, en promedio, reciben un financiamiento equivalente a \$137,273.4 pesos por alumno, mientras que, en el polo opuesto, los institutos tecnológicos federales reciben solo \$31,957 pesos por alumno. Dentro de cada subsistema, a su vez, existen grandes diferencias. Por ejemplo, en el subsistema de universidades federales, la Universidad Autónoma Chapingo recibe un financiamiento de \$398,258.5 y la Universidad Pedagógica Nacional solo de \$108,417.3. En el subsistema de universidades públicas estatales la Universidad Autónoma de Yucatán tiene un subsidio de \$106,930 por alumnos, mientras que la Universidad de Autónoma de Occidente (en Sinaloa) cuenta con \$4,251 por alumno. Las Universidades Públicas con Apoyo Solidario también exhiben esas discrepancias: el Colegio de Sonora, un pequeño centro de posgrado e investigación tiene un presupuesto equivalente a \$1,139,854 por alumno y en el otro extremo la Universidad de la Sierra Sur (en Oaxaca) recibe solo el equivalente a \$14,566 pesos por estudiante. En el sistema de universidades interculturales se presenta un fenómeno semejante: la Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo cuenta con un financiamiento de \$105,2555 por alumnos en tanto que la Universidad Intercultural de San Luis Potosí cuenta con \$17,763 por cada alumno (Tabla 55). En la Tabla 56 pueden apreciarse las diferencias con una muestra de instituciones arriba, en torno y abajo del promedio del gasto por alumno.

<b>Tabla 55. México. Presupuesto promedio por alumno en los subsistema de educación superior. 2019-2020</b>	
<b>Subsistema</b>	<b>Presupuesto/matrícula</b>
Universidades Federales	137,273.4
Universidades Públicas Estatales	63,363
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	44,163
Universidades Interculturales	36,301
Escuelas Normales Públicas	111,964
Universidades Tecnológicas	30,565
Universidades Politécnicas	23,539
Institutos Tecnológicos Federales	49,058
Institutos Tecnológicos Federales	31,957
<b>Total IES consideradas</b>	<b>69,264</b>
Fuente: Datos extraídos de la Tabla 17 de Mendoza (2022), provenientes de Formatos 911, 2018-2019; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, DGESUI, Plataforma En Transparencia, DGUTyP e INEGI, Banco de Información Económica.	

**Tabla 56. México. Presupuesto promedio por alumno en instituciones de educación superior seleccionadas: diez más altas, diez en torno al promedio nacional y diez más bajas. 2019-2020**

<b>Diez más altas</b>	
Colegio de Sonora	1,139,854.00
Universidad Autónoma Chapingo	398,258.50
Colegio de Chihuahua	396,686.00
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	240,170.60
Instituto Campechano	152,821.00
Universidad Autónoma Metropolitana	152,238.10
Universidad Nacional Autónoma de México	141,293.70
Universidad del Mar	123,820.00
Escuelas Normales Públicas	111,964.00
Instituto Politécnico Nacional	109,474.20
<b>Diez en torno al promedio</b>	
U. A. de Nayarit	73,933.00
U. A. de Chiapas	73,433.00
B. U. A. de Puebla	73,205.00
U. A. de Coahuila	73,040.00
Universidad de la Cañada	69,347.00
U. Intercultural del Edo. de Mex.	68,372.00
U. Mich. de Sn. Nicolás de Hgo.	68,033.00
U. A. de Querétaro	67,050.00
Universidad de la Sierra	65,412.00
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	63,864.00
<b>Diez más bajas</b>	
Institutos Tecnológicos Descentralizados	31,957.00
Universidades Tecnológicas	30,565.00
Universidad Estatal del Valle de Toluca	30,078.00
Universidad Estatal del Valle de Ecatepec	26,384.00
Universidades Politécnicas	23,539.00
U. Autónoma Indígena de México	20,941.00
Universidad Mexiquense del Bicentenario	19,035.00
Universidad de Papaloapan	18,468.00
U. Intercultural de San Luis Potosí	17,763.00
Universidad de la Sierra Sur	14,566.00
Fuente: Datos extraídos de la Tabla 17 de Conaces (2022), provenientes de Formatos 911, 2018-2019; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, DGESUI, Plataforma En Transparencia, DGUTyP e INEGI, Banco de Información Económica	

### *Regresividad del gasto en educación superior*

El gasto público en educación superior tiende a la regresividad. Los deciles más altos de la población resultan más beneficiados con este gasto que los deciles de menores ingresos. Al decil más pobre le corresponde en 2020 el 4.6% del gasto, mientras que al

más rico le corresponde el 11.5%. Sumados los cuatro deciles más pobres, el porcentaje que les corresponde es de 30.2%, en tanto que los cuatro deciles más ricos se benefician con el 49%. Hay una ligera mejoría en estas proporciones, puesto que en 2014 el decil más pobre apenas se beneficiaba con el 2% del gasto público en educación superior y el decil más rico con el 16.5%. Sin embargo, las diferencias siguen siendo grandes (Tabla 57).

<b>Tabla 57. Distribución porcentual y del gasto público en servicios educativos por decil y nivel educativo de la población. 2014 a 2020</b>				
<b>Decil</b>	<b>2014*</b>	<b>2016*</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
I	2.0	2.7	2.5	4.6
II	4.0	5.3	4.6	6.9
III	5.9	6.7	6.8	8.7
IV	6.6	7.9	8.7	10.0
V	8.6	9.9	10.4	10.0
VI	9.9	11.3	11.6	11.0
VII	14.9	13.4	13.1	12.4
VIII	15.4	12.9	13.7	12.2
IX	16.2	15.1	15.2	12.9
X	16.5	14.7	13.4	11.5
*2014, 2016 datos concentrados en el documento SHCP (2021). Resultados para 2018. Fuente: SHCP (2021). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018, México y SHCP (2022). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020, México.				

### *Problemas del financiamiento de la educación superior*

El modelo de financiamiento que prevalece en México tiene serios problemas que requieren ser atendidos. En el documento de trabajo de la Comisión de trabajo para la elaboración del modelo y política de financiamiento para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, coordinada por Mendoza (2022) se presenta un diagnóstico sobre la situación del financiamiento. En resumen:

1. Refuerza la “geografía de la desigualdad”, pues la asignación inercial de recursos produce inequidad entre subsistemas e instituciones; perpetúa las desigualdades de origen, el “piso disparate”, para la determinación del

presupuesto; y amplía las brechas en los indicadores de desigualdad social y territorial.

2. Es inadecuado por su monto y formas de distribución para la ampliación de la cobertura, de la matrícula expansión y de la oferta educativa, la desconcentración territorial y el fortalecimiento de la carrea académica.
3. Ha mantenido estancado el presupuesto ordinario por las políticas de contención del gasto público seguidas desde 2015. Contradictoriamente el gobierno ha impulsado la expansión de la educación superior.
4. Presenta una fuerte disminución del presupuesto público por alumno.
5. El modelo de financiamiento público competitivo se ha agotado en las tres últimas décadas por la disminución presupuestal en los fondos extraordinarios, lo que a partir de 2015 ha detenido proyectos académicos en las instituciones.
6. Los compromisos de gasto ordinario que surgieron por el crecimiento de las instituciones, la contratación de nuevo personal y las promociones del personal académico como resultado de su mejoramiento académico no se regularizaron en el presupuestario ordinario.
7. Las instituciones públicas, principalmente las universidades autónomas, deben realizar complejas y desgastantes negociaciones con los poderes ejecutivo y legislativo, tanto federales como estatales, ante la incertidumbre y variabilidad de los presupuestos anuales.
8. La concurrencia de las aportaciones que corresponden a la federación y a los estados presenta problemas pues varios gobiernos estatales destinan una baja proporción de recursos a las universidades públicas estatales y es frecuente el incumplimiento de los términos establecidos en los convenios de apoyo financiero.
9. La asignación del presupuesto ha estado desligada de la planeación nacional (PSE), estatal (programas educativos locales) e institucional (planes de desarrollo institucional) y el proceso presupuestario anual enfrenta problemas en sus diferentes fases: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación y fiscalización.

10. El parámetro legal de asignar al menos el 1% del PIB a la investigación científica y, luego, con la LGES del 2021, a todas las funciones de las instituciones de educación superior pública se ha incumplido sistemáticamente.
11. El incremento de los costos asociados a la expansión y diversificación de la oferta educativa, y la insuficiencia del presupuesto ordinario que se asigna anualmente, han generado crecientes pasivos en universidades públicas estatales y federales, así como en IPES de otros subsistemas, que amenazan su viabilidad. Hay pasivos originados por el desfase entre la planta real de trabajadores y los gastos de operación, el incumpliendo de obligaciones con las institución es de seguridad social, y erogaciones de universidades estatales por pensiones y jubilaciones con cargo a sus presupuestos ordinarios.
12. Hay importantes avances en materia de transparencia, rendición de cuentas, reordenamiento institucional y de austeridad, profesionalización de las administraciones, acciones de control y vigilancia de las contralorías internas desde hace más de una década, especialmente en años recientes.

Junto con esta problemática, las nuevas obligaciones legales del estado requieren de un financiamiento mucho mayor e implican un nuevo esquema de financiamiento público. Esas obligaciones son, en resumen:

1. Obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior y de instrumentar políticas basadas en el interés superior del estudiante, en la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, y en la cobertura universal.
2. Revalorizar al personal académico, en términos de su formación y superación académica, y del establecimiento de condiciones laborales dignas, en especial para los profesores de asignatura.
3. Reformar los modelos educativos, los currículos y las prácticas de enseñanza-aprendizaje, para adecuarlos a las nuevas formas de producción, difusión y aplicación del conocimiento científico y tecnológico; a los cambios en el mundo del trabajo y en los nuevos perfiles profesionales; y a los impactos de la pandemia sobre la educación.

4. Mejorar la infraestructura y equipamiento, mediante nuevos instrumentos para la planeación, programación, presupuestación y ejercicio de los recursos destinados a este fin.
5. Atención a los rezagos en la asignación de recursos públicos autorizados y asignación directa de recursos para infraestructura a los planteles educativos.

Como puede verse, el crecimiento de la educación superior, los problemas acumulados en la financiación, las obligaciones que se desprenden de la reforma constitucional, de la nueva LGES y del Plan Sectorial 2020-2024, y la inequidad del gasto público en educación superior por su tendencia regresiva requerirían un enfoque diferente de política presupuestal que necesariamente debería conducir a la ampliación de los recursos.

**Cambios ocurridos durante el último quinquenio en la legislación sobre educación superior, con especial énfasis en la gobernanza del sistema y debates sobre perspectivas futuras de la organización de esa gobernanza. 2015-2016 a 2020-2021**

*Reforma constitucional y promulgación de la Ley General de Educación Superior*

El gobierno federal impulsó la reforma al artículo tercero constitucional que rige la educación y la promulgación de la Ley General de Educación Superior (LGES). Esos procesos legislativos contaron con una amplia participación de funcionarios, expertos, políticos y legisladores, en eventos de diversa naturaleza, como foros, mesas redondas, reuniones, seminarios y parlamento abierto. En el proceso de discusión de la reforma al artículo tercero constitucional, el gobierno federal logró el acuerdo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y celebró negociaciones con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación para lograr que suspendieran sus tentativas de obstaculizar el trabajo legislativo. Aunque hubo cierta oposición, la reforma se logró con acuerdo de las fracciones parlamentarias y de los diversos actores de la educación mexicana.

El artículo reformado garantiza la rectoría del estado en la educación y el derecho de las personas a los beneficios de la ciencia y la innovación tecnológica. Incluye la educación intercultural y plurilingüe, la educación basada en los derechos e igualdad entre las personas. Establece un sistema de mejora continua y ordena crear un organismo para atenderlo.

Lo más relevante en educación superior es la obligatoriedad del estado de ofrecer educación superior a las personas que cumplan con los requisitos de las instituciones públicas y el refrendo al respeto a la autonomía de las universidades que la tengan por ley. En el transitorio sexto quedó estipulado que el Congreso de la Unión debía expedir una ley general de educación superior y en el décimo quinto se mandató que para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad del educación superior se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios y que se establecerá un fondo federal especial para asegurar a largo plazo los recursos económicos necesarios que garanticen la obligatoriedad, así como la plurianualidad en la infraestructura.

En abril de 2021 se promulgó la nueva Ley General de Educación Superior (Cámara de Diputados, 2021). Fue fruto de un proceso largo y detallado, muy participativo: foros de consulta estatales, foros regionales, encuentros con legisladores y legisladoras, reuniones temáticas con ANUIES, reuniones con agrupaciones e instituciones particulares de educación superior, encuentros con el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal Mexicana, reuniones entre legisladores y secretarios estatales de educación y reuniones de redacción de la ley. Muchas sesiones fueron presididas por el entonces secretario de educación pública, Esteban Moctezuma Barragán y contaron con la participación del subsecretario de educación superior, Luciano Concheiro Bórquez. Se puede decir que esta ley no fue producto de una decisión unilateral de la Presidencia de la República.

### *Características de la LGES*

La LGES partió de un diagnóstico sobre la desigualdad social en el acceso y la baja cobertura de la educación superior, el crecimiento de las ofertas públicas y privadas, las brechas de desigualdad, el déficit del egreso de la educación media superior y el ingreso a la educación superior y el alto nivel de desempleo de los egresados de este nivel.

Con el fin de ofrecer una idea de conjunto sobre la LGES, presento en un apretado resumen los 7 títulos que contiene con sus respectivos temas:

1. Del derecho a la educación superior: disposiciones generales de la ley; criterios, fines y políticas que orientan la ley.
2. Del tipo de educación superior: incluye temas sobre los niveles, modalidades y opciones del servicio; bases normativas del otorgamiento de títulos, diplomas y grados.
3. De la educación superior en el sistema educativo nacional, articulación entre los subsistemas de este nivel de enseñanza, composición del sistema nacional y los sistemas locales de educación superior, relación entre ellos y el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.
4. De las acciones, concurrencia y competencias del Estado: distribución de competencias exclusivas y concurrentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios del país.
5. De la coordinación, la planeación y la evaluación del sistema de educación superior: instancias, las formas de representación y los procedimientos operativos para la coordinación y gestión de las instituciones universitarias, tecnológicas y de formación docente. Se definen el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior y las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior. Lineamientos generales para el sistema nacional de evaluación y del sistema nacional de información.
6. Del financiamiento del sistema público; fondo federal específico para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior.

*Propósitos y aspiraciones de la LGES*

La ley es un instrumento que avanza hacia la constitución de un sistema coordinado de educación superior, con indicaciones de políticas progresistas. En opinión de Rodríguez (2020), se trata de una ley federalista que presenta un enfoque de derechos humanos, con perspectiva de género, equidad e interculturalidad, y que refrenda al respeto de la autonomía pues establece que las reformas a leyes orgánicas deben contar con la participación de las comunidades universitarias.

No obstante, tiene un exceso de promesas, es repetitiva y aspiracional, y no contiene instrumentos ni compromisos financieros específicos para que se cumplan las condiciones básicas para lograrlas, como el fondo para la gratuidad y la plurianualidad presupuestal para infraestructura. En su artículo 10, enuncia 30 criterios de políticas:

1. Mejora continua.
2. Incremento de las oportunidades y posibilidades de acceso.
3. Enfoque de inclusión y equidad en el acceso a este derecho humano.
4. Vinculación entre las autoridades educativas y las instituciones de educación superior con diversos sectores sociales y con el ámbito laboral.
5. Promoción de acuerdos para el desarrollo y consolidación de la educación superior.
6. Integridad académica y la honestidad.
7. Redes universitarias para la cooperación y el desarrollo.
8. Procedimientos de acceso y apoyo al tipo de educación superior para personas con aptitudes sobresalientes y talentos específicos;
9. Planeación participativa.
10. Articulación de las estrategias y los programas.
11. Procesos de diagnóstico y evaluación.
12. Prevenir y atender la deserción escolar.
13. Evaluación de la educación superior como un proceso integral, sistemático y participativo.
14. Excelencia educativa, la innovación permanente, la interculturalidad y la internacionalización solidaria.
15. Incorporación de académicas a plazas de tiempo completo.

16. Fortalecimiento de la carrera del personal académico y administrativo.
17. Condiciones laborales adecuadas y estabilidad en el empleo.
18. Transversalidad de la perspectiva de género en las funciones académicas de enseñanza, investigación, extensión y difusión cultural, así como en las actividades administrativas y directivas.
19. Medidas que eliminen los estereotipos de género.
20. Igualdad entre mujeres y hombres generando alternativas para erradicar cualquier tipo y modalidad de violencia de género.
21. Seguridad de las personas en las instalaciones.
22. Vinculación de las instituciones de educación superior con el entorno social, sectores productivos y de servicios.
23. Acciones afirmativas que coadyuven a garantizar el acceso, permanencia, continuidad y egreso.
24. Actividades de extensión y difusión cultural.
25. Articulación y la complementariedad con los demás tipos educativos.
26. Mejora continua e integral de las tareas administrativas y de gestión.
27. Fortalecimiento institucional, el dinamismo y la diversidad de modalidades y opciones educativas.
28. Impulsar el conocimiento y desarrollo de la educación superior.
29. Acceso y la utilización responsable de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital.
30. Generación y aplicación de métodos innovadores que faciliten la obtención de conocimientos.

### *La gobernanza en la LGES*

La Ley introduce una nueva gobernanza, articulada por la distribución de competencias entre los niveles y ámbitos de autoridad, la coordinación de autoridades de diversos niveles, la constitución de un sistema nacional de educación superior y de sistemas estatales, con instancias de coordinación nacional y estatales. Destaca una mayor presencia de los niveles estatales, municipales e institucionales, en corresponsabilidad y concurrencia de obligaciones. Esta gobernanza incluye a las asociaciones de

universidades y da preponderante lugar a la ANUIES, pero la participación de representantes de profesores y estudiantes es mínima. Es una gobernanza centrada en autoridades, no en comunidades académicas ni en sectores externos.

La ley estipula un Consejo Nacional de Educación Superior (Conaces) y la reactivación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes). De acuerdo con la LGES el Consejo Nacional es un órgano deliberativo, de consulta y consenso para definir acciones y estrategias. Sus funciones son numerosas, como la interrelación con los niveles educativos previos; la articulación de subsistemas de ES; la elaboración de programas nacionales y estatales; el intercambio de experiencias en toma de decisiones; la expedición de lineamientos para el espacio común de movilidad; la presentación de propuestas de investigación humanística, científica y tecnológica, y de generación de condiciones educativas para atender los criterios, fines y políticas de la ES. La Conaces se integra por:

1. La persona titular de la Secretaría de Educación Pública, quien lo coordinará;
2. La persona titular de la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría;
3. La persona titular del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
4. Las autoridades educativas locales en materia de educación superior;
5. Las personas titulares de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana, del Instituto Politécnico Nacional, de la Universidad Pedagógica Nacional y del Tecnológico Nacional de México;
6. Tres personas titulares de instituciones públicas de educación superior en representación de cada uno de los subsistemas de educación superior previsto en la Ley, por cada una de las seis regiones geográficas que se detallan en los lineamientos generales a que se refiere este artículo;
7. Una persona titular de instituciones particulares de educación superior, por cada una de las seis regiones geográficas que se detallan en los lineamientos generales a que se refiere este artículo;
8. Siete personas en representación de asociaciones nacionales de las universidades e instituciones de educación superior públicas y particulares que, de manera individual, representen la matrícula más numerosa en el país;

9. Tres personas del personal académico en representación de cada subsistema de educación superior previsto en la Ley propuestas por las asociaciones de académicos, y
10. Tres estudiantes en representación de cada subsistema de educación superior previsto en la Ley propuestos por los consejos estudiantiles de cada subsistema.

Las Comisiones Estatales se integran de la siguiente manera:

1. La autoridad educativa local;
2. La autoridad educativa federal;
3. Instituciones públicas de educación superior de cada uno de los tres subsistemas en la entidad;
4. Las instituciones de educación superior particulares de la entidad;
5. La instancia estatal de vinculación consulta y participación social, y
6. El Sistema estatal de ciencia y tecnología o su equivalente;

La nueva gobernanza redefinirá el papel de los actores, en especial de la ANUIES que ha funcionado históricamente como “correa de transmisión” entre las políticas gubernamentales y la representación de las instituciones de educación superior. Esa función ahora se realiza de manera directa en la Conaces. Las autoridades estatales y los directivos de las instituciones tienen más espacios de interlocución y participación en las decisiones, especialmente a través de su inclusión en comisiones de la Conaces. Otras asociaciones de IES han adquirido un lugar que antes no tenían, como la Asociación Nacional de Universidades Tecnológicas; la Asociación Nacional de Universidades Politécnicas; la Asociación Nacional de Universidades Interculturales; la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior; la Alianza para la Educación Superior y el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal (CONAEN).

### *Gratuidad y financiamiento*

En lo que respecta a la gratuidad, el artículo 5 determina que el estado promoverá acciones para eliminar progresivamente los cobros de las instituciones públicas de

educación superior a estudiantes por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias, 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. Sin embargo, de manera precavida seguramente por la magnitud del financiamiento que la gratuidad de la educación superior implica, la Ley agrega las ideas de “gradualidad” y “disponibilidad presupuestaria” para otorgar los financiamientos.

La disposición de crear un fondo para la gratuidad prescrita en el artículo tercero constitucional no se ha aplicado en 2020 y 2021 ni aparece en el proyecto de presupuestos de egresos de la federación para 2023. Aunque, cabe mencionar, la Subsecretaría de Educación Superior, en el seno del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, impulsa el diseño de un nuevo modelo de financiamiento acorde con las disposiciones legales y ha impulsado la reactivación y reconversión de un programa extraordinario para que tenga más fondos y puedan dedicarse a la gratuidad. Sin embargo, los montos son sumamente reducidos y se destinan principalmente a un subsistema pequeño, que es el de las universidades interculturales.

Por otro lado, al ser definidos los recursos ordinarios, la ley incluye aspectos que antes eran financiados por recursos extraordinarios, como ampliación de la oferta educativa, el incremento de la cobertura, el fortalecimiento de la carrera docente, el logro de la excelencia académica, el fortalecimiento de la investigación y la mejora continua de la gestión institucional. Es una puerta para lograr que algunos rubros antes financiados de manera extraordinaria puedan ahora ser regularizables en el presupuesto ordinario. Sin embargo, tampoco esa disposición ha sido considerada en la formulación presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### *Evaluación en la LGES*

La LGES contempla la integración de un Sistema Nacional de Evaluación, que se considera parte del sistema nacional de educación superior. El sistema tendrá por objeto

diseñar, proponer y articular, estrategias y acciones en materia de evaluación y acreditación del sistema nacional de educación superior para contribuir a su mejora continua. La evaluación se concibe como un proceso integral, sistemático y participativo para su mejora continua basada, entre otros aspectos, en evaluaciones diagnósticas, de programas y de gestión institucional, así como en la acreditación. El sistema de evaluación es, según la LGES, un conjunto orgánico y articulado de autoridades, instituciones y organizaciones educativas e instancias para la evaluación y acreditación, así como de mecanismos e instrumentos de evaluación.

### *Educación privada en la LGES*

La educación privada queda plenamente reconocida en la LGES como parte del sistema de educación superior. Como comenté en un apartado anterior, la ley es muy detallada en lo que respecta al reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE), lo cual era innecesario pues tal nivel de detalle habría podido ser remitido a otro tipo de instrumentos administrativos, como un Acuerdo Secretarial. La LGES estipula que las IES particulares deberán conceder becas al 5% de sus matrículas, con base en equidad y en que los estudiantes sean sobresalientes, conferidas por un comité de equidad y corresponsabilidad social educativa que tendrá transparencia y publicidad. Las IES podrán recibir un reconocimiento a la excelencia académica y a la gestión institucional y serán beneficiadas con procesos simplificados de obtención de RVOE para sus programas, asuntos que ya existían con anterioridad, aunque no con la fuerza de ley que se les ha dado ahora. Por otro lado, la ley es omisa en la definición y reconocimiento de los derechos estudiantiles, en las garantías para celebrar y cumplir contratos del servicio, en las condiciones para tener derecho a tener la denominación de universidad y en el control para vigilar que el lucro retorne a las instituciones, de acuerdo con lo estipulado por la ley mercantil para las asociaciones civiles, y que no sea retirado de manera privada por los dueños.

**Cambios en sistema de títulos, grados y calificaciones, reconocimiento de estudios y articulación entre carreras cortas y carreras universitarias.**

## Títulos

El sistema de títulos ha cambiado a partir de la década noventa del siglo pasado, específicamente por la diversificación de las modalidades de titulación en los distintos niveles de la educación superior<sup>7</sup>. En la primera década de este siglo el proceso continuó y se ha acelerado en los últimos 5 años, especialmente en las instituciones privadas.

Cada institución de educación superior con autorización oficial para operar tiene la facultad de conferir grados y títulos en los niveles y profesiones que imparte. Los grados que existen en México en el nivel superior son: técnico superior universitario (ISCED 5) de dos años; licenciatura (universitaria, tecnológica, normal) de cuatro a cinco años; especialidad, de un año; maestría, de dos años; y doctorado, de tres a cinco años de duración. Las formas de titulación se han diversificado y cada institución o programa tiene diferentes opciones. Como rasgo general, la ampliación de las modalidades de titulación responde a la necesidad de promover un mayor número de egresados con título pues la forma tradicional que era la tesis detenía el proceso de muchos egresados. A su vez, es una respuesta al crecimiento del mercado de títulos en el mercado laboral profesional y en el mercado académico.

El título de técnico superior universitario puede obtenerse mediante:

1. Excelencia académica, para los egresados con un promedio alto (variable según programas e instituciones), conclusión en tiempo y forma de los estudios y no haber adeudado asignaturas durante el programa educativo.
2. Examen general de conocimientos;
3. Proyectos de aplicación práctica;
4. Memoria de estadías (la más común);
5. Examen profesional escrito (memoria o tesina) y oral.

---

<sup>7</sup> Para la elaboración de este apartado se consultaron diversas páginas web de instituciones públicas y privadas, reglamentos de titulación de diferentes IES y algunas publicaciones, como la de Robolledo *et al.* (2013) y la de DGAES/SG/UNAM (2011).

El título de licenciatura puede obtenerse por alguna de las siguientes modalidades:

1. Examen profesional escrito con tesis o tesina y oral o defensa de tesis;
2. Examen general de conocimientos;
3. Por seminarios de tesis o tesina;
4. Por promedio;
5. Portafolio de evidencias y examen profesional;
6. Por estudios de posgrado;
7. Trabajo monográfico de actualización;
8. Por experiencia profesional, para egresados que no se titularon en los tiempos regulares establecidos. Consiste en un examen de conocimientos sobre la licenciatura a obtener. Como requisitos se solicita tener más de 30 años, cinco años de experiencia laboral y acreditar el examen. Es aplicado por el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval);
9. Informe de servicio social o de prácticas profesionales;
10. Informe de prácticas y examen profesionales;
11. Titulación cero, es semejante al de desempeño académico. Los requisitos son haber concluido los créditos con un promedio mínimo (definido por la institución), ser estudiante regular;
12. Incorporación a un proyecto de investigación;
13. Trabajo profesional;
14. Ampliación o profundización de conocimientos (inscripción a cursos adicionales, con una duración mínima estipulada por el programa o la institución);
15. Diseño de cursos;
16. Actividades de apoyo a la docencia;
17. Proyecto de apoyo a la divulgación;
18. Exámenes internacionales de organismos de certificación profesional internacional;
19. Ensayo;
20. Prototipo profesional;
21. Estudios en el extranjero, con un mínimo de horas cursadas determinadas por el programa o la institución;

22. Ampliación de conocimientos Inter facultades, con un mínimo de asignaturas cursadas en otras escuelas o facultades de la misma institución;
23. Traducción comentada (carreras de letras);
24. Defensa de caso práctico ante sínodo (carrera de derecho);
25. Obra terminada (Arquitectura);
26. Obra musical;
27. Investigación educativa.

En el caso de la titulación de maestría, las modalidades también se han diversificado, aunque en menor medida que en la licenciatura. Existen las siguientes modalidades:

1. Tesis;
2. Exámenes: teórico-práctico, global teórico, general de certificación profesional, de capacitación profesional;
3. Artículo de investigación;
4. Avance de la tesis de maestría con proyecto de investigación doctoral;
5. Informe de trabajo profesional;
6. Invención y/o patente registrada;
7. Taller de titulación;
8. Estudios de doctorado;
9. Excelencia académica;
10. Certificación de competencia laboral;
11. Memoria de evidencia profesional;
12. Proyectos de solución de problemas específicos;
13. Proyecto de investigación para doctorado.

En el caso de la titulación de doctorado, hay dos modalidades principales:

1. Tesis;
2. Artículo científico.

Sin embargo, algunas instituciones privadas, especialmente las de corte empresarial destinadas a satisfacer la demanda masiva de títulos y no las instituciones consolidadas de elite, han ampliado las posibilidades al punto de reducir excesivamente el nivel de exigencia<sup>8</sup>. Además de las modalidades anteriores, el título de doctor se puede obtener:

1. Reporte de trabajo en el campo profesional;
2. Curso;
3. Estudios de grado avanzado;
4. Posdoctorado;
5. Excelencia académica;
6. Publicación de un libro;
7. Participar como ponente en congresos internacionales;
8. Publicación en revista arbitrada;
9. Demostración de competencias docentes frente a grupo;
10. Participar en un cuerpo académico de investigación;
11. Creación o evaluación y actualización de un diseño curricular;
12. Profesional adjunto;
13. Desarrollo de proyectos innovadores;
14. Aplicación de examen global de conocimientos.

En resumidas cuentas, hemos asistido a un proceso de diversificación de las modalidades de obtención de títulos, que responde a una necesidad práctica de dar opciones a estudiantes que una vez cubiertos sus créditos no daban el paso de la titulación y a una necesidad del mercado laboral que tiende a elevar las exigencias formales a través de títulos para la contratación, un fenómeno conocido como credencialización y certificacionismo que tiende a reducir el valor de los títulos por la ampliación de su disponibilidad, produciendo una exigencia hacia arriba. En los últimos 5 años las instituciones públicas y privadas han incorporado más opciones de titulación, como las referidas en los párrafos precedentes, de tal manera que su oferta se ha diversificado.

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, la Universidad Santander: <https://unisant.edu.mx/titulacion/>

### *Reconocimiento de estudios*

No existe en México un marco nacional de calificaciones que incluya un sistema de portabilidad de créditos y un identificador único por estudiante válido en todo el sistema, que permita la integración y la coherencia del sistema, la movilidad estudiantil entre programas, instituciones y niveles educativos, la cooperación entre instituciones para programas y titulaciones conjuntas y estadías académicas. Es una tarea pendiente de difícil diseño y operación por la gran complejidad que la diversidad y diferenciación de subsistemas e instituciones ha producido, con las complicaciones normativas y administrativas que esto ha acarreado. La dificultad es mayor si se consideran otros factores como la definición de aprendizajes esperados, formas de evaluación y prácticas de cualificación (OCDE, 2019). La ausencia de ese marco es un factor importante en el rezago de la educación superior mexicana, comparada con la de otros países, como muchos de la OCDE.

Sin embargo, se han dado algunos intentos por crear un marco general de calificaciones y un sistema nacional de créditos académicos. La SEP y la ANUIES en 2007 propusieron el Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos (SATCA) (SEP-ANUIES, 2007); la Ley General de Educación con las reformas de 2017 estipuló la obligación de la autoridad educativa de “regular un marco nacional de calificaciones y un sistema nacional de créditos académicos, que faciliten el tránsito de educandos por el sistema educativo nacional” (SEP, 2017a); las nuevas reformas de 2019 a esa ley fueron más allá y establecieron que “se apoyará el desarrollo de un espacio común de educación superior que permita el intercambio académico, la movilidad nacional e internacional de estudiantes, profesores e investigadores, así como el reconocimiento de créditos y la colaboración interinstitucional (Cámara de Diputados, 2019). La Ley General de Educación Superior determinará la integración y los principios para la operación de este sistema”. Recientemente la nueva LGES (Cámara de Diputados, 2021), en el artículo 19 determinó que:

La Secretaría, tomando en cuenta la opinión del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, elaborará un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos, que faciliten el tránsito de estudiantes por el Sistema Educativo Nacional.

Los instrumentos señalados en el párrafo anterior tendrán como objeto facilitar la movilidad dentro del Sistema Nacional de Educación Superior, de modo que, a partir de la valoración de los trayectos formativos se posibilite el cambio de carreras y programas, la continuidad de estudios entre la educación superior universitaria, tecnológica y de educación normal.

Las instituciones públicas de educación superior con autonomía constitucional y legal se registrarán por sus propias normas y en materia de revalidación y movilidad estarán a lo que decidan sus autoridades escolares.

Y en su artículo 53 (frac. VI) incluyó como una de las funciones del Conaces:

Expedir los lineamientos para la creación y el funcionamiento del espacio común de educación superior, que tendrá como propósito facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal académico, redes y alianzas entre las instituciones de educación superior nacionales y extranjeras que contribuyan al desarrollo de sus funciones académicas, con pleno respeto al federalismo, a la diversidad y a la autonomía universitaria.

Como se puede ver, la creación de un marco de cualificaciones y de un sistema de portabilidad de créditos ha sido un proceso lento. Lo que prevalece en México es el anterior sistema de revalidación de estudios y de equivalencia de títulos y grados, procedimientos básicamente administrativos que llevan a cabo las autoridades educativas y las universidades autónomas. Según el Acuerdo Secretarial 286 que establece los lineamientos, normas y criterios de la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios (DOF, 2017, 18 de abril), la revalidación es definida como el acto administrativo de la autoridad educativa o el “dictamen de la Institución Autorizada, a través del cual se otorga validez oficial a aquellos estudios realizados fuera del sistema educativo nacional, siempre y cuando sean comparables con estudios realizados dentro de dicho sistema”. La equivalencia de estudios es el acto administrativo de la autoridad educativa o el “dictamen de la Institución Autorizada que declara equiparables entre sí estudios realizados dentro del sistema educativo nacional”.

Son procedimientos de tipo técnico para la comparación de estudios,

...basados en las normas y criterios establecidos en este Acuerdo, la autoridad educativa, la(s) Institución(es) Delegada(s) o la(s) Institución(es) Autorizada(s) determinan la relación de semejanza o diferencia de los estudios realizados por un individuo dentro o fuera del sistema educativo nacional, respecto de niveles educativos, grados o ciclos escolares, créditos académicos, componentes de formación, asignaturas, duración de los planes y programas de estudio u otras unidades de aprendizaje comprendidos dentro del sistema educativo nacional. Con base en este proceso, se determina si dichos estudios son homologables o equiparables y susceptibles de adquirir validez en toda la República, mediante la revalidación o la equivalencia de estudios.

Para la comparación se emplea una “tabla de correspondencia” emitida por la para la “comparabilidad o equiparación entre asignaturas, niveles educativos, grados o ciclos escolares, créditos académicos o cualquier otra unidad de aprendizaje existente dentro del sistema educativo nacional”.

Además de la revalidación de estudios realizados en otras instituciones nacionales o en el extranjero y de la equivalencia de títulos y grados, la SEP regula la acreditación de conocimientos parciales o terminales adquiridos de forma autodidacta a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo (DOF, 2017, 18 de abril).

#### *Articulación entre carreras cortas y carreras universitarias*

Las carreras que ofrecen el título de técnico superior universitario (ISCE 5) surgieron en 1991 con las primeras universidades tecnológicas. Originalmente esas universidades solo ofrecían el ciclo corto de dos años, basado en habilidades técnicas y experiencia práctica, pero en 2009 comenzaron a ofrecer títulos de licenciatura y con ello posibilitar que sus alumnos continuaran los estudios. En 2020-2021, la matrícula de técnico era reducida, apenas el 3.7% de la matrícula de educación superior (sin considerar el posgrado). En ese mismo ciclo escolar, el 63.4% de los estudiantes de universidades tecnológicas estaba en programas de técnico superior y el 36% en licenciatura. La gran

mayoría de estudiantes de técnico superior universitario (el 91% en 2020-2021) está matriculada en universidades tecnológicas. En resumen: los estudiantes de TSU tienen la posibilidad de agregar algunos años de estudio y continuar una licenciatura. Los años cursados en TSU son reconocidos por las propias universidades tecnológicas. La opción educativa de TSU es muy pequeña.

## Referencias

Álvarez, Mendiola, Germán (2019). “Las empresas transnacionales y la oligopolización de la educación superior en México”. En Comas Rodríguez Oscar Jorge (Coordinador), *La internacionalización de la educación superior. Una apuesta y una oportunidad del presente*. México, ANUIES, Colección Biblioteca de la Educación Superior. pp. 33-57.

Álvarez, Mendiola, Germán y Urrego, Cedillo, Fanny Lucía (2017). “Los conglomerados de la educación superior privada en México: expansión, distribución territorial y predominio oligopólico”. *Memoria XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa*, San Luis Potosí, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/2683.pdf>.

Arellano, García, César (2022). “Anuncia el Conacyt nuevo Sistema Nacional de Posgrado”. *La Jornada*, México, 6 de junio, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/06/28/sociedad/anuncia-el-conacyt-nuevo-sistema-nacional-de-posgrados/>.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (ANUIES). (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). *Anuario Estadístico*. En <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior/>.

Backhoff, Escudero, Eduardo (2021). “Dudas del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior”. *Campus Milenio*, México, 29 de abril. <https://suplementocampus.com/dudas-del-sistema-de-evaluacion-y-acreditacion-de-la-educacion-superior/>

Buendía, Angélica (2013). “Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México”. *Perfiles Educativos*. Vol. XXXV, México, IISUE, UNAM, pp. 17-32. <http://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2013-e-genealogia-de-la-evaluacion-y-acreditacion-de-instituciones-en-mexico.pdf>.

Buquet, Ana; Cooper, Jennifer A.; Mingo, Araceli y Moreno, Hortensia (2013). *Intrusas en la universidad*. México, IISUE, UNAM, 342 pp. <https://cieg.unam.mx/img/igualdad/intrusas-en-la-universidad.pdf>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019) *Ley General de Educación. Texto vigente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019*. México, Cámara de Diputados, 30 de septiembre.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021) *Ley General de Educación Superior. Texto vigente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021*. México, Cámara de Diputados, 20 de abril. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES\\_200421.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf).

Camarillo, Mario (2021). "Por orden de Raquel Sosa, en la UBBJ, ni exámenes ni tesis para titularse". *Crónica*. México, 29 de agosto. <https://www.cronica.com.mx/notas-en-la-ubbj-ni-examenes-ni-tesis-para-titularse-prohibido-dar-de-baja-a-estudiantes-1200401-2021.html>.

Canales, Alejandro (2022). "Las reglas de las universidades para el bienestar". *Campus*. Suplemento sobre educación superior. México, 17 de febrero. <https://suplementocampus.com/las-reglas-de-las-universidades-para-el-bienestar/>.

Casillas, Miguel Ángel; Ortega, Juan Carlos; y Ortiz, Verónica (2015). "El circuito de educación precaria en México: una imagen del 2010". *Revista de la Educación Superior*, 44(173), 47-83. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602015000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602015000100003&lng=es&tlng=es).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (CEFP) (2019). *Series Históricas de Indicadores Macroeconómicos de México a 2018*. México, CEFP, <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0202019.pdf>.

Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) (2022). "Programas Educativos Acreditados con CIEES". *Padrón de programas de Calidad CIEES*. México, 2022. <https://www.ciees.edu.mx/?seccion=CIEES&area=padron>.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Conacyt (2022a). *Becas Nacionales 2022*. México, CONACYT. [https://conacyt.mx/becas\\_posgrados/becas-nacionales/](https://conacyt.mx/becas_posgrados/becas-nacionales/).

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Conacyt (2022b). *Sistema Nacional de Posgrados Elementos que debe contener la carta de postulación de apoyo universal*. México, Coordinación de Apoyos a Becarios e Investigadores Dirección de Posgrado, Conacyt, [https://conacyt.mx/wp-content/uploads/convocatorias/PNPC/CartaPostulacion\\_apoyoUniv2022.pdf](https://conacyt.mx/wp-content/uploads/convocatorias/PNPC/CartaPostulacion_apoyoUniv2022.pdf).

Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) (2022). *VI.3 Programa Nacional de Educación Superior y Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Superior. Tercera sesión ordinaria del CONACES, 22 de febrero de 2022*. México, SES-Conaces. [https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/3\\_pnes.pdf](https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/3_pnes.pdf)

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) (2021). *Primera encuesta nacional sobre calidad y acreditación en la educación superior de México para la nueva normalidad post-covid*. México, COPAES, marzo. [https://copaes.org/documentos/Reporte%20resultados\\_VF\\_1.2\\_okpdf.pdf](https://copaes.org/documentos/Reporte%20resultados_VF_1.2_okpdf.pdf)

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) (2022). *Padrón de programas acreditados a nivel nacional*. México, COPAES, <https://www.copaes.org/consulta.php>.

De Garay, Sánchez, Adrián y Del Valle-Díaz-Muñoz, Gabriela (2012). "Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México". *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. núm. 6, vol. III, México, IISUE, UNAM, pp. 3-30. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v3n6/v3n6a1.pdf>.

De Vries Wietse y Álvarez-Mendiola Germán. "Can Reform Policies be Reformed? An Analysis of the Evaluation of Academics in Mexico". En: Zgaga, Pavel; Teichler, Ulrich; Schuetze, Hans G.; Wolter, Andrä (eds.). *Higher Education Reform: Looking Back – Looking Forward*. Peter Lang Pubs. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2015, pp. 257-271. [https://www.researchgate.net/publication/313191836\\_Can\\_reform\\_policies\\_be\\_reformed\\_An\\_analysis\\_of\\_the\\_evaluation\\_of\\_academics\\_in\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/313191836_Can_reform_policies_be_reformed_An_analysis_of_the_evaluation_of_academics_in_Mexico).

Diario Oficial de la Federación (2017, 18 de abril). *Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación y equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo*. Secretaría de Educación Pública, México. <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/13909/4/images/acuerdo020417.pdf>.

Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU). (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). *12 Corte 31 de diciembre [diversos años] matrícula de calidad*. En <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Calidad.aspx>.

Dirección General de Administración Escolar, Secretaría Académica, Universidad nacional Autónoma de México (2011). *Opciones de titulación en la UNAM*. México, DGAE/SA/UNAM. <https://www.dgae.unam.mx/pdfs/opcionestitu2011.pdf>.

Flores Crespo, Pedro (2009). *Trayectoria del modelo de universidades tecnológicas en México (1991-2009)*. Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional (DGEI). México, UNAM. <http://www.dgei.unam.mx/cuaderno3.pdf>.

González, J. L., Mejía-Pérez, G. y González-Reyes, H. (2021). Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 23, e27, 1-15. <https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>.

Hernández, Gómez, Ana, Cristina (coord.) (2015). *Diagnóstico de la educación superior a distancia*. México, ANUIES, SINED, 140 pp.

INEE-IIPE, UNESCO (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/LaPoliticaEducativaRegional.pdf>.

Lagunes, Domínguez Agustín; Flores, García, María Alicia; y May, Mora, Graciela (2010). "El sistema de asignación y transferencia de créditos en México como una medida cuantitativa hacia el espacio europeo de educación superior" (mimeo.), México, <https://www.uv.mx/personal/aglagunes/files/2012/01/SATCA.pdf>.

Maltos, Bautista, Berenice, (2022). "Presencia de la UNAM en la República Mexicana 2019". *UNAM Global*. México, UNAM, Secretaría de Desarrollo Institucional, Dirección General de Planeación. <https://unamglobal.unam.mx/presencia-de-la-unam-en-la-republica-mexicana-2019/>.

Mejía, Pérez, Gustavo (2016). "Las universidades públicas estatales de apoyo solidario: entre el aislamiento y la precariedad". *Nexos. Distancia por tiempos*, México, noviembre 30. <https://educacion.nexos.com.mx/las-universidades-publicas-estatales-de-apoyo-solidario-entre-el-aislamiento-y-la-precariedad/>.

Mejía, Pérez, Gustavo y González, Callejas, José Luis (2021). "Las universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre las buenas intenciones y el desierto de lo real". En: Flores, Crespo, Pedro y García, César. *Análisis de la política en educación superior bajo el gobierno de AMLO ¿Cambio, continuidad o regresión?* México, ANUIES, pp. 99-115.

Mendoza, Rojas, Javier (2018). *Subsistemas de educación superior. Estadística básica 2006-2017* México, DGEI-UNAM, 71 pp. <http://www.dgei.unam.mx/hwp/wp-content/uploads/2018/04/cuaderno15.pdf>.

Mendoza, Rojas, Javier (coord.) (2022). *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior (Documento de Trabajo)*. México, SES/SEP, 31 de mayo. [https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/financiamiento/pdf/documento\\_completo.pdf](https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/financiamiento/pdf/documento_completo.pdf).

Mercado, Ricardo (2018). "Introducción". En Mercado, Ricardo (coord.). *Cursos masivos abiertos en línea (MOOCs). El caso de México*. Córdoba, Ed. Brujas y Social TIC A.C. Serie Háblame de TIC, Volumen 6, pp. 15-23. <https://www.uv.mx/blogs/brechadigital/files/2018/12/hdt6.pdf>.

Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2020). *Universidades en el limbo*. México, MCCI, 7 de febrero. <https://contralacorrupcion.mx/universidades-benito-juarez-en-el-limbo/>.

Miller, Dinorah "Desigualdad, calidad y equidad en la educación". En Buendía, Angélica y Álvarez, Mendiola, Germán (coords.) *La investigación educativa ante el cambio de gobierno en México. Reflexiones y propuestas para el futuro*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa-COMIE, pp. 4-6. [https://comie.org.mx/doc/portal/publicaciones/colecciongeneral/2019\\_libro\\_investigacion\\_educativa\\_ante\\_cambio\\_gobierno\\_mexico.pdf](https://comie.org.mx/doc/portal/publicaciones/colecciongeneral/2019_libro_investigacion_educativa_ante_cambio_gobierno_mexico.pdf).

Morán, Breña, Carmen (2022). “Universidades Benito Juárez: un ambicioso proyecto educativo que se resquebraja”. *El País*. México, 26 de marzo. <https://elpais.com/mexico/2022-03-27/universidades-benito-juarez-el-proyecto-educativo-de-lopez-obrador-se-resquebraja.html>.

Moreno, Castañeda, Manuel (2015). “Modelos de educación superior a distancia en México. Una propuesta para su caracterización”, en Pérez, Alcalá, María del Socorro y Moreno, Castañeda, Manuel (coords.). *Modelos de educación superior a distancia en México*. Guadalajara, Jalisco, UdeG y UdeGVirtual, pp. 15-29. [http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1847/Modelos\\_de\\_educacion\\_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1847/Modelos_de_educacion_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

OECD (2019). *El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad, Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/005689e0-es>.

Ordorika, I., R. Rodríguez Gómez and M. Lloyd (2018), “Mexico: the dilemmas of federalism in a highly politicized and semi-decentralized system”, in Martin Carnoy et al. (eds.), *Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study*, SAGE Publications Pvt. Ltd, New Delhi, <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/higher-education-in-federal-countries/book263092>.

Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, (2021). México, OCUBBJG, agosto. [https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/estudiosydocentes/Estudiantes\\_docentes\\_por\\_Sede\\_2020.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/estudiosydocentes/Estudiantes_docentes_por_Sede_2020.pdf).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2021). *Mujeres en la educación superior: ¿la ventaja femenina ha puesto fin a las desigualdades de género?*. París, UBESCOI\_IIESALC, marzo, 67 pp. [https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/03/Las-mujeres-en-la-educación-superior\\_12-03-21.pdf](https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/03/Las-mujeres-en-la-educación-superior_12-03-21.pdf).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019). *El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad, Revisión de Políticas Nacionales de Educación*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/005689e0-es>.

Rebolledo, López, María Aurora; Romero, Badillo, Eleonora; y Torres, García, Alberto Francisco (2013). *Propuesta de incorporación de nuevas modalidades de titulación en el Reglamento General de Exámenes*. La Paz, Baja California Sur, Dirección de Docencia e Investigación Educativa, Dirección de Servicios Escolares, Universidad Autónoma de Baja California Sur. <https://www.uabcs.mx/documentos/ddie/investigacionEducativa/estudiosRealizados/PROPUESTA%20DE%20NUEVAS%20MODALIDADES%20DE%20TITULACION.pdf>.

Redacción Animal Político (2022). “AMLO promete 55 nuevas Universidades del Bienestar y plazas en el gobierno a los egresados de su sexenio”. *Animal Político*, México, 7 de agosto, <https://www.animalpolitico.com/2022/08/amlo-promete-nuevas-universidades-del-bienestar-y-plazas-en-el-gobierno/>.

Redacción Crónica (2022). “Más de 30 mil alumnos están matriculados en el Instituto Rosario Castellanos”. *Crónica*. México, 25 de mayo. <https://www.cronica.com.mx/metropoli/instituto-rosario-castellanos-cdmx-suma-30-mil-alumnos-matricula.html>.

Rodríguez, Gomez, Roberto (2018). “La disminución de matrícula en las Normales”. *Campus Milenio*, núm. 757, México, 6 de junio, pp.4. <https://www.puees.unam.mx/rodriguez/index.php?seccion=articulo&idart=2512>.

Rodríguez, Gómez, Roberto (2020). “Los pros y contras de la Ley General de Educación Superior”. *Distancia por tiempos Nexos*, 23 de septiembre, <https://educacion.nexos.com.mx/los-pros-y-contras-de-la-ley-general-de-educacion-superior/>.

Roldán, Nayeli (2020). “Estudiantes protestan y cierran universidad del Bienestar por incertidumbre académica”. *Animal Político*. México, 20 de febrero. <https://www.animalpolitico.com/2020/02/alumnos-universidad-bienestar-incertidumbre-academica-paro/>.

Roldán, Nayeli (2021). “Universidades del Bienestar operan con planteles inconclusos y despidos de maestros”. *Animal Político*, México, 12 de agosto. <https://www.animalpolitico.com/2021/08/universidades-bienestar-planteles-maestros-despidos/>.

Roldán, Nayeli (2022). “Estatuto de Universidades del Bienestar concentra decisiones solo en la directora Raquel Sosa”. *Animal Político*. México, 11 de febrero. <https://www.animalpolitico.com/2022/02/universidades-bienestar-estatuto-concentra-decisiones-directora/>.

Schmelkes, Sylvia. (2009), “Intercultural universities in Mexico: progress and difficulties”, *Intercultural Education*, Vol. 20/1, pp. 5-17, <http://dx.doi.org/10.1080/14675980802700649>.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2015). “Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE)”. México, SEP. <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/reconocimiento-de-validez-oficial-de-estudios-rvoe>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017a). *Ley General de Educación. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 22-03-2017*. México, Secretaría de Educación Pública. [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley\\_general\\_educacion.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_general_educacion.pdf).

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017b). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017*. México, SEP. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2016\\_2017\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf).

Secretaría de Educación Pública-SEP (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. México, SEP, julio, 178 pp. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano\\_plazo/pse\\_2020\\_2024.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf)

Secretaría de Educación Pública-SEP (2021). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021*. México, SEP. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2020\\_2021\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf).

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022). “Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional”. *Estadística educativa*. México, SEP, [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/serie\\_historica\\_e\\_ntidades\\_sep.xlsm](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/serie_historica_e_ntidades_sep.xlsm).

Secretaría de Educación Pública (SEP) y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (ANUIES) (2007). *Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos*, Documento Aprobado en lo General por la XXXVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, México, 30 de Octubre de 2007. <https://www.uacj.mx/DGDAIE/documentos/SATCAExtenso.pdf>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP (2022). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023*. México, SHCP, septiembre. [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/paq\\_ute/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/paq_ute/egresos/Proyecto_Decreto.pdf).

Subsecretaría de Educación Superior-SES (2021). *Foros regionales de consulta para el diseño del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior (SEAES). Términos de referencia para la formulación de propuestas*. México, SES-SEP, 9 pp. <https://consultaseaes.mx/downloads/3-terminos-de-referencia-para-los-foros-seaes-140921-.pdf>.

Torres, León, Mónica y López, Enríquez, Cecilia (2015). “Modalidades, sistemas y opciones educativas en México, ¿es posible un acuerdo de bases conceptuales?”, en Zubieta, García, Judith y Rama, Vitale, Claudio (coords.). *La educación a distancia en México: una nueva realidad universitaria*. México, CUAyED, UNAM, pp. 17-32.

Tuirán, Rodolfo (2019). “Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, ¿a qué costo?”. *Nexos*, México, 20 de marzo. <https://educacion.nexos.com.mx/obligatoriedad-y-la-gratuidad-de-la-educacion-superior-a-que-costo/>

Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM (2022a). “2021-2022. La UNAM no se detiene”. La UNAM en números. México, UNAM, sitio web, <https://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>.

Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM (2022b). “La UNAM por el mundo; cuenta con 14 sedes en cuatro continentes”. México, UNAM, sitio web. <https://www.fundacionunam.org.mx/donde-paso/la-unam-por-el-mundo-cuenta-con-14-sedes-en-cuatro-continentes/>.

Zenteno, Bustamante, Cynthia (2019). *Instrumentación de mecanismos para la retención estudiantil en la Universidad del Valle de México en Línea y el Polivirtual*. Tesis de maestría, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados. Director: Álvarez, Mendiola, Germán. México, DIE-Cinvestav. 141 pp. <https://repositorio.cinvestav.mx/handle/cinvestav/2952>.

Zubieta, García, Judith (2015). “La Universidad a la vanguardia tecnológica: los Cursos Masivos Abiertos en Línea (MOOC)”. En Zubieta, García, Judith y Rama, Vitale, Claudio (coords.). *La educación a distancia en México: una nueva realidad universitaria*. México, CUAyED, UNAM, pp. 175-200. <https://virtualeduca.org/documentos/observatorio/2015/la-educacion-a-distancia-en-mexico.pdf>.





[www.cinda.cl](http://www.cinda.cl)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN



Cooperación  
Española