



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO COMO MEDIO
DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO (1989-2012)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (AP)**

PRESENTA:

JAQUELINE REYES MONROY

ASESOR:

MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

AGOSTO 2015

Ciudad Universitaria, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.....	6
1. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.....	12
1.1 Concepto de Política Pública.....	12
1.2 Etapas de las Políticas Públicas.....	13
1.2.1 Diseño.....	15
1.2.2 Implementación.....	15
1.2.3 Evaluación.....	16
2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	19
2.1 Tipos de auditoría.....	23
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	35
3.1 Hitos de la Educación Superior.....	35
3.1.1 Subsistemas de la educación superior.....	40
3.2 Problema público.....	46
3.3 Diseño normativo.....	47
3.4 Diseño programático.....	52
3.5 Diseño presupuestal.....	62
4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA EL PERIODO 1989-2012.....	68
4.1 Fiscalización de las IPES.....	68
4.2 Índice de cobertura.....	78
4.3 Índice de atención de la demanda.....	80
4.4 Índice de absorción.....	81

4.5 Índice de eficiencia terminal.....	83
4.6 Índice de deserción.....	84
4.7 Gasto en educación.....	85
4.8 Gasto nacional como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).....	87
4.9 Gasto federal en educación por niveles educativos.....	89
4.10 Gasto por alumno en educación superior.....	90
4.11 Docentes.....	95
4.12 Infraestructura.....	96
4.13 Programas educativos.....	98
4.14 Equidad.....	99
4.15 Pertinencia.....	101
4.16 Conclusiones.....	106
4.17 Consideraciones finales.....	108
Fuentes consultadas.....	116

Agradecimientos

A Dios,

a mis padres

y a mis hermanas,

*por su amor, trabajo y sacrificios y que han sido
mi mayor motor y mi gran motivo para concluir mi carrera.*

A ustedes, con cariño y amor infinito.

“Una de las obligaciones de quienes administran recursos públicos es rendir cuentas de su actuación, ya que el dinero proviene de los impuestos que la sociedad paga al gobierno y, por la misma razón, es importante para los ciudadanos saber cómo y en qué se gasta.

Para vigilar el buen uso de los recursos públicos, la sociedad está representada por organismos especializados tanto en México como en otros países. Estos organismos son conocidos como entidades de fiscalización superior y se encargan de auditar el ejercicio del gasto.

En nuestro país hemos contado con organismos encargados de vigilar el correcto uso de los recursos públicos desde 1824. Tras una etapa de modificaciones administrativas a lo largo del siglo XIX, y como resultado de la evolución democrática, con la Reforma Constitucional de 1999 se creó una institución con autonomía técnica y de gestión para llevar a cabo esta importante función: la

Auditoría Superior de la Federación”

Introducción

El estudio de las políticas públicas constituye una disciplina académica que comprende elementos teóricos y prácticos para la mejora del actuar gubernamental, su objetivo es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de políticas, que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

La constante en los diferentes conceptos de política pública es el actuar y la toma de decisiones por parte del gobierno, respecto de una problemática social. En este sentido, diversos son los problemas que enfrenta una sociedad y que reclaman atención inmediata. Por su importancia, la educación en todos sus niveles, en este caso el superior, ha sido un tema que ha forjado el desarrollo de políticas públicas.

En México, la educación superior ha sido uno de los principales asuntos de política pública; en el siglo XVI cuando se establece la Real y Pontificia Universidad, los naturales y los hijos de españoles estudiaban todas las ciencias a imagen de la Universidad de Salamanca. En el mismo siglo surgen las primeras universidades en San Luis Potosí, Puebla y Guadalajara, en las que se impartían cursos avanzados de estudios universitarios. Con el paso de los años las Instituciones de Educación Superior (IES) y la diversificación de ellas fueron aumentando considerablemente.

El 29 de diciembre de 1978, el Congreso aprueba la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, cuyo propósito principal era regular la distribución de recursos, mediante dos tipos de financiamiento: ordinario, destinado al gasto corriente de las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES), y extraordinario, para el mejoramiento de dichas instituciones.

Con este hito histórico, la política pública de educación superior principia a tomar importancia y el tema del financiamiento a las IPES es tema primordial.

Con dicha ley se pretendió establecer un esquema de financiamiento basado en las acciones de desarrollo institucional que realizaban las IPES, con base en criterios de desempeño académico y el establecimiento de reglas claras y transparentes para la asignación y utilización de los recursos públicos de la federación, de los estados y de los municipios.

El artículo 5 de la ley para la Coordinación de la Educación Superior dispone que el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realice atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura. El artículo 21 señala que los apoyos económicos de la Federación estarán sujetos a las posibilidades presupuestales y que la asignación de los mismos se efectuará de acuerdo con las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior para el cumplimiento de sus fines.

Esta ley prevé que el desarrollo de la educación superior dependerá del grado de participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior mediante la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, tal como lo señala el artículo 23. Por su parte, el artículo 12 establece que este desarrollo de la educación superior deberá ser acompañado por la alineación de la planeación institucional con los objetivos, lineamientos y prioridades que demande el país, la celebración y aplicación de convenios entre la Federación, los estados y los municipios; la evaluación, y la asignación de recursos públicos federales.

En 1989 con la formulación e implementación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, la política pública en esta materia comenzó a institucionalizarse para dar respuesta a la progresiva demanda social.

La educación superior en México ha sufrido evoluciones importantes, entre ellas el incremento de la demanda por ingresar a este nivel educativo; el cambio en las fuentes de financiamiento y el mejoramiento de los mecanismos de evaluación de

la calidad de las instituciones en educación superior, lo que representa que estas instituciones deben brindar un servicio de calidad y con la capacidad suficiente para que los alumnos ingresen.

Para el periodo 1989-1994, el gobierno federal reconoció la necesidad de impulsar la modernización del sistema educativo en materia normativa, a efecto de lograr una mejor regulación de las actividades de concertación, evaluación, descentralización, financiamiento y de acreditación de la educación superior, no obstante, no se definieron objetivos, estrategias o acciones prioritarias para definir programas de evaluación y mecanismos de planeación en este nivel educativo;

Para el periodo 1995-2000 el gobierno federal reconoció como principal problema en materia de educación superior, la escasa inversión en investigación y la formación de los investigadores como pieza clave para el desarrollo del conocimiento, no obstante no se definieron acciones a realizar.

Para el periodo 2001-2006, se señaló la importancia de ampliar y diversificar con equidad las oportunidades de acceso y permanencia a la educación superior; particularmente en las localidades rurales o urbanas de alta marginación, para lograr esto, el gobierno federal definió estrategias para fortalecer los recursos presupuestales de los programas federales relacionados con la mejora continua y la calidad de la educación superior, asimismo, precisó estrategias para asegurar la pertinencia de los servicios educativos de la instituciones de educación superior, a efecto de que los planes y programas correspondieran a las demandas del desarrollo nacional, no obstante, no se definieron programas específicos para la consolidación de nuevos esquemas de financiamiento que permitieran ampliar y diversificar la oferta educativa; tampoco se establecieron objetivos relacionados con la adecuación del marco normativo de la educación superior.

Para el periodo 2007-2012, la problemática que persistía era la falta de calidad del sistema de educación superior, para ello se propuso la promoción de mecanismos sistemáticos de evaluación, tanto de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros y directivos, así como de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo. No obstante, no se consideró la implemen-

tación de un programa de evaluación ni la creación de un organismo encargado de coordinar y operar la política pública en materia de educación superior, tampoco se establecieron objetivos relacionados con la adecuación del marco normativo de la educación superior.

La problemática en materia de educación superior identificada en el periodo 1989-2012, persiste, en términos de cobertura, calidad, pertinencia y la desactualización de la normatividad en materia de financiamiento.

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó la Evaluación de la Política Pública de Educación Superior para el periodo 1989-2012, con el objetivo de identificar los logros y avances en la consecución de los objetivos, estrategias y líneas de acción determinadas en los planes nacionales de desarrollo y en los programas del sector educativo.

Por lo anterior, se ha escogido como tema de análisis la evaluación de política pública en materia de educación superior, realizada por la Auditoría Superior de la Federación, en especial la Auditoría Especial de Desempeño (AED), ya que es un tema de interés público y del que se dispone de mayor información para realizar dicha investigación.

El presente trabajo parte de la experiencia profesional adquirida en la AED, en el tema de educación superior y tiene como objetivo general, evaluar los avances y logros adquiridos en materia de educación (nivel superior) definidos por la ASF, en la evaluación de política pública de educación superior, realizada en 2012.

En correspondencia con dicho objetivo se definieron 4 objetivos específicos:

- Identificar la problemática que dio origen a la política pública en materia de educación superior definida en los documentos de mediano plazo, para el periodo 1989-2012.
- Verificar que la problemática identificada en los documentos de mediano plazo corresponda con las acciones implementadas por del gobierno federal
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos en materia de educación superior, planteados en los programas de mediano plazo para el periodo 1989-2012.

- Verificar el cumplimiento de las metas establecidas en los documentos programáticos de mediano plazo para el periodo 1989-2012.

De los objetivos definidos, la investigación pretende dar un panorama general de la situación de la educación superior en México, en el periodo 1989-2012 y de los logros obtenidos en la materia.

En este contexto la hipótesis es la siguiente: la política pública de educación superior ha definido diversos objetivos y metas en materia de cobertura, calidad, equidad y pertinencia de ese nivel educativo, no obstante, los avances obtenidos en el periodo 1989-2012 son insuficientes.

El documento se desenvuelve en cuatro capítulos, en el primero denominado “*Marco teórico referencial*” se realiza una breve conceptualización de las políticas públicas y sus diferentes etapas, el diseño, la implementación y la evaluación.

El segundo titulado, la “*Auditoría Superior de la Federación*” describe la normatividad que da origen a la ASF, su reglamentación interna que hace posible la fiscalización y los tipos de auditorías que existen.

El tercer capítulo denominado “*las Políticas Públicas de Educación Superior en México*” desarrolla la evolución de la educación superior a lo largo de la historia y los elementos que la componen; se describirá el problema público que dio origen a la política pública de educación superior en México; se revisará el marco normativo que rige la acción de la política, así como el diseño programático que incluye los objetivos y acciones contenidos en los planes nacionales de desarrollo y los programas del sector educativo; asimismo, se observará el diseño presupuestal en materia de educación superior.

Por su parte, en el capítulo cuarto se muestra la fiscalización a las IPES para el periodo 1997-2012 y los resultados de la Política Pública de Educación Superior en México para el periodo 1989-2012, realizada por la ASF.

Por último se presentan las conclusiones y fuentes de consulta.

Capítulo I

Marco Teórico Referencial

1.1 Concepto de Política Pública

Las políticas públicas consisten en procesos, decisiones y cursos de acción en los que intervienen los poderes públicos para abordar un determinado problema público en un cierto periodo.¹

Diversos enfoques de grandes estudiosos de las Políticas Públicas coexisten; es en 1951 que se le atribuye el inicio del estudio de las políticas públicas a Harold Lasswell, con la publicación de *The Policy Sciences: Recent Developments*. Lasswell, expresó que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones.

Uno de los principales estudiosos de las políticas públicas en América Latina, Luis F. Aguilar Villanueva, menciona que *“las características fundamentales de las políticas públicas son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas.”*²

Por su parte la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)³ definió las políticas públicas como un plan para alcanzar un objetivo de interés público. Una política pública es un comportamiento propositivo, intencional, planeado y racional, no simplemente reactivo, que se emprende con el fin de alcanzar ciertos objetivos de acuerdo con ciertos medios: es una acción con sentido. Incluso en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar de hacer es la mejor

¹ Salcedo Aquino Aquino, Evaluación de políticas públicas, Siglo XXI, 2011.

² Franco Corzo Julio, Diseño de Políticas Públicas, Ilexe editorial, 2013.

³ OCDE, La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina, 2010.

estrategia frente a una cuestión.⁴ Más que una decisión singular, suprema e instantánea, una política es un proceso, un conjunto de acciones que involucra tanto a los tomadores de decisiones como a los operadores.

De acuerdo con lo anterior, es posible definir una política pública como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones para resolver un problema;⁵ que presenta la forma de una hipótesis, de una relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados.

De acuerdo con el marco conceptual de la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la ASF, las políticas públicas son “una selección y una definición de problemas. Consisten, en rigor, en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto lo hará. Las políticas públicas son decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos”.⁶

1.2 Etapas de las Políticas Públicas

La primera etapa de una política pública se genera cuando se decide hacer frente a un problema y subirlo a la agenda pública, puesto que “diseñar políticas es un ejercicio que consiste, en principio, en seleccionar y definir los problemas públicos que el Estado puede y quiere atender.”⁷

Es conveniente cuestionar ¿cuándo y dónde se comienza a definir un problema público? A efecto de situar los problemas públicos, la teoría política ha recurrido al concepto de formación de la agenda pública, con el que se acepta que los problemas públicos no existen por sí mismos, y que su objetividad es más supuesta que real. Razón que explica por qué no todos los problemas son

⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

⁵ Eduardo Sojo Aldape, *Políticas Públicas en Democracia*, FCE, México, 2006.

⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Normativa para la Fiscalización Superior*, Lineamiento Técnico de la Auditoría Especial de Desempeño Número 2. “La Auditina”, Febrero 2012.

⁷ Roberto Salcedo Aquino, *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI, 2011.

definidos como problemas públicos, y aun éstos pueden no encontrar culminación en una toma de decisión.

Un problema público puede ser definido como un conjunto de necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda para solucionarlas. En este sentido, es evidente que son innumerables los problemas que constantemente afronta el Estado, de situaciones y causas heterogéneas, en busca de atención y solución.

De ahí que resulte fundamental distinguir cuando un problema es público: cuál es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para considerarse prioritarios y que ameritan la intervención del Estado. Ahora bien, la inclusión de un problema en la agenda gubernamental no basta para que el problema de lugar a una política pública de atención, exige una definición precisa de dicho problema, con lo cual pasar de una situación problemática a la definición de un problema.⁸ Esta definición del problema público consiste “en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto lo hará”.⁹

Resulta útil entonces hacer el diagnóstico de las causas que originaron determinadas problemáticas para tener elementos y así definir criterios y seleccionar categorías y variables. Los problemas públicos, demandan una construcción y definición aceptable que puede alcanzar los consensos necesarios y la conducción de una definición operativa que genere una intervención pública.

De esta manera, definir un problema público, supone desagregarlo por sus causas, y hallar las herramientas necesarias para vincular las causas materiales y sociales que los generan y la argumentación técnica y política que define dicho problema público y las acciones encaminadas a su resolución.¹⁰

⁸ Egon Elier Montecinos, Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público, Cuadernos de Administración, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

⁹ Roberto Salcedo Aquino, Evaluación de políticas públicas, Siglo XXI, 2011.

¹⁰ Merino, Mauricio, “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en Merino, Mauricio, (comp.), “Problemas, decisiones y soluciones”, FCE, México, 2010.

1.2.1 El diseño

Después de la identificación del problema, la siguiente etapa en la elaboración de las políticas públicas es el diseño; este implica una fase de formulación y otra de planificación de la política con la que se hará frente al problema. En el diseño de la política se hacen notar dos aspectos: el primero, se refiere a la orientación ideológica del gobierno, y el segundo, son los problemas estructurales que aquejan a la sociedad.

En la etapa de diseño, primero se definen los objetivos y las metas a alcanzar, después se formulan diversas alternativas de política y se discuten sus consecuencias posibles, se selecciona la mejor de ellas y, por último, se planifican cuáles serán los instrumentos a utilizar. Esto incluye un diagnóstico, un análisis de las causas de la problemática a resolver, una jerarquización de prioridades, un análisis del costo-beneficio de los distintos cursos de acción a seguir y un análisis de riesgos. Se determina la población objetivo a la que va dirigida la política; el impacto presupuestal y los beneficios esperados, y la viabilidad política.

En este proceso intervienen diversos actores: por un lado, el presidente, el Congreso, los partidos políticos, el gabinete, los gobiernos locales, y por el otro, la sociedad civil, como las empresas, los sindicatos, los medios de comunicación, grupos de intelectuales, movilizaciones sociales, entre otros¹¹.

En general, el diseño y sus mecanismos de implementación indican las posibilidades reales que tiene el programa para cumplir con sus objetivos, ya que depende de este el éxito o fracaso de los programas¹².

¹¹ BID, La política de las políticas públicas, IPES, 2006

¹² Salcedo Aquino, Roberto, Evaluación de Políticas Públicas, Biblioteca Básica de Administración Pública, Julio de 2010.

1.2.2 Implementación

La siguiente etapa es la implementación, que se refiere a la puesta en marcha de la opción seleccionada. Además, comprende las actividades a desarrollar para alcanzar las metas y objetivos planteados. La fase de implementación comienza cuando ya se ha tomado una decisión y se han definido objetivos y metas, cuando la legislación ya ha sido promulgada y los fondos asignados.

La implementación comprende, en primer lugar, la ejecución y, en segundo, el seguimiento. Esta etapa utiliza recursos humanos y económicos, tanto para desarrollar la política como para monitorear la ejecución. Además de que es un proceso complejo que requiere de la coordinación de todos los ejecutores involucrados, también es susceptible a fallar por diversos motivos, como por problemas de diseño; porque no se previeron todas las consecuencias que tendría la política; por falta de coordinación entre los actores responsables de la ejecución de la política y por el rezago que existe entre la identificación del problema y la implementación.

Es importante distinguir que dentro de la implementación se dan dos procesos, la ejecución, ya explicada anteriormente, y el seguimiento, que estudia el impacto de la política pública y los elementos que contribuyen a que se realicen o no los objetivos y metas impuestas antes.

Mediante el seguimiento, o monitoreo, se pueden percibir los problemas de operación como: la presión que ejercen los grupos sociales involucrados y el desempeño de los funcionarios que apoyan u obstaculizan la implementación; la actitud de la burocracia; la manera en que fluyen los recursos económicos y la voluntad política para destrabar los obstáculos y la información que falta para continuar hacia el siguiente eslabón¹³.

¹³ Ibidem

1.2.3 La evaluación

La última etapa de las políticas públicas es la evaluación, en esta se determina en qué medida y cómo se han logrado las metas y objetivos planteados al inicio. El análisis puede ser cuantitativo y/o cualitativo. El primero se refiere a estimar en qué porcentaje se cumplió la meta impuesta; y el segundo se refiere a la percepción del cumplimiento de la meta de la población.

La evaluación tiene el propósito de hacer correcciones intermedias en el proceso de ejecución de un programa; continuar, expandir o institucionalizar un programa o, en su caso, abandonarlo; examinar nuevos programas; elegir la mejor entre varias alternativas; y decidir si se continúa con la financiación.

La evaluación de políticas públicas es fundamentalmente una disciplina de ciencia social aplicada, por lo tanto debe cumplir con los requisitos del método científico: sistemático, controlado, empírico y crítico:¹⁴ Es sistemática si el investigador procede en forma ordenada, siguiendo con rigurosidad el proceso de obtención, elaboración y análisis de los datos para obtener evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que fundamenten conclusiones válidas; es controlada si el proceso se orienta hacia la solución de las hipótesis planteadas en el diseño, y si se cumple en cada parte del proceso con los requisitos del método científico; es empírica si el investigador busca las bases de sus conclusiones en fuentes primarias en la realidad, mediante el estudio directo de ella; es crítica si la duda metódica es aplicada a cada resultado, a cada interpretación y a cada conclusión, de tal manera que se reformule, replantee y clasifiquen los resultados y que todos ellos posean las características de la evidencia.

La evaluación se da en diversos sentidos, se evalúa la eficacia, referida al logro de objetivos y metas, y está relacionada con la satisfacción de la sociedad; evaluación de la eficiencia, ésta mide y califica los medios utilizados para lograr los objetivos, esto incluye insumos, recursos, costos y tiempo; evaluación de la economía, que mide el costo de los recursos aplicados en la implementación de la

¹⁴ Ibidem

política pública contra los resultados obtenidos, es decir, un análisis costo-beneficio y otro costo-eficiencia; también se evalúa la competencia de los actores, es decir, los servidores públicos y la evaluación de la calidad del bien o servicio público¹⁵.

Al final, la evaluación debe generar información sobre si un problema se ha resuelto; sobre los hechos; y sobre las acciones. Para lo cual se hace un análisis que puede ser empírico, evaluativo y/o normativo. El primero se refiere a describir las causas y efectos de la política pública; el segundo determina el valor de una política pública, y el tercero recomienda acciones para resolver los problemas públicos.¹⁶

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación, desempeña una función fiscalizadora la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ *Ibidem*

Capítulo II

La Auditoría Superior de la Federación

El Estado se organiza a partir de la Constitución. La Constitución del Estado comprende, según George Jellinek, “las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste, su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal”

Las constituciones modernas se dividen en dos grupos: rígidas y flexibles. Las del primer grupo no pueden ser modificadas en la forma establecida para la elaboración o modificación de las leyes ordinarias; las del segundo grupo no señalan ninguna diferencia de orden formal entre leyes ordinarias y constitución y, por ende, la reforma de estas últimas puede hacerse del mismo modo que la de aquellas. La Constitución Mexicana pertenece a la primera categoría.

En este contexto, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales que permiten a la Cámara de Diputados un mejor control y fiscalización sobre la Cuenta Pública. Las reformas fueron orientadas hacia una mayor transparencia en la utilización de los fondos públicos, por lo que se crea en la propia Constitución la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con autonomía técnica y de gestión.¹⁷

El artículo 79 constitucional manifiesta expresamente que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la que crea la ASF, determina sus funciones y establece las garantías institucionales que corresponden a su titular, asimismo, el primer párrafo de dicho artículo, establece que la entidad de fiscalización superior depende de la Cámara de Diputados y que de manera institucional cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley.

¹⁷ Auditoría Especial de Desempeño, Marco operativo, Noviembre 2011.

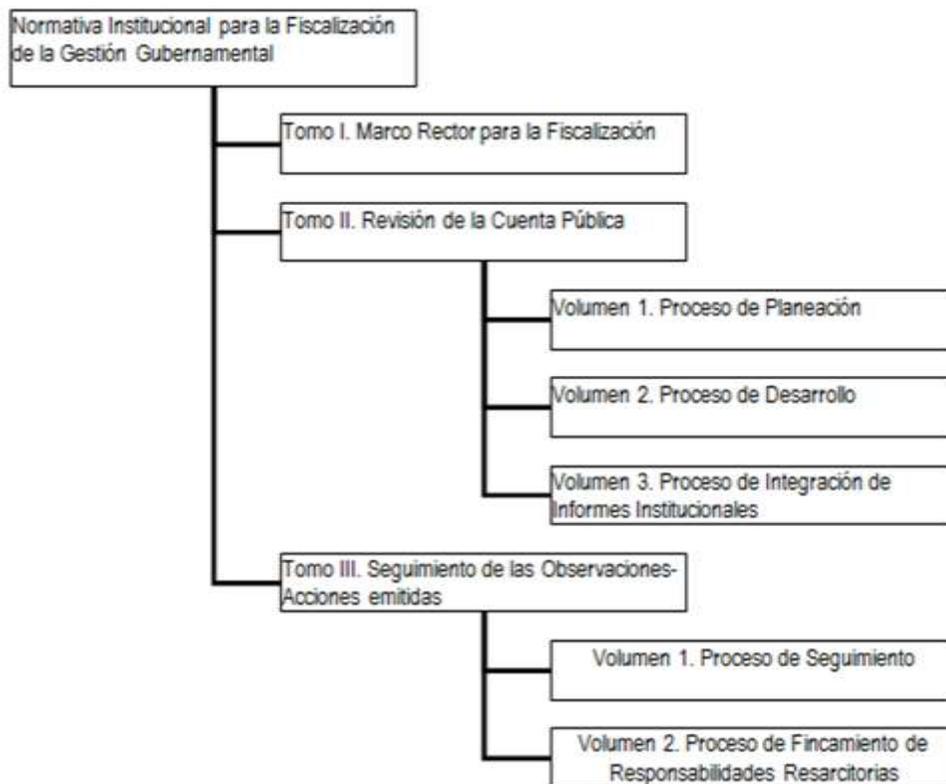
La principal ocupación de las auditorías es la revisión de un área administrativa, de una función, de un programa, de una política pública o de una entidad, por medio de requerimientos de información o mediante visitas domiciliarias a las oficinas del auditado o de un tercero. Consiste en el examen, revisión e investigación, en forma posterior a la realización de las operaciones, al ejercicio de las facultades y sus atribuciones de conformidad con el artículo 1 segundo y último párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, (LFRCF) así como también comprende la verificación de la eficiencia, eficacia y economía de la gestión realizada por las entidades fiscalizadas¹⁸

Dicha facultad incluye formular las recomendaciones y acciones legales procedentes; determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o a las entidades paraestatales federales; fincar directamente las responsabilidades resarcitorias, así como promover el finamiento de otras responsabilidades ante las instancias respectivas.

La LFRCF, en su artículo 2°, define la facultad ejercida por la ASF para revisar y evaluar el contenido de la cuenta Pública, el artículo 12, establece que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto: evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos de la Federación se ha ajustado a los criterios establecidos, verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

Los Macroprocesos para la Revisión de la Cuenta Pública y para el Seguimiento de Acciones y Fincamiento de Responsabilidades constituyen el esquema operativo, que agrupa y clasifica los procesos, subprocesos, etapas y actividades principales de la función fiscalizadora. A continuación se muestra el esquema operativo para la Fiscalización de la Cuenta Pública:

¹⁸ Normativa para la Fiscalización Superior, Tomo I, Maro Rector, Normas y Esquema Operativo, Diciembre 2011.



1. Tomo I, constituido por el Marco Rector que contiene la visión institucional y establece las normas de fiscalización y su esquema operativo.

2. Tomo II, Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, en donde se definen las políticas, reglas y actividades para la planeación y el desarrollo de las auditorías y para la integración de los informes institucionales. Consta de tres volúmenes.
 - Volumen 1. Proceso de Planeación. Establece las reglas de ejecución, describe las principales actividades y hace referencia a los registros. Se compone de dos subprocesos: Planeación Genérica y Planeación Específica.

- Volumen 2. Proceso de Desarrollo para la programación y ejecución de las auditorías y elaboración de los informes de auditoría. Establece las reglas de ejecución, describe las actividades y hace referencia a los principales formatos. Se compone de cuatro Subprocesos: la programación; la ejecución; el informe de auditoría y la revisión de situaciones excepcionales.

- Volumen 3. Proceso de Integración de Informes Institucionales. Establece las reglas de ejecución y describe las actividades para integrar del Informe del Resultado. Comprende la composición de los tomos sectoriales y el de recursos federales transferidos, así como del Tomo Ejecutivo, sobre la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

3. Tomo III. Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades. Comprende:

- Volumen 1. Proceso de Seguimiento, se refiere a los lineamientos técnicos y criterios relativos a la formulación, promoción o presentación de las acciones, así como al seguimiento de su atención y conclusión; y
- Volumen 2. Proceso de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, regula y controla la operación del proceso por la falta de atención o la no solventación de los pliegos de observaciones hasta resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades o de abstención de sanción y, en su caso, fincar a los responsables el pliego definitivo de responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Los productos principales de la ASF son los siguientes:

- El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.
- El Informe semestral. Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas.
- El Informe de Avance de Gestión Financiera.

Además, la Auditoría Superior de la Federación se rige por su Plan Estratégico 2011-2017, el cual contiene los objetivos estratégicos por cumplir como son:

- Incrementar la calidad y utilidad de los servicios.
- Mejorar las competencias institucionales.
- Fortalecer vínculos institucionales.
- Promover interna y externamente la identidad institucional.
- Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización.

2.1 Tipos de auditoría

Para efectuar las revisiones autorizadas, la ASF practica diversos tipos de auditoría, las que de acuerdo con su objetivo se clasifican genéricamente en tres grandes grupos: de Regularidad, Desempeño y Especiales:

Auditoría de Regularidad: Verifica que las entidades fiscalizadas recauden, capten, administren, ejerzan y apliquen los recursos públicos, conforme a los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados. Se conforma por los siguientes tipos de auditoría:

- **Financiera y de Cumplimiento:** Con este tipo de auditoría se constata la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados, registrados y administrados, asimismo, se verifica el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables y la forma de su presentación en la Cuenta Pública. Comprende la revisión de los impuestos, dere-

chos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, al igual que sus accesorios denominados recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización. Además, se verifica que los recursos obtenidos por medio de financiamientos se hayan contratado, captado y registrado de acuerdo con la legislación aplicable.

- De Inversiones Físicas (obras públicas y adquisiciones): Su objetivo es constatar que las inversiones físicas realizadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas y los recursos asignados correctamente utilizados; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que éstos fueron debidamente autorizados; que la contratación se sujetó a la normativa técnica y jurídica; que los costos fueron acordes con los bienes, servicios o volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de los materiales utilizados, y que coincidieron con los precios autorizados; y que la ejecución y entrega de las obras se ajustaron a lo previsto en las leyes y contratos respectivos.
- De Sistemas: Su finalidad es evaluar los sistemas y procedimientos utilizados; y verificar que sean confiables en su diseño y operación.
- Forenses: Consiste en la revisión y análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación por la presunción de un ilícito, con el propósito de documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes.

Auditoría de Legalidad: Verifica el avance de los procesos jurídicos, así como la vigencia y aplicación de los instrumentos jurídicos que regulan la organización y operación de la entidad fiscalizada

Auditoría Ambiental: Revisa el impacto ambiental que provoca el desarrollo de ciertas funciones de las entidades de gobierno y verifica el cumplimiento de la normativa.

Auditoría Especial de Desempeño: Es la revisión de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores públicos, la calidad del bien o servicio ofrecido y la satisfacción del beneficiario-usuario, así como el impacto socioeconómico y ambiental de la actuación de la administración pública y de los resultados obtenidos por los entes públicos, en operaciones complejas o que por su particularidad deben auditarse mediante enfoques diversos.

La auditoría de desempeño se ocupa básicamente de examinar las tres “e”: eficacia, eficiencia y economía. Además, toma en cuenta las tres “c”: calidad en el servicio; ciudadano-usuario o beneficiario; y comportamiento de los actores o servidores públicos.

Eficacia: es un concepto ligado esencialmente con el logro de objetivos. Hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y los objetivos alcanzados. ¿Se cumplieron los objetivos de la política de acuerdo con los medios empleados y los productos aportados? ¿Los medios empleados y los resultados logrados son congruentes con los objetivos de la política aplicada?

Eficiencia: mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costos, tiempo y forma en la que se relacionan los fines con los medios. A mayor eficiencia más racionalidad y optimización. La eficiencia se mide con indicadores de gestión.

La economía: mide el costo o los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible. La principal interrogante es saber si, dentro del contexto político y social específico, los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo económico para lograr los fines previstos.

Calidad en el servicio: no se debe revisar únicamente si se brindaron los servicios y se produjeron los bienes; también se debe evaluar la calidad del bien o servicio

que produce el sector público. Tomar en cuenta la oportunidad de la entrega y lo apropiado del bien o servicio.

Ciudadano-usuario: la teoría crítica y la teoría interpretativa sostienen que es probable que la burocracia no sea capaz de representar con autenticidad los intereses del ciudadano y, por consiguiente, se hace necesario que éste participe más activamente en los procesos sobre los bienes y servicios que recibe.

Comportamiento y desempeño de los actores: un programa puede fallar no porque sus servicios fueran inapropiados o mal diseñados, sino porque fueron mal operados. Es como una obra de teatro brillantemente escrita, con una magnífica escenografía, pero pésimamente actuada. El desempeño gubernamental está determinado por los sistemas operativos y por la actuación del personal.

- La AED, adicionalmente realiza Evaluación de Políticas públicas: Como señala el Reglamento Interior de la ASF, la evaluación de políticas públicas busca una valoración objetiva del impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales, en el contexto de los objetivos y metas establecidos en los programas federales y en los documentos de planeación nacional y sectoriales. Su propósito es reflexionar sobre la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas para identificar, bajo criterios válidos y confiables, las razones de su éxito o fracaso, sus fortalezas y debilidades y aspectos susceptibles de mejora, tales que contribuyan al logro de los objetivos propuestos en beneficio de la sociedad.

Auditoría Especial Irrefutable: Son las revisiones mandatadas por una ley o decreto, por lo que obligadamente debe practicarlas la Auditoría Superior de la Federación. Su complejidad y particularidad de las operaciones, programas o procesos implican la aplicación de enfoques de auditoría diversos o específicos según la materia sujeta a revisión.

Auditoría de Riesgo: Auditoría para prever una situación que pudiera ser desfavorable a un determinado ente o a la administración pública en su conjunto.

Auditoría de Seguimiento: Debe partir de dos fuentes principales: un mandato legal que obligue a la ASF a auditar o dar seguimiento a una política pública o a un procedimiento específico o sobre las auditorías realizadas en cuentas públicas anteriores, para constatar y verificar si se atendieron o solventaron las observaciones-acciones promovidas. La finalidad es determinar si los entes auditados emprendieron acciones correctivas.

Auditoría de Desempeño: Es una evaluación del quehacer público; en la que se miden: la eficacia por medio de resultados, con base en indicadores estratégicos; la eficiencia, por medio de la fidelidad de la operación del programa, y con apoyo en indicadores de gestión; la economía, se mide por el costo de la política o programa público comparado contra los resultados obtenidos. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de los resultados en la población objetivo utilizando indicadores de calidad y de satisfacción del ciudadano. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores o servidores públicos, tanto de la entidad responsable de poner en práctica el programa o política pública como de los operadores de la misma

En específico, la elaboración de las Auditorías Especiales de Desempeño (AED), deben observar los Macroprocesos de la ASF, antes mencionados, además, se ha diseñado una metodología integrada por una serie de lineamientos técnicos para la planeación, desarrollo y seguimiento de las acciones promovidas de las auditorías de desempeño, los cuales se enumeran a continuación:

- ❖ Lineamiento 1, La Planeación: es el primero de los lineamientos técnicos formulados por la AED para que las auditorías se desarrollen con rigor metodológico. Su propósito es identificar los componentes de las políticas públicas para seleccionar a los sujetos y objetos susceptibles de ser auditados con motivo de la revisión de la Cuenta Pública. Los elementos clave de este lineamiento son la identificación de los componentes de las

políticas públicas que serán analizados en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IR) y el mapa estratégico para las auditorías, la heurística y la hermenéutica, que comprenden los documentos que serán analizados para determinar el conjunto de propuestas de auditoría que se someterán a la consideración del Auditor Especial de Desempeño y del Auditor Superior de la Federación.

- ❖ Lineamiento 2, La Auditina: es el segundo lineamiento técnico formulado por la Auditoría Especial de Desempeño (AED) para asegurar el rigor metodológico en el desarrollo de las auditorías bajo su responsabilidad. Corresponde, por lo tanto, a la programación de la auditoría y tiene como objetivo estructurar de manera ordenada y con rigor metodológico el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión de la política pública, programa, actividad institucional y/o proyecto previamente autorizado. La auditina es el diseño previo de la auditoría y marca las líneas de investigación necesarias para cumplir con los objetivos centrales de las auditorías de desempeño: valorar la eficacia, eficiencia y economía con que actuaron los responsables de la operación del programa (conocidos estos conceptos como las tres “e”), así como la calidad del bien o servicio, la competencia de los actores y la percepción del ciudadano-usuario (conocidas como las tres “c” de la revisión).

- ❖ Lineamiento 3, El Resultado: El *Onus Probandi*: contiene las disposiciones normativas para que los resultados de las auditorías se construyan con contenido exacto, objetivo, convincente, claro y conciso. La exactitud del resultado requiere que las pruebas presentadas sean veraces y completas, de forma tal que garantice a los lectores que lo que se informa es verídico y confiable. La construcción de los resultados tiene una interdependencia continua con el diseño de la auditoría; la aplicación de métodos, procesos y técnicas de investigación, y la obtención de la evidencia suficiente, relevante, competente y pertinente. El lineamiento busca mostrar el proceso

de esta interrelación para facilitar tanto la formulación de los resultados como la integración del informe

- ❖ Lineamiento 4 Presentación de Resultados Preliminares y Finales: es el cuarto lineamiento técnico formulado por la AED, con objeto de que las auditorías se desarrollen con rigor metodológico. Su objetivo es presentar los hallazgos encontrados durante la revisión, y obtener las aclaraciones y confirmación de los entes públicos fiscalizados respecto de los resultados preliminares y finales determinados en las auditorías. establece los procesos que el equipo auditor aplicará para presentar, discutir y analizar con las entidades fiscalizadas tanto los resultados de la auditoría, los cuales deberán desarrollarse en discusión crítica, como el examen de las pruebas y de sus correlativos efectos; incluye los elementos necesarios y suficientes para orientar al grupo auditor en una de las etapas más importantes del proceso de la auditoría, donde en un foro de diálogo argumentativo se enfrenta a los representantes de la entidad fiscalizada.

- ❖ Lineamiento 5, Formulación de Observaciones y Recomendaciones al Desempeño: la generación de los resultados de las auditorías concluye con la formulación de las observaciones y, consecuentemente, con las recomendaciones al desempeño correspondientes para coadyuvar a mejorar los resultados de las entidades fiscalizadas, corregir las fallas detectadas, e implementar las medidas necesarias para evitar su reincidencia.

- ❖ Lineamiento 6, El Dictamen: el elemento clave de este lineamiento para las auditorías de desempeño es el pronunciamiento u opinión que deberá referirse al cumplimiento de objetivos y metas, así como de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores, satisfacción del cliente ciudadano y calidad de la política pública, programa, proyecto, fondo o rubro examinado. De acuerdo con los Criterios Generales para la

Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, los cuatro tipos de opinión en que se fundamenta el dictamen son: Opinión Limpia, Opinión con Salvedad, Opinión Negativa, y Abstención de Opinión. La selección de la opinión depende de la gravedad y tipo de desviaciones encontradas respecto de los resultados esperados.

- ❖ Lineamiento 7, El Informe de Auditoría: tiene como propósito establecer las reglas a las que los auditores deben sujetarse para integrar el Informe de Auditoría (IA) y la Evaluación de Políticas Públicas (EPP) y someterlos a la revisión de las instancias internas de la AED, así como a la revisión de la Dirección General Jurídica (DGJ) y de la Dirección General de Informes y Seguimiento (DGIS). El Informe de Auditoría debe ser claro, objetivo, conciso y de calidad, y los resultados que se presenten deben ser relevantes y de utilidad.
- ❖ Lineamiento 8, El Expediente de Auditoría: El objetivo del Expediente de Auditoría es integrar los documentos, los registros, las cédulas y los papeles de trabajo del desarrollo de la auditoría. Es la evidencia documental del trabajo del auditor. Este lineamiento se refiere a la integración del expediente de auditoría, e incluye la documentación relativa a la planeación, ejecución, desarrollo y elaboración del informe de la auditoría. El Expediente de Auditoría debe contener la información suficiente de una auditoría, que permita a un auditor experimentado, sin conexión anterior con la auditoría, conocer la evidencia que respalda las conclusiones del auditor.
- ❖ Lineamiento 9, Resumen de Auditoría: El documento se elabora una vez terminado el Informe de Auditoría y de su contenido se desprenden sus componentes: Datos de identificación, objetivo de la auditoría, alcance, antecedentes, resultados, y consecuencias sociales, resumen de

observaciones y acciones y dictamen. El mensaje de este documento debe ser claro, y su forma impecable.

- ❖ Lineamiento 10, Presentación Gráfica de las Auditorías: La Auditoría Especial de Desempeño considera la presentación gráfica de la auditoría de primera importancia, al juzgar que su trabajo debe servir no únicamente para los expertos e interesados de manera directa en el campo de la fiscalización y la rendición de cuentas, sino para que la sociedad, mediante los medios idóneos, conozca el trabajo realizado para alcanzar mejores resultados en la gestión gubernamental. Para la presentación gráfica de la auditoría, se utilizará Power Point, a fin de explicar a un público mucho más amplio, y que puede o no ser conocedor de la metodología de las revisiones de desempeño y de las evaluaciones de las políticas públicas, en qué consisten los trabajos realizados y cuáles han sido los resultados encontrados.

- ❖ Lineamiento 11, Nota de Difusión: La Nota de Difusión es el documento que la AED elabora con objeto de informar a los ciudadanos en general, sobre los principales resultados de las auditorías realizadas, conforme a las técnicas y principios de la fiscalización superior. El propósito es proporcionar información en términos sencillos y directos sobre los resultados del desempeño del gobierno con base en las auditorías practicadas. La nota debe enviar un mensaje muy claro a los lectores y, en su forma, debe incluir una redacción impecable.

- ❖ Lineamiento 12, Materiales para la Comparecencia: Su propósito consiste en especificar el conjunto de documentos que se deben recopilar y elaborar para preparar la información que permita dar respuesta a los cuestionamientos que los diputados generen en las comparecencias ante la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF). Este lineamiento se integra por tres capítulos y cuatro anexos.

En el primer capítulo se presenta el objetivo de los materiales para la comparecencia, las políticas para su elaboración, su alcance y el marco jurídico para su emisión.

El segundo especifica los documentos que deben recopilarse o elaborarse, para disponer de todos los elementos y la mayor información posible para contestar de manera precisa, contundente y con datos duros los cuestionamientos o inquietudes que manifiesten los diputados en las reuniones con la CVASF.

En el tercer capítulo se indica la forma en que deben organizarse y presentarse los documentos solicitados, para que de la manera más rápida posible se pueda acceder a la información que se necesite.

- ❖ Lineamiento 13, Premiación de Auditorías: La premiación de las auditorías de desempeño se fundamenta en el marco de la política de calidad de la Auditoría Superior de la Federación. Este lineamiento se refiere a las actividades desarrolladas para reconocer el trabajo del equipo de auditoría.

Después de concluir la auditoría se establecen elementos técnicos, jurídicos y administrativos que las unidades administrativas deben observar para la notificación, seguimiento y conclusión de las observaciones, recomendaciones y acciones generadas como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como la promoción de acciones supervenientes por falta de atención o solventación de las entidades fiscalizadas u otras instancias competentes.

El artículo 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), segundo párrafo, establece que: la ASF deberá informar detalladamente a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), del estado que guarda la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas.

Si los pliegos de observaciones no son atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

El artículo 49, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, establece que si de la fiscalización superior de la Cuenta Pública aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), procederá a determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar a los responsables las responsabilidades resarcitorias determinando las indemnizaciones correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Asimismo la AED tiene facultades para realizar Evaluaciones de Políticas Públicas, en este contexto, en la Cuenta Pública 2011, se realizó por primera vez la evaluación de política pública dirigida a la educación superior.

La estructura general de las evaluaciones realizadas por la ASF y determinado en el documento llamado “Metodología para la Evaluación de Políticas Públicas” comprende la evaluación de la definición del problema público al cual el Estado busca dar atención; el diseño de la política definida para atender la problemática, incluyendo objetivos, estrategias y líneas de acción; su consistencia interna y respecto del problema público; la implementación de la política pública diseñada, respecto de las atribuciones de los diferentes responsables de la política pública; y los efectos y resultados que dicha política pública ha tenido respecto del problema que la justifica. Adicionalmente las evaluaciones incluyen consideraciones finales sobre los hallazgos detectados, y un análisis prospectivo cuya finalidad es señalar aspectos concretos susceptibles de mejora, cuya atención permita incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas evaluadas.

En este contexto la AED, realiza la Evaluación de la política pública de educación superior en México, para el periodo 1989-2012, documento que se analizará en los apartados siguientes.

Capítulo III

Políticas públicas de educación superior en México.

3.1 Hitos de la Educación superior

El 21 de octubre de 1935 se crea por decreto presidencial el Consejo Nacional de Educación Superior y la Investigación Científica (CNESIC). La creación del CNESIC constituyó el primer paso al desarrollo en materia de educación superior e investigación científica; su función esencial consistía en estudiar las condiciones y necesidades del país en materia educativa y de investigación.¹⁹

Este fue el primer intento para la planificación en el ámbito de la educación superior y la investigación científica, con el propósito de promover el conocimiento científico.

Posteriormente, a partir de los años cuarenta, comenzaron a reunirse, informalmente, rectores y directores de instituciones de educación superior con el objeto de intercambiar información y examinar la problemática de sus casas de estudio. En 1948, durante la quinta reunión, decidieron crear un organismo nacional que asociara en forma permanente a las universidades e institutos de enseñanza media superior mexicana, lo que sentó las bases para que el 25 de marzo de 1950 se constituyera la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); su finalidad era participar en la formulación de programas, planes y políticas nacionales, así como en la creación de organismos orientados al desarrollo de la educación superior mexicana.

En la década de los setentas el gasto en educación se refería a un periodo de expansión del sistema de educación superior, impulsado fundamentalmente por el gasto público. Este impulso se sustentó en la teoría del capital humano, pues había la convicción de que este nivel educativo contribuiría favorablemente al desarrollo social y económico del país.

¹⁹ SEP. III Conferencia Interamericana de Educación. Organización y trabajos realizados por el CNESIC. México, 22 a 29 de agosto de 1937, p. 3.

Con la promulgación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en 1978, se pretendía regular la distribución de recursos para cubrir los gastos de operación de las IPES, y mejorar la calidad de la educación superior.

Este proceso de modernización de la educación superior inició formalmente en este año (1978) cuando se presenta el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), en el que se recuperaban algunas propuestas emanadas de la ANUIES, el cual consistía en un fondo para financiar proyectos presentados por las instituciones, a condición de que estos se correspondieran con el esquema de políticas y objetivos fijados por la federación.

En el mismo año fue creado el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) para que los esfuerzos de planeación se realizaran de manera desconcentrada a nivel nacional, regional, estatal e institucional y lograr así un desarrollo armónico de la educación superior en el país. La Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) se creó en 1978 como una instancia que establece lineamientos y políticas generales que son la base para el desempeño del SINAPPES, en su análisis y propuestas en aspectos de la evaluación, el posgrado, la investigación y la vinculación.

Los primeros intentos en materia de evaluación de la educación superior, se realizaron en la década de los setentas, impulsados por políticas y programas de gobierno Federal a través de la Secretaría de la Educación Pública (SEP); así como por iniciativas de la ANUIES.

En materia de presupuesto a educación superior en la década de los ochentas, padece los efectos de la crisis económica producto del endeudamiento externo y el descenso de los precios del petróleo, provocando un decremento significativo del gasto público y de los recursos destinados a las IPES. De esta manera, la tasa de crecimiento de la matrícula de educación superior cayó drásticamente.

Por ello, la planeación de la educación superior se introduce como aspecto importante, a manera de proceso y asignación de recursos, condicionada al

avance anual mostrado mediante indicadores de desempeño y la evaluación y dictamen entre pares. En 1989 se crea la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) como una de las comisiones más importantes de la CONPES; entre sus funciones más relevantes está la de promover las tareas de evaluación de educación superior.

A finales de los ochenta, el gasto en educación superior se caracterizó por la sucesión de reajustes estructurales y crisis económicas que el país atravesó ocasionando variaciones importantes en los recursos destinados a las IPES, así, la prioridad de la educación fueron las políticas de financiamiento que solo favorecían al nivel básico.

Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) son creados en 1991 para realizar evaluaciones diagnósticas de las instituciones de educación superior, mediante el mecanismo de comités de pares académicos, lo que significó un apoyo mutuo entre las casas de estudio. Siguiendo la línea de planeación en la educación superior, en 1993 se crea como asociación civil para impulsar la calidad de la educación superior el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), aplicando exámenes de Ingreso a la educación superior.

Con la finalidad de mejorar el nivel académico del profesorado de las instituciones de educación superior del país, en 1994 se instaura el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) con el propósito de incrementar los grados superiores a los de licenciatura en los docentes. Asimismo, se crea el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), que inició sus operaciones en 1996, con el propósito de mejorar la formación, dedicación y desempeño de los cuerpos académicos de las instituciones de educación superior. Para apoyar algunos proyectos de las IPES relacionados con la modernización administrativa, en 1998 se crean el Programa para la Modernización de la Información Administrativa (PRONAD) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) a fin de hacer a dicha modernización más congruente con las políticas y orientación de la educación superior en México.

En la década de los noventa, la agenda pública estaba centrada en puntos como la descentralización del sistema; vincular estrechamente a la educación superior con las necesidades de la sociedad; mejorar la calidad del sistema; y el aumento al financiamiento del sistema de educación superior bajo el criterio rector de que recibirían mayores recursos aquellas instituciones académicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad.

Con la formulación e implementación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, la evaluación comenzó a institucionalizarse para dar respuesta a la progresiva demanda social por una mejor educación que coadyuvara de manera efectiva al desarrollo económico del país.

La Ley General de Educación es publicada el 13 de julio de 1993, redefiniendo las atribuciones educativas de cada uno de los órdenes de gobierno; La Ley General de Educación viene precedida de dos hechos importantes: en primer lugar, las reformas al Artículo 3° aprobadas en enero y diciembre de 1992; y en segundo término, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica también de 1992, que dio un impulso especial a la modernización de la educación, descentralizando algunos de sus componentes administrativos.

El Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) fue creado por iniciativa presidencial en el año 2001 y, en el marco del Programa Nacional de Educación Superior 2001-2006 (PRONAE), el Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) fue diseñado con el propósito de que no sólo apoyara proyectos de equipamiento e infraestructura de carácter remedial, sino que apoyara proyectos integrales académicos y de gestión, de programas educativos reconocidos por su buena calidad y de procesos certificados por normas de tipo ISO 9000:2000, elaborados directamente por los distintos actores de las Instituciones de Educación Superior en sus diferentes niveles: ámbito institucional, las Dependencias de Educación Superior, DES y los Cuerpos Académicos (CA) con metas compromiso a corto, mediano y largo plazo; lográndose el desarrollo de una

nueva estrategia de planeación participativa conocida como Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) .

El PIFI comienza a operar en el ejercicio fiscal 2001, cuyo antecedente inmediato es el Programa Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) que operó de 1990 a 2000. El Ejecutivo Federal, por medio de la SEP, publicó las primeras Reglas de Operación para el PIFI el 16 de marzo de 2001, y las denominó “Reglas de Operación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES”, con el propósito de apoyar, con recursos financieros, los proyectos y acciones de las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) en el marco del PIFI, que tuvieran como objetivo la mejora de la calidad de la educación superior, de los Programas Educativos (PE) y su acreditación por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), así como de los servicios que ofrecen para el logro de la consolidación institucional.

La SEP señaló que el PIFI “es una estrategia que impulsa y apoya el gobierno federal, para fortalecer la capacidad de planeación estratégica y participativa de las IPES y mejorar la calidad de sus programas educativos y procesos de gestión. Con ello, se busca cerrar las brechas de calidad que pudieran existir dentro de las Dependencias de Educación Superior (DES) y entre las diferentes DES de una institución”.

Los recursos que el PIFI otorga están orientados a mejorar la calidad de la educación superior y elevar los indicadores de desempeño y la transparencia de su operación; son autorizados.

Los objetivos del PIFI se orientan a la mejora de la calidad de los programas educativos (PE), la evolución de los PE clasificados en los niveles 3 y 2 hacia el nivel 1 del Padrón de Programas Evaluados por los CIEES y su acreditación por los organismos reconocidos por el COPAES; el incremento en el número de profesores de tiempo completo con perfil deseable y miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); al desarrollo y consolidación de los cuerpos

académicos, y al incremento en el número de procesos estratégicos de gestión certificados por normas internacionales tipo ISO 9000:2000.

Con la reforma a la Ley General de Educación de 2002 se dispuso que el monto anual que el Estado (federaciones, entidades y municipios) asignara a educación, no podría ser menor a 8.0% del PIB, y que de este monto al menos el 1% debería estar dirigido a la investigación científica y al desarrollo tecnológico de las instituciones de educación superior. En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que presenta anualmente el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su análisis y, siendo el caso, aprobación, se consideran las partidas destinadas a la instituciones públicas de educación superior y a los programas de financiamiento extraordinario.

3.1.1 Subsistemas de la educación superior

A 2012, la educación superior se conformaba por 11 subsistemas los cuales concentran el total de la matrícula de educación superior del país, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública y el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, los subsistemas y su definición son los siguientes:

- Instituciones Públicas Federales

Este subsistema se integra por la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, el Colegio de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Posgraduados.

Las instituciones que conforman este subsistema realizan las funciones de docencia, programas y proyectos de investigación, y de extensión y difusión de la cultura. En ellas se concentra buena parte de las capacidades de investigación del país y absorben más de la tercera parte del presupuesto asignado a la función de educación superior y posgrado.

- Universidades Públicas Estatales (UPES)

El subsistema de Universidades Pública Estatales se integra por 34 instituciones distribuidas en todos los estados del país. Estas instituciones son organismos descentralizados de los gobiernos estatales y desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, programas y proyectos de investigación, así como de extensión y difusión de la cultura. En la última década, este subsistema empezó a ganar fuerza en la producción científica del país, pertenecen a este subsistema 16 IPES.

- Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS)

Este subsistema está integrado por 24 instituciones educativas de nivel superior, las cuales fueron creadas en la mayoría de los casos en los últimos 15 años por iniciativa de las entidades federativas.

El Gobierno Federal concurre al sostenimiento de la institución aportando una proporción variable de su presupuesto sin injerencia en su distribución o ejercicio. Su principal recurso proviene del subsidio estatal y de un apoyo solidario de la federación.

- Institutos Tecnológicos (IT)

El subsistema de institutos tecnológicos está integrado por 260 instituciones; de ellos, 130 son IT federales, con presencia en las 32 entidades federativas, y 130 son IT estatales, ubicados en 22 entidades federativas.

En los IT federales se desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, y extensión y difusión de la cultura. En conjunto, 62 tecnológicos ofrecen estudios de posgrado. En los tecnológicos estatales/descentralizados se desarrolla preponderantemente la función de docencia.

- Universidades Tecnológicas (UT)

Las universidades tecnológicas son organismos descentralizados de los gobiernos estatales y en ellas se realizan las funciones de docencia, aplicación del conocimiento, extensión y prestación de servicios tecnológicos. Este subsistema está conformado por 87 instituciones localizadas en los 31 estados. Este subsistema nace estrechamente con el sector productivo de bienes y servicios.

En las universidades tecnológicas se impartían exclusivamente programas de dos años de duración, los cuales conducen a la obtención del título de Técnico Superior Universitario (TSU). También existe la posibilidad de cursar en estas instituciones una licenciatura profesional (con duración de tres años) o una ingeniería (casi 4 años de duración), de acuerdo con el modelo de continuidad de estudio creado en 2009 y puesto en marcha a partir de septiembre de 2010.

La creación de las ingenierías, además de inducir el retorno de TSU de generaciones anteriores para concluir sus estudios de ciclo largo, creó una oferta de estudios más atractiva derivada de la opción para obtener dos o tres títulos profesionales.

- Universidades Politécnicas (UP)

El subsistema de universidades politécnicas se caracteriza por ofrecer programas educativos flexibles, preferentemente dentro del área de las ingenierías y diseñados por competencias profesionales.

Las características del modelo educativo se reflejan en la posibilidad de incorporar tres momentos de formación en el mundo real de trabajo (mediante dos estancias cortas y una estadía de 600 horas), además de que se destina una fuerte carga horaria para la enseñanza del idioma inglés. Aunado a lo anterior, las UP tienen como uno de sus principales objetivos y funciones producir conocimiento por medio de la investigación y desarrollo tecnológico, lo cual demanda una alta formación y habilitación de la planta docente.

Este tipo de programas educativos tienen una fuerte vinculación con los mercados de trabajo, no sólo para la formación de recursos altamente calificados, sino para atender problemas que pudieran contribuir a impulsar el desarrollo económico de la región en donde se ubican las UP.

Los planes de estudio que ofrecen actualmente son de nivel licenciatura y posgrado. Los programas están diseñados con base en competencias profesionales y sustentados en un enfoque centrado en el aprendizaje.

Una política del subsistema es que los profesores de tiempo completo deben contar al menos con el grado de maestría; y los de asignatura poseer el grado de maestría o, en su caso, el título de licenciatura, así como amplia experiencia en el sector productivo. No obstante su reciente creación, estas instituciones realizan actividades de generación y aplicación innovadora del conocimiento y de prestación de servicios tecnológicos.

Este subsistema tiene como prioridades: el desarrollo de investigación y el tecnológico; favorecer la pertinencia, la cual puede ser entendida como promover la gradual desconcentración de jóvenes en opciones educativas saturadas y con bajas expectativas de ingreso, así como explorar nuevas formas de vinculación con el mercado laboral.

A finales de 2006, el subsistema de UP se encontraba compuesto por 17 universidades distribuidas en 15 entidades federativas. Para 2012, el subsistema se integra por 43 universidades de reciente creación localizadas en 21 estados del país. Todas ellas son organismos descentralizados de los gobiernos de los estados.

- Universidades Interculturales (UI)

Las universidades interculturales constituyen un proyecto educativo creado a partir de 2003, consolidado en los últimos seis años, y forman parte de la oferta de educación superior pública de apoyo solidario.

La operación y el desarrollo de estas universidades se sustentan en los principios siguientes:

- Su misión es formar profesionales e intelectuales comprometidos con el desarrollo de sus comunidades, pueblos y regiones.
- La oferta educativa se genera a partir de las necesidades y las potencialidades de desarrollo de las comunidades o regiones en las que se ubican las instituciones.
- Los programas son flexibles a fin de ofrecer a los estudiantes condiciones idóneas de acuerdo con sus necesidades.
- La enseñanza de lenguas indígenas es parte central de su modelo educativo con los fines de promover el desarrollo y los procesos de difusión de la cultura en otras latitudes geopolíticas.
- La actividad de generación del conocimiento se centra en los campos de lengua y cultura indígenas y en desarrollo regional sustentable. A partir de ahí se desarrollan los elementos de formación y de acción que permiten impulsar procesos de revaloración, revitalización y consolidación de las lenguas y de las expresiones culturales de los pueblos originarios. Sobre esa misma base se exploran rutas alternativas para impulsar su desarrollo con apego a los valores y las tradiciones que han caracterizado la armonía de su relación con el medio ambiente.
- Los estudiantes son reclutados, de manera preponderante, en la región, y se fomenta la presencia de diferentes pueblos, lenguas, etnias y género, incluyendo tanto a la población indígena como mestiza. Por este esquema de ingreso y otras razones, la formación del estudiante incorpora un primer año de actividades académicas (formación básica) en la que se hace énfasis en el manejo de lenguajes para impulsar sus potencialidades, habilidades y destrezas.
- La construcción de vínculos estrechos entre la universidad y la comunidad o la región a la que se pretende beneficiar es parte esencial de su

funcionamiento, desde la construcción del proyecto educativo hasta la prestación de servicios de relevancia para impulsar su desarrollo.

- El estudiante es el protagonista de su proceso de formación acompañado por esquemas académicos de tutoría individual o en grupo.

- Instituciones para la formación de profesionales de la educación (Escuelas normales)

Aunque tienen su origen desde el México independiente, las escuelas normales contemporáneas surgen a la par de la creación de la SEP. Si bien en sus inicios el énfasis del normalísimo se encontraba en el sector rural, paulatinamente se fue desarrollando también en el entorno urbano, acorde con los cambios políticos, económicos y demográficos ocurridos en el país.

Actualmente, el universo de las escuelas normales es diverso y heterogéneo, ya que existen 288 instituciones públicas. El financiamiento de las escuelas normales depende del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), incluido en el Ramo 33.

- Centros Públicos de Investigación (CI)

Son instituciones de educación superior, cuya actividad principal se centra en la producción y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas académicos casi exclusivamente en el nivel de maestría y doctorado.

- Otras Instituciones Públicas

Existen 146 instituciones que de acuerdo con sus características no es posible ubicarlas dentro de alguno de los subsistemas anteriores; las cuales están sectorizadas en diversas secretarías federales o que son organismos descentralizados o desconcentrados de los gobiernos estatales (universidades, colegios, centros de investigación y estudios avanzados, escuelas de música, centros de educación en artes, entre otros). Estas instituciones atienden una

matrícula de 130,580 estudiantes, lo que representa el 4.3% del total de la matrícula.

- Educación superior no escolarizada

Los servicios de educación superior no escolarizada representan una opción educativa para las personas que por sus condiciones socioeconómicas o geográficas no tienen la posibilidad de realizar sus estudios de manera presencial y cumplir con los requisitos previstos en los planes y programas educativos.

La educación superior no escolarizada se ofrece principalmente mediante la operación de los proyectos siguientes: el Consorcio del Espacio Común de Educación Superior a Distancia (ECOESAD), coordinado por la UNAM; el Sistema Nacional de Educación Superior a Distancia (SINED), encabezado por la ANUIES con el apoyo de la SEP; la Universidad Abierta y a Distancia de México, operada por la SEP, y la Estructuración de los Sistemas Estatales de Educación Abierta y a Distancia, impulsado en el seno del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU).

3.2 El problema público 1989-2012

La evaluación de la política pública de educación superior en México para el periodo 1989-2012, ejecutada por la ASF, menciona que el sistema de educación superior en México se ha caracterizado por su gran magnitud, complejidad, heterogeneidad y diversidad en sus componentes, evidenciado, entre otros aspectos, por el tamaño y las particularidades de las instituciones que lo integran y por las características y el perfil del profesorado.

La problemática interna que ha presentado el sistema de educación superior es el resultado, en buena medida, de su gran tamaño y complejidad. Algunos de estos problemas se han originado por la dificultad de lograr la coordinación efectiva en la aplicación de las políticas nacionales, estatales e institucionales, y otros, por la discrepancia entre las costumbres, intereses, visiones y reglas que establecen los diferentes actores del sistema.

Otros problemas que se han presentado obedecen a las tensiones que se producen como resultado del proceso de expansión y aseguramiento de la calidad, del debilitamiento de las capacidades de los gobiernos federal y estatales para financiar el desarrollo de las IPES; de las diferencias, en algunos casos muy significativas, entre los índices de costo anual promedio por alumno; de la aplicación de las políticas nacionales y estatales relacionadas con la ampliación y diversificación de la oferta educativa mediante la creación de nuevas instituciones educativas, que son vistas por las existentes como competidoras en la asignación de los recursos públicos para su operación.

La demanda social de una educación superior de mayor calidad y pertinencia, ha sido un problema constante, por el impulso a la evaluación externa y a la acreditación de programas educativos en el marco de las políticas nacionales y por las brechas entre instituciones que están logrando el reconocimiento de buena calidad de sus programas educativos y las que aún trabajan con menguados resultados. Asimismo en materia de cobertura y equidad persisten brechas en el acceso a la educación superior entre los distintos grupos sociales.

3.3 Diseño Normativo

Para atender las necesidades crecientes en cada uno de los temas planteados como problemas de la educación superior, la política pública ajustó y delimitó su operación a un marco normativo legal de carácter general y específico en materia de educación superior.

El marco normativo básico que establece las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulaban la operación y funcionamiento de la educación superior en el periodo 1989-2012 se encontraban en el artículo 3, fracciones III, VI, VII y VIII; en el 5, en el 73, fracción XXV; el 121, fracción V; en el 122 C, Base Primera, fracción V inciso I; y el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Derivadas de estas disposiciones se crearon las siguientes leyes reglamentarias: la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978), la Ley General de Educación (1993), y la Ley Reglamentaria del Artículo 5

Constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones (1945) y el Reglamento Interior de la SEP. Por otra parte, existen disposiciones aisladas y dispersas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con las secretarías de Estado que tienen competencias en materia educativa, las leyes de educación en los estados y las leyes o decretos de creación de cada institución educativa; así como reglamentos y diversos acuerdos de colaboración. A continuación se presenta una breve descripción de los ordenamientos legales, vigentes a 2012, relacionados con la operación de la educación superior en México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Los ordenamientos jurídicos en materia de educación superior de la CPEUM establecen, en términos generales, la obligación del Estado a impartir y apoyar este nivel educativo; que los particulares podrán impartir servicios educativos de este tipo y que el Estado es el encargado de otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares; las facultades de las instituciones de educación superior con autonomía; la necesidad de unificar y coordinar la educación mediante la creación de leyes específicas; y diversas disposiciones generales en términos de títulos y profesiones.

En particular, el mandato constitucional establece, en el artículo 3, fracción V, que el Estado además de impartir educación básica promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior necesaria para el desarrollo de la nación.

En tanto, la fracción VII prevé que las instituciones de educación superior a las que la ley les reconozca autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; respetar la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; así como determinar sus planes y programas.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978)

Esta ley define las disposiciones aplicables tanto para la federación como para estados y municipios en materia de distribución de la función educativa y

aportaciones económicas para coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior.

El artículo 5 establece que el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realizarán atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura. Aunque el artículo 21 señala que los apoyos económicos de la Federación estarán sujetos a las posibilidades presupuestales y que la asignación de los mismos se efectuará de acuerdo con las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior para el cumplimiento de sus fines.

Igualmente, esta ley prevé que el desarrollo de la educación superior dependerá del grado de participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior mediante la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, tal como lo señala el artículo 23. Por su parte, el artículo 12 plantea que este desarrollo de la educación superior deberá ser acompañado por la alineación de la planeación institucional con los objetivos, lineamientos y prioridades que demande el país, la celebración y aplicación de convenios entre la Federación, los estados y los municipios; la evaluación; y la asignación de recursos públicos federales.

Ley General de Educación (1993)

El artículo 1 de esta ley, reitera el mandato constitucional contenido en el artículo 3 en materia de educación superior, establece que la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones; en tanto, el artículo 9 hace lo propio en relación con el deber del Estado de promover y atender mediante de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior necesaria para el desarrollo de la nación.

En el artículo 25 se establece que tanto el gobierno federal como el de cada entidad federativa concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos; para lo cual el gasto anual destinado a educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. Además, dispone que la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (2005)

En este reglamento se señalan las atribuciones de las subsecretarías y unidades administrativas correspondientes. En materia de educación superior se estableció, para las direcciones de educación superior y tecnológica, que se deberían proponer políticas que resulten convenientes para el desarrollo de la educación superior, promover que las instituciones universitarias formulen, mediante procesos de planeación estratégica participativa, programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo, mediante procesos de planeación estratégica participativa y proponer para autorización superior normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación de tipo superior que imparta la Secretaría en los institutos tecnológicos y planteles de educación tecnológica agropecuaria y forestal, así como en ciencia y tecnología del mar, difundir los aprobados y verificar su cumplimiento.

Respecto a la normativa vigente en materia de educación superior se identifica que en la Ley General de Educación se establece la función social educativa de las universidades, que el Estado debería promover y atender mediante apoyos financieros la educación superior e identificaba la definición de este nivel educativo

Se cuenta con una ley específica en materia de educación superior, relacionada, principalmente, con la distribución de la función educativa y las aportaciones económicas para coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior. No obstante, ésta carece de disposiciones específicas y estratégicas en materia de regulación de las instituciones de educación superior constitucionalmente autónomas (federales y estatales); mecanismos rendición de cuentas e informes de resultados de la IPES; definición de mecanismos nacionales y estatales de planeación y coordinación; certificación de la planta docente; regulación de esquemas y organismos de acreditación de la calidad de los programas académicos, así como de mecanismos de revisión y reconocimiento de los estudios que ofrecían los particulares en este nivel educativo.

Otras disposiciones jurídico-normativas:

Existen diversas disposiciones de carácter federal y local que contribuyen a la definición de atribuciones y facultades tanto de las autoridades educativas como de las propias instituciones de educación superior, entre las cuales, están las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones.
- Leyes de educación de las entidades federativas.
- Leyes Orgánicas de la Universidades.
- Decretos de Creación de las Instituciones de la Educación Superior.
- Convenios de Apoyo Financiero y de Colaboración y Apoyo.

3.4 Diseño Programático

Para comprender la problemática en materia de educación superior se analizarán los distintos Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Educación a partir de 1989 y hasta 2007.

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: 1989-1994

Tema Eje	Descripción	
	PND 1989-1994	PME 1989-1994
1. Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Carencias en la ampliación de la oferta educativa, frente la demanda creciente. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incremento de la cobertura educativa y oferta educativa; pero sin estándares de calidad que incrementaron las brechas entre instituciones. ➤ Problemas para incrementar la planta física de las instituciones de educación superior. ➤ La distribución de la matrícula de licenciatura por área de conocimiento tenía desequilibrios importantes.
2. Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rezago en la calidad de los servicios educativos derivado del atraso respecto de las transformaciones que representó "la revolución contemporánea del conocimiento". ➤ Escasa reflexión sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema mismo y las formas de participación de la sociedad en sus tareas. ➤ Deficiente calidad en todo el sistema educativo, particularmente la educación universitaria. ➤ Deficiencias en la formación y el desarrollo de los docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se contaba con un modelo educativo que no permitía al estudiante adquirir permanentemente nuevos conocimientos teóricos con énfasis en lo tecnológico. ➤ Falta de articulación con el nivel medio superior, que implicaba obstaculizaciones en el desarrollo orientación de los diversos contenidos de los programas. ➤ Carencias de equipo de los planteles e incapacidad de para generar tecnología, conocimientos, habilidades e infraestructura educativa. ➤ Escasa o nula evaluación institucional, que permitiera sustentar sobre bases sólidas el proceso general de planeación y los programas internos de reordenación institucional. ➤ Poca o nula coordinación entre instituciones a efecto de consolidar esquemas de apoyo y cooperación. ➤ Débiles o nulos sistemas de integración de la planta docente. ➤ Insuficiente flexibilidad de los planes académicos.
3. Equidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Disparidades en el acceso a los servicios educativos entre regiones y grupos sociales. ➤ Atención desigual entre a la población rural, indígena y la que habita en las zonas marginadas del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de atención a poblaciones de diversos estratos que exigían nuevos modelos educativos y metodologías de enseñanza.
4. Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escasa vinculación entre la educación superior y el logro de los objetivos relevantes de los diversos grupos de población que la demandan. ➤ Insuficiente fomento la educación técnica, para disminuir el rezago tecnológico que separaba a México de los países avanzados. ➤ Falta de vinculación entre la educación tecnológica y los requerimientos del aparato productivo del país; así como de las demandas de la sociedad y los proyectos de desarrollo nacional y regional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La modernización tecnológica del país se veía afectada por la falta de profesionales calificados. ➤ Desarticulación entre los planes y programas de estudio y la transformación de la planta industrial y de servicios, así como el rápido desarrollo tecnológico. ➤ Insuficiente relación con los sectores sociales y productivos de las regiones respectivas.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y Programa para la Modernización Educativa 1989-1994

Para dar solución a los problemas identificados en materia de educación superior se establecieron objetivos en los documentos programáticos de mediano plazo.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

Objetivo:

- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.
- Elevar la escolaridad de la población
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad.
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Para orientar la consecución de estos objetivos, el PND definió tres criterios estratégicos:

- Consolidar los servicios que han mostrado efectividad.
- Reorientar aquéllos cuyo funcionamiento ya no armonizaba con las condiciones de entonces.
- Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

Programa para la Modernización Educativa 1989-1994:

Objetivo:

- Mejorar la calidad de la educación superior para formar los profesionales que requiere el desarrollo nacional.
- Atender la demanda de la educación superior universitaria y tecnológica en la medida que lo necesite la modernización de la sociedad, asegurando la

oportunidad de ingreso a los estudiantes que proceden de las regiones y grupos sociales más desfavorecidos, con aptitudes para cursar estudios de nivel superior.

- Vincular a las instituciones de educación superior con la sociedad para orientar participativamente el desarrollo de este nivel educativo y contribuir a resolver, con los recursos del conocimiento y la organización institucional, los grandes retos sociales, económicos, tecnológicos y científicos del país.

Para el periodo 1995-2000 la problemática definida seguía en los cuatro temas, cobertura, calidad, equidad y pertinencia.

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: 1995-2000

Tema	PND	PDE
1. Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escases en la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Disparidades en la capacidad del sistema, acordes con las aptitudes y expectativas de quienes demandan educación y con las necesidades del país.
2. Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de recursos crecientes a las instituciones de educación superior en sus distintas modalidades. ➤ Deficiencias en promover fuentes adicionales de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aplazamiento en la apertura de oportunidades educativas. ➤ Persiste la necesidad de fortalecer y ampliar los esfuerzos de coordinación, evaluación y planeación estratégica de la educación superior. ➤ Aún no se accede, de manera sistemática y eficaz a las nuevas tecnologías de la información para promover cursos y servicios de actualización académica a distancia entre las diversas instituciones. Los pocos esfuerzos realizados en la materia han permanecido como experiencias discretas, sin gran trascendencia.
3. Equidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La población presentaba los índices más altos de rezago educativo encontrados en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rezago en la cobertura educativa. ➤ No existía una diversificación adecuada de la oferta que responda a las necesidades del desarrollo del país.
4. Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rezago en las estructuras académicas para vincular la docencia, la investigación y la extensión 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Insuficiencias en los mercados laborales, en el desarrollo de las profesiones, los requerimientos del sector productivo, las necesidades tecnológicas, así como las perspectivas del desarrollo regional y local.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Los documentos programáticos de mediano plazo establecieron objetivos para atacar la problemática recurrente en materia de educación superior.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Objetivo general

- Propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano.

Para el cumplimiento de este objetivo general se establecieron las siguientes estrategias:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos
- Dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades; promover fuentes adicionales de financiamiento.
- Estimular la actualización de programas de estudio; impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje
- Se fortalecerán los programas dirigidos a la formación de profesores.
- Fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación.
- Se aprovecharán las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa.
- Se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semi-abiertos
- Se perfeccionarán los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos.

- Se estrechará la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.
- Fortalecer la capacidad de investigación que permita una mejor comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México.

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

Objetivos:

- Mejorar la calidad de los elementos y agentes del proceso educativo: personal académico, planes y programas de estudio, estudiantes, infraestructura y equipamiento, organización y administración.
- Asegurar que el sistema nacional de educación media superior y superior cuente con el número suficiente de profesores e investigadores de alto nivel, para llevar a cabo las tareas académicas y las transformaciones que requiere la expansión de los servicios y el rápido proceso de avance en el conocimiento científico y desarrollo tecnológico.
- Atender la creciente demanda de educación media superior y superior, ampliando la capacidad del sistema con nuevas y mejores oportunidades formativas, acordes con las aptitudes y expectativas de quienes demandan educación y con las necesidades del país.
- Aumentar los recursos públicos destinados a educación media y superior y estimular la diversificación de las fuentes de financiamiento, así como una mayor eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.
- Lograr una mayor correspondencia de resultados del quehacer académico con las necesidades y expectativas de la sociedad.

En el periodo 2001-2006, el diagnóstico identificaba que los temas de cobertura, calidad, equidad y pertinencia seguían siendo recurrentes en la educación superior.

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: 2001-2006

Tema	Descripción	
	PND 2001-2006	PNE 2001-2006
1. Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Carencias en la ampliación de la oferta educativa, frente la demanda creciente. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incremento de la cobertura educativa y oferta educativa. ➤ Ineficacia para incrementar la planta física de las instituciones de educación superior. ➤ Desequilibrios en la distribución de la matrícula de licenciatura por área de conocimiento.
2. Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escasa evaluación externa de los estudiantes al ingreso y al egreso con fines de diagnóstico del sistema de educación superior, de las instituciones y de los programas educativos. ➤ Deficiencias en los programas, proyectos y acciones que permitan tener una menor calidad de la educación particularmente la educación universitaria. ➤ Deficiencia en infraestructura y servicios públicos de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Modelos educativos que no permitía al estudiante adquirir nuevos conocimientos. ➤ Equipo e infraestructura insuficiente en los planteles de educación superior. ➤ Escasa evaluación institucional, que permitiera generar una buena planeación y programas institucionales. ➤ Carencias de sistemas de integración de la planta docente. ➤ Insuficiente flexibilidad de los planes académicos.
3. Equidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de acceso a los servicios educativos de educación superior entre las regiones y los grupos sociales más desprotegidos. ➤ Atención desigual entre hombres y mujeres, del medio urbano y rural para a los servicios educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ineficiencia hacia la atención a poblaciones de diversos estratos que exigían nuevos modelos educativos y metodologías de enseñanza. ➤ Modelo educativo que establezca una atención similar entre hombres y mujeres en los medios urbano y rural para educación superior.
4. Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escasa promoción de los proyectos que conformen el programa integral de fortalecimiento institucional consideren, entre otros aspectos: el fortalecimiento de la capacidad institucional para la investigación científica, humanística y tecnológica y, en su caso, para la realización de estudios tecnológicos. ➤ Falta de vinculación entre educación tecnológica y aparato productivo del país; así como de las demandas de la sociedad y los proyectos de desarrollo nacional y regional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La modernización tecnológica del país se veía afectada por la falta de profesionales calificados. ➤ Desarticulación entre los planes y programas de estudio para el fortalecimiento de la capacidad institucional para la investigación científica, humanística y tecnológica. ➤ Insuficiente vinculación entre la educación tecnológica y el sector productivo de las distintas regiones del país.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Para contrarrestar esos problemas se definieron objetivos sexenales.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

Objetivos:

- Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos
- Elevar y extender la competitividad del país
- Asegurar el desarrollo incluyente
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones

Programa Nacional de Educación 2001-2006:

Objetivos:

- Ampliación de la cobertura con equidad
- Educación superior de buena calidad
- Integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior

Para el periodo 2007-2012

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: 2007-2012

Tema	Descripción	
	PND 2007-2012	PSE 2007-2012
1. Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> ➢ En México la educación superior solo capta a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años. Esta situación obedece a rezagos e ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a la concentración de la demanda educativa y regional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Necesidad de aumentar la cobertura y la diversificación de la oferta educativa.
2. Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Se estima que la eficiencia terminal en educación superior se encuentra entre 53 y 63%, según el tipo de programa. ➢ El 90% de los recursos asignados a educación se destina a gastos corrientes, y sólo el 10% queda disponible para inversión e innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Necesidad de elevar el logro educativo de los estudiantes, y con ello tengan medios para mejorar su bienestar y contribuir al desarrollo nacional ➢ Falta de cultura de planeación y evaluación en las instituciones de educación superior.

3. Equidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausencia de mecanismos de valoraciones objetivas en los sistemas curriculares de las instituciones de investigación y educación superior 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desaprovechamiento de la función pedagógica de la evaluación para incidir en el mejoramiento académico.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La necesidad de consolidar grupos de investigación, con la capacidad de transmitir, generar y aplicar los conocimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Insuficiencia de programas de tutoría y de acompañamiento académico de los estudiantes a lo largo de la trayectoria escolar para mejorar con oportunidad su aprendizaje y rendimiento académico.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No existen suficientes programas que faciliten el ejercicio simultáneo de estudio y trabajo, particularmente entre los 15 y los 29 años, etapa en el que numerosos mexicanos abandonan sus estudios para trabajar. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de fondos de subsidio extraordinario dirigidos a ampliar la oferta educativa y fomentar la mejora de la calidad de la educación superior y su aseguramiento ➤ Distribución inequitativa de las oportunidades educativas, entre regiones, grupos sociales y étnicos, con perspectiva de género.
4. Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral. Los contenidos y métodos educativos no responden a las características que demanda el mercado laboral. ➤ Un mayor número de años invertidos en educación no necesariamente se traduce en un incremento significativo en el nivel de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existe una débil vinculación de las instituciones de educación superior con su entorno, tanto en el ámbito local como regional.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Objetivos:

- 9: Elevar la calidad educativa
- 11: Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.
- 14: Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior

Programa Sectorial de Educación 2007-2012

Objetivos:

- Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional
- Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
- Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.
- Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral
- Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

Con el análisis de los documentos programáticos de mediano plazo se identifica que la problemática es constante en cuatro temas principales, cobertura, calidad, equidad y pertinencia.

3.5 Diseño Presupuestal

De acuerdo con el documento “Informe Nacional sobre la Educación Superior en México” de la SEP, antes de 1978, el modelo de financiamiento para la educación superior pública estuvo ligado a la matrícula total en cada institución de educación superior; así como en la capacidad de gestión de cada una. La implementación de este mecanismo trajo como consecuencia la distorsión de la matrícula por parte de

las IPES; por lo que este modelo fue remplazado en la década de los ochenta, por otro basado en el tamaño de la plantilla de los trabajadores. Esta medida fue acompañada de la homologación de los tabuladores para el personal académico en las universidades públicas. Este nuevo modelo reveló que las características de la plantilla del personal académico eran sumamente desiguales, debido al desarrollo histórico de cada institución. De igual forma, la proporción de personal de apoyo o administrativo en relación con el académico era muy heterogénea.

El Congreso aprobó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, cuyo propósito principal era regular la distribución de recursos mediante dos tipos de financiamiento: ordinario, destinado al gasto corriente de las IPES, y extraordinario, para el mejoramiento de dichas instituciones.

Con dicha Ley se estableció un esquema de financiamiento basado en las acciones de desarrollo institucional que realizaban las IPES, con base en criterios de desempeño académico y el establecimiento de reglas claras y transparentes para la asignación y utilización de los recursos públicos de la federación, de los estados y de los municipios.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior establece que la federación, los estados y los municipios consideraran la opinión de las instituciones de educación superior directamente por conducto de sus agrupaciones representativas.

De acuerdo con el informe de la SEP, en la década de los ochenta el financiamiento de la educación superior se vio afectado por la crisis de la deuda mexicana; y en los inicios de los noventa se observó una reducción significativa de los recursos destinados a las IPES e importantes variaciones en los esquemas financieros debido, principalmente, a las políticas de ajuste nacionales e internacionales.

Antes del 2000 existían 7 programas presupuestarios: dos que apoyaban a las instituciones de educación media y superior, dos programas cuyo objeto del gasto

no fue identificable y tres específicos para educación superior. Estos programas no presentaban continuidad de un sexenio a otro.

Los programas presupuestarios de apoyos concursables iniciaron a partir de 1990 con el Programa Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), que tenía como objetivo mejorar la calidad del sistema, y el aumento al financiamiento al sistema de educación superior. Lo nuevo del programa fue que modificaba las políticas de asignación de los recursos, bajo el criterio rector de que las instituciones académicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad serían aquellas que recibirían mayores recursos. Algunos ejemplos de programas creados bajo criterios de asignación de recursos condicionados al avance anual mostrado fueron el Programa de la Carrera Docente, el Programa para la Superación del Personal Académico (SUPERA), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Programa para la Modernización de la Información Administrativa (PRONAD) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROAFU).

En 1997, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo estableció la creación de una nueva estructura programática para contribuir a un sano financiamiento y ayudar a la Administración Pública Federal a desempeñarse de manera eficiente, eficaz y alcanzar estándares calidad en la asignación de los recursos²⁰

Con la consolidación de la Nueva Estructura Programática (NEP) el sistema presupuestario normó los criterios de claridad (clarificar las acciones de gobierno) y de simplicidad (simplificar procesos y procedimientos). Para asegurar la claridad en la asignación presupuestal, la NEP incorporó a la estructura programática los programas sectoriales y el cumplimiento de resultados. Esta nueva estructura buscaba: a) vincular el gasto con resultados específicos y cuantificables; b) vincular las acciones y los recursos con los programas sectoriales; c) facilitar el diseño y seguimiento de planes y programas a lo largo del tiempo, cuando fuesen

²⁰ Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000. A) Nueva Estructura Programática (NEP) e indicadores estratégicos. - 07/11/1997.

multi-anales; y d) alinear el presupuesto con los objetivos de la planeación, los objetivos de los programas de mediano plazo y los objetivos de las acciones de gobierno.

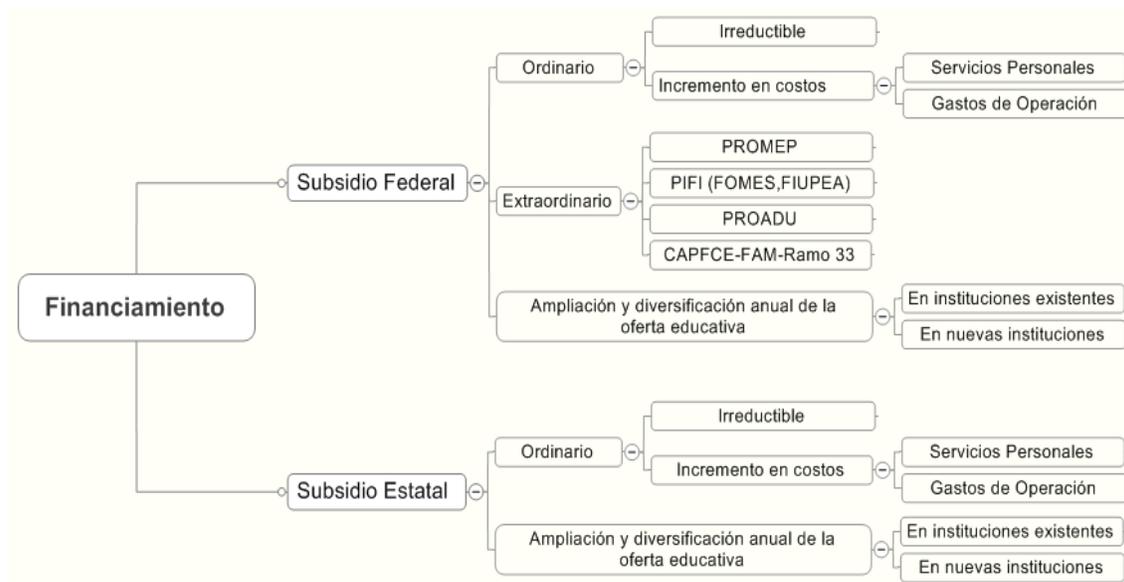
Esta reforma en la estructura programática del presupuesto de la Federación, permitió atender los problemas de eficacia, eficiencia y calidad de productos y servicios del sector público, la desvinculación de los propósitos de las políticas públicas con los objetivos de las dependencias y entidades, así como la asignación de recursos públicos con las unidades ejecutoras del gasto.

El 30 de diciembre 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por medio del cual se reformó el artículo 25 de la Ley General de Educación, y quedó como sigue:

“[...] El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.”

El financiamiento público de las IPES está integrado por tres componentes: el financiamiento ordinario, el extraordinario y las ampliaciones y diversificaciones anuales de la oferta educativa; por su parte el subsidio estatal se compone por recursos ordinarios y aplicaciones anuales de la oferta educativa²¹ como se muestra en el esquema siguiente.

²¹ Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior, 2005. Informe sobre la Fiscalización Superior a las Instituciones Públicas de Educación Superior 1998-2008



Fuente: Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior, 2005.

El subsidio ordinario cubre el gasto corriente, el que se destina al sostenimiento y operación regular de las instituciones públicas de educación superior y se asigna de acuerdo con el costo previamente homologado de los insumos (nómina autorizada más otros gastos de operación). En el informe denominado “Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior de 2006”, la SEP reconocía que casi el 90% del subsidio total de la educación superior contemplaba los aspectos siguientes:

- El incremento en costos relacionado con servicios personales son autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en la política salarial del Gobierno Federal. Incluyen incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones.
- Las universidades públicas estatales reciben el subsidio federal bajo el régimen de “apoyo solidario”, mediante el cual pueden establecer sus propios tabuladores y programas de estímulos. Bajo el mismo régimen se financian las nuevas universidades politécnicas e interculturales.
- Las aportaciones federal y estatal al subsidio ordinario de cada institución se establecen y formalizan por medio de un convenio tripartita anual

suscrito por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y la institución correspondiente.

La asignación del presupuesto incluye una partida “irreductible”, igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de costo asociados tanto a servicios personales como a gastos de operación.

Asimismo, existe un subsidio extraordinario, asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa en educación superior y el incremento de la calidad, que se determina con base en las propuestas de cada entidad federativa, por medio de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) u organismos equivalentes ²²

Los subsidios ordinarios pueden clasificarse en dos grandes grupos según el origen de los recursos: federales y estatales. Respecto de los primeros, los recursos que reciben las IPES para su operación son autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente dentro de los recursos aprobados en los presupuestos anuales del Ramo administrativo “Educación”.

Los recursos extraordinarios se asignan mediante fondos denominados concursables o concurrentes, que destinan recursos de manera diferenciada a las instituciones de educación superior, tomando como criterio de asignación la calidad de los proyectos presentados por las universidades públicas a la Secretaría de Educación Pública; a partir de criterios de desempeño académico, con reglas claras y transparentes para la asignación y utilización de los recursos públicos de la federación y de los estados.

²² Los problemas del Financiamiento de la Educación Superior, Propuestas para convención Nacional de Hacendaria, ANUIES 2004.

Capítulo IV

Evaluación de la Política Pública de Educación Superior para el Periodo 1989-2012

4.1 Fiscalización de las IPES

La educación superior en México ha sido factor de múltiples estudios, conjuntamente, la ASF, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 74, fracción VI, y 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ha venido practicando auditorías a las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES), con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos públicos, fomentar la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia, así como coadyuvar en el logro de gestiones públicas responsables orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la comunidad que conforman las IPES.

A partir de la revisión de la Cuenta Pública de 1997, la entonces Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) incluyó en su programa de auditorías, de manera sistemática y programada, auditorías a las universidades públicas, con independencia de las auditorías que, en el periodo, se programaron a la Secretaría de Educación Pública en Materia de Educación Superior.^{23/}

Las auditorías a las IPES se realizan por la importancia económica, social y cultural que tiene la educación superior en el desarrollo del país; asimismo, por la relevancia de los recursos federales ejercidos por las instituciones educativas, y con el fin de promover la cultura de rendición de cuentas.

La selección de cada IPES para su fiscalización, se realiza en función del monto de los recursos que ejerce o que recibe en cada ejercicio fiscal. Se inició con las

²³ Informe de Resultados de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012.

que mayor monto de recursos reciben, y se ha continuado revisando a las demás, en forma descendente, de acuerdo con los montos autorizados para su operación.

A 2012, el universo de IPES se clasificó en 10 grupos:

- 8 Universidades Públicas Federales
- 34 Universidades Públicas Estatales
- 23 Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario
- 131 Institutos Tecnológicos Federales
- 103 Universidades Tecnológicas
- 50 Universidades Politécnicas
- 12 Universidades Interculturales
- 6 Centros Públicos de Investigación
- 40 Escuelas Públicas Normales
- 86 Otras Instituciones Públicas

De acuerdo a los Informes de Resultados de las Revisiones y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 1997-2012, la ASF, practico 138 auditorías en materia de educación superior a 58 IPES, incluyendo a la SEP como se muestra en el cuadro siguiente:

INSTITUCIÓN	AÑO DE FISCALIZACIÓN	TEMA	TIPO DE AUDITORÍA
Colegio de la Frontera Norte	1997	Erogación de recursos	Financiera
	1999	Erogación de recursos	Financiera
Colegio de la Frontera Sur CONACYT	2008	Gestión Financiera	Especial
	1997	transferencia de recursos	Especial
	1998	Fideicomisos	Financiera
	1998	Fideicomisos	Financiera
	1999	transferencia de recursos	Financiera
	2002	transferencia de recursos	Financiera
	2007	transferencia de recursos	Especial
	2007	transferencia de recursos	Financiera
	2007	transferencia de recursos	Financiera
	2007	transferencia de recursos	Financiera
	2008	transferencia de recursos	Especial
Universidad de Guadalajara	1998	BECAS	Especial
	1998	PROMEPE	Financiera
	2004	Calidad PIFI	Desempeño

	2004	Gestión Financiera	Especial
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	1998	Construir	Obra Pública
	2003	Recursos financieros	Especial
	2006	PIFI	Desempeño
	2008	PIFI	Desempeño
	2010	Gestión Financiera	Especial
	2010	Calidad PIFI	Desempeño
	2011	Recursos financieros	Forense
	2011	Gestión Financiera	Inversiones Físicas
Universidad Autónoma de Zacatecas	1998	Construir	Obra Pública
	2004	PIFI	Desempeño
Universidad del Estado de Baja California	1998	Construir	Obra Pública
	2003	Recursos financieros	Especial
Universidad de Guanajuato	1998	Construir	Obra Pública
	2002	Recursos financieros	Especial
Universidad de Jalisco	1998	Construir	Obra Pública
Universidad de Nuevo León	1998	Construir	Obra Pública
Universidad de Chiapas	1998	Construir	Obra Pública
Universidad de Guerrero	1998	Construir	Obra Pública
Universidad de Hidalgo	1998	Construir	Obra Pública
Universidad de Puebla	1998	Construir	Obra Pública
Instituto Politécnico Nacional	1999	Transferencia de recursos	Financiera
	1999	Transferencia de recursos	Financiera
	1999	Transferencia de recursos	Financiera
	1999	Transferencia de recursos	Financiera
	2000	Transferencia de recursos	Especial
	2001	Transferencia de recursos	Financiera
	2002	Gestión Financiera	Financiera
	2009	Gestión Financiera	Financiera
	2009	BECAS	Financiera
	2010	Docencia	Desempeño
	2011	Recursos financieros	Financiera
2011	Docencia	Desempeño	
	2011	Gestión Financiera	Inversiones Físicas
	2012	Especial	Financiera
Universidad Veracruzana	1999	Recursos financieros	Especial
	2000	Recursos financieros	Especial
	2009	PIFI	Desempeño
	2009	Gestión Financiera	Especial
	2011	Contratos	Forense
Colegio de México A.C.	2000	Subsidios	Financiera
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	2000	Fideicomisos	Especial
	2007	PIFI	Desempeño
	2008	Gestión Financiera	Especial
Universidad Nacional Autónoma de México	2000	Transferencias de recursos	Especial

	2005	Recursos financieros	Especial
	2007	Obras	Inversiones Físicas
	2008	Gestión Financiera	Especial
	2010	Gestión Financiera	Financiera
	2012	Gestión Financiera	Financiera
	2012	Gestión Financiera	Inversiones Físicas
Universidad Autónoma de Nuevo León	2001	Subsidios	Especial
	2007	Recursos financieros	Especial
	2010	Gestión Financiera	Especial
Universidad Autónoma de Tamaulipas	2001	Subsidios	Especial
Universidad Autónoma del Estado de México	2002	Subsidios	Especial
	2005	PIFI	Desempeño
	2010	Docencia	Desempeño
	2011	Contratos	Forense
	2012	Contratos	Forense
Universidad Autónoma de Querétaro	2002	Subsidios	Especial
Universidad Autónoma Metropolitana	2003	transferencias de recursos	Especial
	2005	Operación compra/venta	Especial
	2008	Gestión Financiera	Especial
	2012	Gestión Financiera	Financiera
	2012	Gestión Financiera	Financiera
Instituto Tecnológico de Sonora	2003	recursos federales	Especial
	2010	Calidad (PIFI)	Desempeño
Universidad Autónoma de Sinaloa	2004	PIFI	Desempeño
	2007	Recursos financieros	Especial
	2010	Docencia	Desempeño
Universidad Autónoma de Yucatán	2004	PIFI	Desempeño
Universidad de Sonora	2004	PIFI	Desempeño
	2009	Docencia	Desempeño
Universidad Juárez del Estado de Durango	2004	PIFI	Desempeño
Universidad Autónoma de Baja California Sur	2005	PIFI	Especial
Universidad Autónoma de Campeche	2005	PIFI	Desempeño
	2011	Contratos	Forense
Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo	2005	PIFI	Desempeño
Universidad Tecnológica de Puebla	2005	PIFI	Desempeño
Universidad Autónoma de Coahuila	2006	PIFI	Desempeño
	2011	Contratos	Forense
Universidad Autónoma de Guerrero	2006	PIFI	Desempeño
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	2006	PIFI	Desempeño
Universidad Autónoma de Colima	2006	PIFI	Desempeño

	2012	Gestión Financiera	Financiera
Universidad Autónoma de Aguascalientes	2007	PIFI	Desempeño
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	2007	PIFI	Desempeño
Universidad Autónoma de Nayarit	2007	PIFI	Desempeño
Universidad Autónoma de Tabasco	2007	PIFI	Desempeño
Instituto Nacional de Astrofísica Óptica y Electrónica	2007	Creación	Inversiones Físicas
Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada B.C.	2008	Gestión Financiera	Especial
Centro de Investigación Biológicas del Noreste, S.C.	2008	Gestión Financiera	Especial
Universidad Autónoma Benemérita Juárez de Oaxaca	2008	Gestión Financiera	Especial
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	2008	Gestión Financiera	Especial
	2011	Docencia	Especial
Universidad Autónoma de Chiapas	2008	Gestión Financiera	Especial
Universidad Autónoma de Chihuahua	2008	Gestión Financiera	Especial
Universidad de Quintana Roo	2008	Gestión Financiera	Especial
	2009	Gestión Financiera	Financiera
	2010	Calidad	Desempeño
	2010	Docencia	Desempeño
	2010	Carrera Magisterial	Desempeño
Secretaría de Educación Pública	2010	BECAS	Financiera
	2011	Evaluación	Evaluación
	2012	Subsidios	Desempeño
	2012	Gestión Financiera	Financiera
	2012	BECAS	Financiera
	2009	Calidad	Desempeño
Universidad Autónoma del Carmen	2009	Gestión Financiera	Especial
	2011	Contratos	Forense
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	2009	Calidad	Desempeño
	2009	Gestión Financiera	Especial
Universidad Autónoma de Tlaxcala	2009	Calidad PIFI	Desempeño
	2009	Gestión Financiera	Especial
Instituto Estatal de Educación Normal de Nayarit	2009	Gestión Financiera	Especial
	2010	Docencia	Desempeño
	2011	Bienes inmuebles	Financiera
Universidad Autónoma Chapingo	2012	Gestión Financiera	Financiera con enfoque de desempeño
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	2011	innovación Académica	Especial
Universidad Intercultural del Estado de México	2011	innovación Académica	Especial

Fuente: Elaborado con información de los Informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas 1997-2012

Del análisis de la tabla se realizaron las siguientes auditorías:

- 37 auditorías de desempeño
- 75 auditorías especiales
- 1 evaluación de política pública
- 31 auditorías financieras
- 1 auditorías financiera con enfoque de desempeño
- 7 auditorías forense
- 6 auditorías de inversión física
- 10 auditorías de obra pública
- 55 instituciones fueron fiscalizadas

La fiscalización a las IPES, mediante la práctica de auditorías de desempeño, tiene una visión enfocada a la evaluación de indicadores relativos a la calidad de la educación superior que resulta congruente con los fines perseguidos por el Gobierno Federal en materia presupuestaria.

Las universidades no son ajenas a este proceso de evaluación del desempeño mediante la medición de indicadores, de cuyos resultados dependerá la asignación de recursos, de conformidad con las Reglas de Operación que al efecto se emiten para cada ejercicio fiscal.

Por su parte, las auditorías de desempeño con enfoque integral están dirigidas a evaluar las funciones sustantivas de docencia, investigación, difusión de la cultura y gestión institucional de las IPES.

Las auditorías a las IPES se realizan por la importancia económica, social y cultural que tiene la educación superior en el desarrollo del país; asimismo, por la relevancia de los recursos federales ejercidos por las instituciones educativas, y con el fin de promover la cultura de rendición de cuentas en las mismas. La

selección de cada IPES para su fiscalización, se realiza en función del monto de los recursos que ejerce o que recibe en cada ejercicio fiscal.²⁴

En este contexto, además de fiscalizas a las IPES, la ASF, realizó el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, donde indica que, para medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los documentos programáticos de mediano plazo y corto plazo de la Administración Pública Federal, la SEP, como conductora y responsable de esta política pública, definió para el periodo 1989-2012, los siguientes indicadores²⁵:

- Cobertura
 - Índice de cobertura: La cobertura del sistema de educación superior se define como la comparación entre la demanda atendida y la población que, de acuerdo con su edad, se encuentra en posibilidades de cursar los diferentes niveles educativos que ofrece el Sistema Educativo Nacional, independientemente de que lo solicite o no.
 - Índice de atención de la demanda: El índice de atención de la demanda se define como la comparación entre la demanda atendida y la población potencial que solicitó el servicio de educación superior; esta última se define como la población en edad escolar correspondiente al nivel en cuestión (de 19 a 23 años), que solicita la prestación de ese servicio.
 - Índice de absorción: Este indicador muestra la relación porcentual entre el número alumnos de nuevo ingreso al primer grado de un nivel educativo en un determinado ciclo escolar y el número de egresados del nivel educativo inmediato inferior, en el ciclo escolar pasado

²⁴ Informe sobre la fiscalización Superior de las IPES, 1998-2008, Auditoría Superior de la Federación.

²⁵ Para los periodos 1989-1994; 1995-2000, y 2001-2006 sólo se analizan los indicadores de cobertura (índice de cobertura, atención de la demanda y absorción) y calidad (índice de eficiencia terminal y deserción), debido a la insuficiente información con que se contó para el análisis de estos periodos.

- Número de entidades federativas con cobertura de educación superior de al menos 25.0%.

- Calidad
 - Índice de eficiencia terminal: La eficiencia terminal es la proporción entre el número de alumnos que ingresan y los que egresan de una misma generación, considerando el año de ingreso y el año de egreso según la duración del plan de estudios.

 - Índice de deserción: La deserción educativa se define como el total de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, expresado como porcentaje del total de alumnos inscritos en el ciclo escolar.

- Gasto en educación
 - Recursos federales, estatales y municipales, destinados a la educación superior.

- Docentes
 - Porcentaje de Profesores de Tiempo Completo de educación superior que tomaron cursos de actualización y/o capacitación.

- Infraestructura
 - Porcentaje de instituciones de educación superior con conectividad a internet en bibliotecas.

- Programas Educativos
 - Porcentaje de matrícula en programas de educación superior que alcanzan el nivel 1 otorgado por los Comités Interinstitucionales

para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o son acreditados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior.

- Equidad
 - Becas educativas en educación superior para jóvenes cuyo ingreso familiar se ubica en los 4 primeros deciles.

- Pertinencia
 - Porcentaje de instituciones de educación superior públicas con consejos de vinculación.
 - Proporción de los programas educativos orientados al desarrollo de competencias profesionales en los Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas y Universidades Politécnicas.

Con los indicadores definidos se analizaron los cuatro periodos de estudio. A continuación se presentan los logros obtenidos en materia de educación superior para el periodo 1989-2012, de acuerdo con la evaluación de política pública realizada por la ASF.

En materia de cobertura se definieron los siguientes indicadores:

4.2 Índice de cobertura

Uno de los objetivos constantes en los planes de educación es ampliar la cobertura para atender las necesidades de educación superior. Con el análisis realizado en materia de cobertura educativa, se presenta la evolución de los resultados de este indicador.

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE COBERTURA

Ciclo escolar	Población de 19 a 23 años	Matrícula	Cobertura	Tasa de crecimiento	Tasa de crecimiento en el periodo
1988-1989	8,266,080	1,211,840	14.7%	n.a.	
1989-1990	8,458,104	1,212,826	14.3%	-2.7%	
1990-1991	8,648,777	1,206,128	13.9%	-2.8%	
1991-1992	8,837,011	1,268,776	14.4%	3.6%	
1992-1993	9,017,447	1,255,152	13.9%	-3.5%	
1993-1994	9,181,392	1,312,902	14.3%	2.9%	
1994-1995	9,316,841	1,354,426	14.5%	1.4%	
1995-1996	9,414,000	1,455,082	15.5%	6.9%	
1996-1997	9,471,058	1,518,021	16.0%	3.2%	
1997-1998 ^{1/}	9,494,189	1,740,924	18.3%	14.4%	
1998-1999 ^{2/}	9,498,944	1,854,562	19.5%	6.6%	
1999-2000	9,501,653	1,976,947	20.8%	6.7%	123.1%
2000-2001	9,509,227	2,057,249	21.6%	3.8%	
2001-2002	9,530,253	2,142,348	22.5%	4.2%	
2002-2003	9,565,891	2,238,564	23.4%	4.0%	
2003-2004	9,607,666	2,317,810	24.1%	3.0%	
2004-2005	9,649,781	2,371,753	24.6%	2.1%	
2005-2006	9,692,116	2,440,973	25.2%	2.4%	
2006-2007	9,743,372	2,525,683	25.9%	2.8%	
2007-2008	9,800,623	2,616,519	26.7%	3.1%	
2008-2009	9,852,739	2,719,198	27.6%	3.4%	
2009-2010	9,901,559	2,878,417	29.1%	5.4%	
2010-2011	9,944,646	3,071,643	30.9%	6.2%	
2011-2012	9,973,483	3,274,639	32.8 ²⁶ %	6.1%	

FUENTE: Estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012 y CONAPO, Proyecciones de la población en México 1970-2030.

n.a. no aplicable.

1/ Hasta este ciclo escolar sólo se incluyó la matrícula escolarizada.

2/ A partir de este ciclo escolar se incluye la matrícula escolarizada y la no escolarizada. El nivel profesional incluye: TSU, Licenciatura y Normal.

Los datos muestran que para el ciclo escolar 1988-1989 existía una matrícula de 1,211,840 alumnos de una población en edad de cursar la educación superior de 8,266,080, con lo que se alcanzó una cobertura educativa, para la población de 19 a 23 años, de 14.7%; en el periodo 2006-2012 se definió la meta en el PSE 2007-2012 de lograr una cobertura del 30.0%; para el de 2011-2012, la matrícula atendida fue de 3,274,639 alumnos de un total en edad de cursar ese nivel de

²⁶ El 32.8% alcanzado en este ciclo escolar se calculó con base en las proyecciones poblacionales de CONAPO. El porcentaje de cobertura llegaría a 30.8% si se toma en cuenta las conciliaciones demográficas realizadas por dicho consejo a partir del Censo Nacional de Población 2010 del INEGI.

9,973,483, lo que significó alcanzar una cobertura de 32.8%. En este periodo, el índice de cobertura mostró un aumento de 18.1 puntos porcentuales, que equivale al 123.1% en 24 ciclos escolares.

4.3 Índice de atención de la demanda

Los resultados de este indicador para el periodo 1989-2012 se presentan a continuación:

ÍNDICE DE ATENCIÓN DE LA DEMANDA POTENCIAL DE NIVEL SUPERIOR

Ciclo escolar	Matrícula ^{1/}	Demanda potencial	Atención de la demanda	Tasa de crecimiento	Tasa de crecimiento en el periodo
1988-1989	1,211,840	1,484,969	81.6%	n.a.	
1989-1990	1,212,826	1,492,645	81.3%	-3.2%	
1990-1991	1,206,128	1,480,297	81.5%	0.2%	
1991-1992	1,268,776	1,429,384	88.8%	9.0%	
1992-1993	1,255,152	1,564,887	80.2%	-9.7%	
1993-1994	1,312,902	1,540,792	85.2%	6.2%	
1994-1995	1,354,426	1,549,805	87.4%	2.6%	
1995-1996	1,455,082	1,582,162	92.0%	5.3%	
1996-1997	1,518,021	1,688,525	89.9%	-2.3%	
1997-1998	1,740,924	1,779,829	97.8%	8.8%	
1998-1999	1,854,562	2,021,352	91.7%	-6.2%	
1999-2000	1,976,947	2,151,291	91.9%	0.2%	13.6%
2000-2001	2,057,249	2,265,421	90.8%	-1.2%	
2001-2002	2,142,348	2,366,560	90.5%	-0.3%	
2002-2003	2,238,564	2,456,035	91.1%	0.7%	
2003-2004	2,317,810	2,595,519	89.3%	-2.0%	
2004-2005	2,371,753	2,686,168	88.3%	-1.1%	
2005-2006	2,440,973	2,754,835	88.6%	0.3%	
2006-2007	2,525,683	2,830,720	89.2%	0.7%	
2007-2008	2,616,519	2,940,713	89.0%	-0.2%	
2008-2009	2,719,198	3,066,910	88.7%	-0.3%	
2009-2010	2,878,417	3,162,175	91.0%	2.6%	
2010-2011	3,071,643	3,337,501	92.0%	1.1%	
2011-2012	3,274,639	3,532,317	92.7%	0.8%	

FUENTE: Estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012 y CONAPO, Proyecciones de la población en México 1970-2030.

n.a. no aplicable

1/ Hasta este ciclo escolar sólo se incluyó la matrícula escolarizada.

2/ A partir de este ciclo escolar se incluye la matrícula escolarizada y la no escolarizada. El nivel profesional incluye: TSU, Licenciatura y Normal.

Para el ciclo escolar 1988-1989, la demanda potencial de educación superior fue de 1,424,473 jóvenes, de los cuales 1,211,840 fueron atendidos, lo que representó el 81.6% del total; para el ciclo escolar 2011-2012, el índice de atención de la demanda alcanzó 92.7% atendiendo a 3,274,639 jóvenes; la tasa de crecimiento para el periodo se ubicó en 13.6%.

4.4 Índice de absorción

Los resultados de este indicador se presentan a continuación:

ÍNDICE DE ABSORCIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR^{1/}					
Ciclo escolar	Egresados de bachillerato	Nuevo ingreso^{1/}	Índice de absorción	Tasa de crecimiento	Tasa de crecimiento en el periodo
1988-1989	388,079	260,838	65.9%	n.a.	
1989-1990	410,325	280,669	72.3%	9.7%	
1990-1991	428,515	285,977	69.7%	-3.6%	
1991-1992	432,796	330,514	77.1%	10.6%	
1992-1993	436,451	295,718	68.3%	-11.4%	
1993-1994	429,985	393,018	90.0%	31.8%	
1994-1995	445,052	410,513	95.5%	6.1%	
1995-1996	444,676	358,220	80.5%	-15.7%	
1996-1997	479,373	390,085	87.7%	8.9%	
1997-1998 ^{1/}	520,500	420,369	87.7%	0.0%	
1998-1999 ^{2/}	560,885	491,255	94.4%	7.6%	
1999-2000	577,784	522,944	93.2%	-1.3%	46.0%
2000-2001	604,841	544,449	94.2%	1.1%	
2001-2002	635,215	562,788	93.0%	-1.3%	
2002-2003	676,725	588,943	92.7%	-0.3%	
2003-2004	720,248	602,152	89.0%	-4.0%	
2004-2005	742,717	610,438	84.8%	-4.7%	
2005-2006	779,436	635,167	85.5%	0.8%	
2006-2007	807,288	660,348	84.7%	-0.9%	
2007-2008	839,807	695,762	86.2%	1.8%	
2008-2009	864,907	726,999	86.6%	0.5%	
2009-2010	896,080	787,797	91.1%	5.2%	
2010-2011	936,258	862,268	96.2%	5.6%	

FUENTE: Estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012 y CONAPO, Proyecciones de la población en México 1970-2030.

^{1/} A partir de este ciclo escolar se incluye la matrícula escolarizada y la no escolarizada. El nivel profesional incluye: TSU, Licenciatura y Normal.

Nota: El índice de absorción se calcula dividiendo el número de estudiantes de nuevo ingreso entre el número de egresados de bachillerato del ciclo inmediato anterior.

n.a. no aplicable.

El índice de absorción, muestra un comportamiento variable. Para el ciclo escolar 1988-1989, de cada 100 egresados de bachillerato (388,079 alumnos) 66 entraban al nivel superior (260,838 alumnos), para el ciclo escolar 2010-2011, el número de egresados de bachillerato fue de 936,258, de los cuales 862,268 ingresaron al nivel superior, lo que significó, que de cada 100 alumnos, 96 tenían un lugar en el siguiente nivel. La tasa de crecimiento absoluta fue de 46.0%.

En materia de calidad los gobiernos definieron en los planes nacionales de desarrollo y los programas sectoriales de educación de 1989-2012 objetivos para impulsar la calidad de los servicios de educación superior y para formar los profesionales que se necesitan.

4.5 Índice de eficiencia terminal

EFICIENCIA TERMINAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR CICLOS ESCOLARES 1988-1989 A 2011-2012

Ciclo escolar	Egresados	Nuevo Ingreso	Eficiencia Terminal	Tasa de crecimiento	Tasa de crecimiento en el periodo
1988-1989	107,274	260,838	38.1%	n.a	
1989-1990	142,854	280,669	50.8%	33.4%	
1990-1991	205,259	285,977	71.0%	39.6%	
1991-1992	136,685	330,514	48.8%	-31.2%	
1992-1993	150,811	295,718	54.3%	11.2%	
1993-1994	193,082	393,018	70.4%	29.7%	
1994-1995	217,316	410,513	76.2%	8.2%	
1995-1996	211,233	358,220	69.0%	-9.5%	
1996-1997	217,565	390,085	70.4%	2.0%	90.0%
1997-1998	240,072	420,369	70.3%	-0.1%	
1998-1999	264,156	491,255	66.2%	-5.8%	
1999-2000	289,310	522,944	75.9%	14.6%	
2000-2001	295,530	544,449	75.7%	-0.3%	
2001-2002	321,528	562,788	74.5%	-1.6%	
2002-2003	319,770	588,943	66.9%	-10.2%	
2003-2004	351,890	602,152	67.7%	1.2%	
2004-2005	339,087	610,438	61.9%	-8.6%	
2005-2006	367,448	635,167	65.3%	5.5%	

2006-2007	381,010	660,348	65.5%	0.2%
2007-2008	389,416	695,762	65.1%	-0.6%
2008-2009	421,930	726,999	69.2%	6.4%
2009-2010	436,996	787,797	69.8%	0.9%
2010-2011	475,584	862,268	72.4%	3.7%
2011-2012	n.d.	918,160	n.a.	n.a.

FUENTE: Estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012 y CONAPO, Proyecciones de la población en México 1970-2030.

NOTA: Los datos de eficiencia terminal, que derivan de la información de egresados y nuevo ingreso, provienen del formato 911. Los egresados se registran en cada caso en el ciclo indicado en el cuadro y se refieren al ciclo inmediato anterior. n.a. no aplicable. n.d. no disponible.

En los 24 ciclos escolares analizados, el porcentaje de eficiencia terminal alcanzó su punto más alto en el ciclo 1994-1995 con el 76.2%, en contraste con el ciclo 1988-1989 que obtuvo 38.1%, el más bajo del periodo. A partir del ciclo 1993-1994 el porcentaje de eficiencia terminal se ha mantenido por encima del 60.0%, lo que indica que más de la mitad de los alumnos que ingresan al nivel superior terminan su carrera.

4.6 Índice de deserción

La evolución del índice de deserción muestra que, el porcentaje de deserción escolar obtuvo su punto más alto en el ciclo escolar 1992-1993 con 14.7%, lo que representó que 15 de cada 100 alumnos abandonó el nivel profesional, no obstante, en el ciclo 1996-1997 el índice de deserción fue -1.3%, el más bajo a lo largo de 23 ciclos escolares.

INDICE DE DESERCIÓN					
Ciclo escolar	Matrícula	Alumnos que abandonaron	Índice de deserción	Tasa de crecimiento	Tasa de crecimiento en el periodo
1988-1989	1,211,840	172,409	14.2%	n.a.	
1989-1990	1,212,826	149,821	12.4%	-12.7%	
1990-1991	1,206,128	62,607	5.2%	-58.1%	
1991-1992	1,268,776	172,657	13.6%	161.5%	-62.7%
1992-1993	1,255,152	184,457	14.7%	8.1%	
1993-1994	1,312,902	175,907	13.4%	-8.8%	
1994-1995	1,354,426	40,248	3.0%	-77.6%	
1995-1996	1,455,082	115,913	8.0%	166.7%	

1996-1997	1,518,021	-20,099	-1.3%	-116.3%
1997-1998	1,740,924	137,545	7.9%	707.7%
1998-1999	1,854,562	136,403	7.4%	-6.3%
1999-2000	1,976,947	174,837	8.8%	18.9%
2000-2001	2,057,249	182,159	8.9%	1.1%
2001-2002	2,142,348	171,199	8.0%	-10.1%
2002-2003	2,238,564	203,136	9.1%	13.8%
2003-2004	2,317,810	204,605	8.8%	-3.3%
2004-2005	2,371,753	206,312	8.7%	-1.1%
2005-2006	2,440,973	185,949	7.6%	-12.6%
2006-2007	2,525,683	212,668	8.4%	10.5%
2007-2008	2,616,519	234,904	9.0%	7.1%
2008-2009	2,719,198	206,648	7.6%	-15.6%
2009-2010	2,878,417	232,046	8.1%	6.6%
2010-2011	3,071,643	239,580	7.8%	-3.7%
2011-2012	3,274,639	172,409	5.3%	-32.1%

FUENTE: Estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012 y CONAPO, Proyecciones de la población en México 1970-2030.
n.a. no aplicable

En el ciclo escolar 1988-1989 el índice de deserción era de 14.2% y para el ciclo escolar 2011-2012 fue de 5.3%, 8.9 puntos porcentuales menos.

4.7 Gasto en educación

El gasto nacional en educación expresa, en términos del monto real total erogado o del porcentaje referido al Producto Interno Bruto (PIB), la inversión que realizan los distintos órdenes de gobierno y el de las familias del país para financiar la educación.

La SEP estima el gasto nacional en educación incluyendo el Ramo presupuestal 11 (etiquetado para la SEP), el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos), el componente educativo del Ramo 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios), así como el gasto destinado por otras secretarías, los gobiernos estatales y municipales, y los particulares en apoyo a la generación de servicios educativos y de formación humana. Dicho gasto no sólo considera lo destinado a la educación en sus distintos niveles, sino también a otros ámbitos como

capacitación para el trabajo, instrucción para los adultos, cultura, deporte e investigación educativa, como se muestra a continuación:

GASTO EDUCATIVO NACIONAL 1989-2012

Año	Millones de pesos a precios de 2011			Distribución porcentual	
	Público ^{1/}	Particular ^{2/}	Nacional	Público	Particular
1989	197,877	18,209	216,086	91.6%	8.4%
1990	237,015	20,905	257,920	91.9%	8.1%
1991	272,562	15,119	287,681	94.7%	5.3%
1992	305,215	20,932	326,147	93.6%	6.4%
1993	348,451	21,550	370,001	94.2%	5.8%
1994	382,686	21,183	403,869	94.8%	5.2%
1995	332,160	16,498	348,658	95.3%	4.7%
1996	354,099	74,261	428,360	82.7%	17.3%
1997	372,255	77,186	449,441	82.8%	17.2%
1998	395,773	112,348	508,121	77.9%	22.1%
1999	402,694	111,529	514,223	78.3%	21.7%
2000	446,105	123,847	569,952	78.3%	21.7%
2001	472,101	126,910	599,011	78.8%	21.2%
2002	497,372	137,534	634,906	78.3%	21.7%
2003	534,184	150,014	684,198	78.1%	21.9%
2004	549,037	156,393	705,430	77.8%	22.2%
2005	588,757	166,980	755,737	77.9%	22.1%
2006	616,897	174,197	791,094	78.0%	22.0%
2007	640,087	178,019	818,106	78.2%	21.8%
2008	673,218	180,976	854,194	78.8%	21.2%
2009	677,320	192,162	869,482	77.9%	22.1%
2010	710,996	190,353	901,349	78.9%	21.1%
2011	753,665	201,111	954,776	78.9%	21.1%
2012 ^{3/}	730,047	202,157	932,204	78.3%	21.7%

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012.

1/ Incluye los recursos de los ramos 11, 25, 33 y 38; otros ramos federales que destinan recursos para educación y ciencia y tecnología. Además para el año 2003 en adelante, se incluyen los recursos del ramo 38 Ciencia y Tecnología, recursos que hasta el año 2002 se incluían en el ramo 11.

2/ Las cifras reportadas en la columna de Particulares son estimadas.

3/ Para 2012, los montos corresponden a estimaciones realizadas por la Secretaría de Educación Pública con datos tomados del PEF.

Entre 1989 y 2012, el gasto nacional en educación alcanzó un incremento en términos reales de 331.4%, al pasar de 216,086 a 932,204 mdp; no obstante, por periodo el crecimiento del gasto en educación fue disminuyendo; mientras que en el periodo 1989-1994 el gasto educativo alcanzó un crecimiento real de 86.9%, para el periodo 2007-2012, este crecimiento fue de 13.9%.

Los promedios de la distribución porcentual del origen del gasto educativo público de 1989 a 2012 muestran que la participación del gasto público descendió 13.3 puntos porcentuales, al pasar de 91.6% a 78.3%.

4.8 Gasto nacional como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

El gasto nacional como porcentaje del PIB, constituye una medida práctica para comparar los esfuerzos hechos por los países en materia educativa. El gasto nacional en México, como porcentaje del Producto Interno Bruto, para el periodo 1989-2012, se presenta a continuación:

GASTO EDUCATIVO NACIONAL CON RESPECTO AL PIB^{1/}
1989-2012
(Porcentaje)

Año	Público	Particular	Nacional	Educación Superior
1989	3.3	0.3	3.6	0.5
1990	3.7	0.3	4.0	0.5
1991	4.1	0.2	4.3	0.6
1992	4.4	0.3	4.7	0.6
1993	5.0	0.3	5.3	0.7
1994	5.1	0.3	5.4	0.8
1995	4.7	0.2	4.9	0.8
1996	4.9	1.0	5.9	0.7
1997	4.9	1.0	5.9	0.7
1998	5.0	1.4	6.4	0.8
1999	4.9	1.4	6.3	0.7
2000	5.0	1.4	6.4	0.7
2001	5.3	1.4	6.7	0.8
2002	5.5	1.5	7.0	0.9
2003	5.1	1.4	6.5	0.8
2004	4.9	1.4	6.3	0.7
2005	5.0	1.4	6.4	0.8
2006	4.9	1.4	6.3	0.7
2007	4.9	1.3	6.2	0.8
2008	5.0	1.3	6.3	0.8
2009	5.4	1.5	6.9	0.9
2010	5.3	1.4	6.7	0.9
2011	5.3	1.4	6.7	0.9
2012 ^{2/}	5.0	1.4	6.4	0.9

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

^{1/} Este porcentaje se calculó con las cifras nominales correspondientes a cada ejercicio fiscal.

^{2/} Cifras estimadas.

De 1989 a 2012 el gasto nacional en educación como porcentaje del PIB creció 2.8 puntos porcentuales, al pasar de 3.6% a 6.4%. En este periodo se observó un crecimiento, aunque existieron 7 años en que el gasto educativo en términos del PIB decreció, y fueron los años de 1995 y 2003 en los que se presentó la mayor disminución de este porcentaje, al registrar una reducción de 0.5 puntos porcentuales en cada año. En este periodo, la participación del gasto público en relación con el PIB disminuyó 13.6 puntos porcentuales, al pasar de 91.7% a 78.1%.

El gasto en educación superior en términos del PIB aumentó 0.4 puntos porcentuales, al pasar del 0.5%, al 0.9%.

4.9 Gasto federal en educación por niveles educativos

El gasto federal en educación se refiere a los recursos que se destinan para atender la demanda educativa en todos los niveles y modalidades. El gasto federal por niveles educativos, para el periodo 1989-2012, fue el siguiente:

GASTO FEDERAL POR NIVEL EDUCATIVO, 1989-2011

Año	Millones de pesos a precios de 2011					Distribución porcentual ^{1/}			
	Educación Básica	Media Superior	Superior	Otros gastos ^{2/}	Gasto total	Educación Básica	Media superior	Superior	Otros gastos
1989	67,121	21,147	29,106	49,618	166,992	40.2%	12.7%	17.4%	29.7%
1990	80,685	19,692	32,362	61,717	194,456	41.5%	10.2%	16.6%	31.7%
1991	92,376	20,814	37,205	78,560	228,955	40.3%	9.1%	16.3%	34.3%
1992	115,227	22,418	43,140	81,231	262,016	44.0%	8.5%	16.5%	31.0%
1993	143,982	26,945	49,567	84,972	305,466	47.1%	8.8%	16.3%	27.8%
1994	176,649	33,738	56,957	73,091	340,435	51.9%	9.9%	16.7%	21.5%
1995	155,238	38,634	53,903	51,479	299,254	51.9%	12.9%	18.0%	17.2%
1996	202,778	42,432	57,607	51,282	354,099	57.3%	12.0%	16.2%	14.5%
1997	219,783	40,234	59,344	52,893	372,254	59.0%	10.9%	15.9%	14.2%
1998	322,659	59,973	96,439	29,051	508,122	63.5%	11.8%	19.0%	5.7%
1999	336,712	61,808	99,929	32,210	530,659	63.5%	11.6%	18.8%	6.1%
2000	356,870	66,435	111,959	34,687	569,951	62.6%	11.7%	19.6%	6.1%

2001	365,858	74,887	124,759	33,507	599,011	61.1%	12.5%	20.8%	5.6%
2002	386,487	75,244	135,883	37,293	634,907	60.9%	11.9%	21.3%	5.9%
2003	420,018	82,121	142,081	39,977	684,197	61.4%	12.0%	20.8%	5.8%
2004	429,144	87,221	147,668	41,397	705,430	60.8%	12.4%	20.9%	5.9%
2005	452,602	99,543	157,882	45,710	755,737	59.9%	13.2%	20.9%	6.0%
2006	479,827	94,183	163,035	54,048	791,093	60.7%	11.9%	20.6%	6.8%
2007	488,596	104,092	174,015	51,403	818,106	59.7%	12.7%	21.3%	6.3%
2008	512,447	104,873	189,127	47,747	854,194	60.0%	12.3%	22.1%	5.6%
2009	494,996	109,452	201,504	63,530	869,482	56.9%	12.6%	23.2%	7.3%
2010	506,180	117,284	205,808	72,077	901,349	56.2%	13.0%	22.8%	8.0%
2011	532,055	126,257	219,591	76,872	954,775	55.7%	13.2%	23.0%	8.1%

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012.

1/ Los porcentajes de los parciales pueden no coincidir ya que fueron ajustados para integrar el 100.0%.

2/ Se refiere a Capacitación para el trabajo, Educación Inicial, Educación Especial, Adultos, Deporte, Cultura y Recreación.

En el periodo 1989-2011, el gasto federal en educación superior pasó de 29,106 a 219,591 mdp, lo que representó un incremento de 654.5% en términos reales. En este periodo, la proporción del gasto destinado a educación superior creció 5.6 puntos porcentuales, al pasar de 17.4%, en 1989, a 23.0%.

4.10 Gasto por alumno en educación superior

El indicador gasto por alumno muestra la cantidad promedio de recursos que destina el Estado a la atención de un alumno en las escuelas de un nivel educativo determinado. Esta relación se obtiene de dividir el gasto público entre la matrícula, de lo que resulta el gasto unitario.

Considerando la especificidad y complejidad de cada nivel educativo, se espera que a medida que el nivel sea más avanzado el gasto unitario se incremente, puesto que la inversión en recursos humanos, materiales educativos e infraestructura necesaria para prestar los servicios educativos va directamente relacionada con el nivel educativo; mientras más alto sea, mayor será la inversión requerida y menor el número de personas que realizan sus estudios.

GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN SUPERIOR
(Miles de pesos a precios de 2011)

Año	Gasto por alumno ^{1/}		Tasa de crecimiento anual	
	Público ^{2/}	Federal ^{3/}	Público	Federal
1989	21.4	21.4	n.a.	n.a.
1990	22.4	22.4	4.7%	4.7%
1991	26	26	16.1%	16.1%
1992	30.3	30.3	16.5%	16.5%
1993	38.2	38.2	26.1%	26.1%
1994	43.1	43.1	12.8%	12.8%
1995	38.3	38.3	-11.1%	-11.1%
1996	34.3	34.3	-10.4%	-10.4%
1997	39.5	35.1	15.2%	2.3%
1998	37.1	31.2	-6.1%	-11.1%
1999	57.8	36.2	55.8%	16.0%
2000	61.9	37.2	7.1%	2.8%
2001	70.5	40.9	13.9%	9.9%
2002	76.9	44.8	9.1%	9.5%
2003	86.1	46.1	12.0%	2.9%
2004	85.3	46.3	-0.9%	0.4%
2005	166.9	47	95.7%	1.5%
2006	89	50.1	-46.7%	6.6%
2007	88.9	48.1	-0.1%	-4.0%
2008	90.1	52	1.3%	8.1%
2009	95.2	53.4	5.7%	2.7%
2010	95.6	53.7	0.4%	0.6%
2011	91	51.2	-4.8%	-4.7%
2012 ^{4/}	101.9	51	12.0%	-0.4%

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEP.

^{1/} Estimaciones de la SEP, ciclo 1998-1999 al 2011-2012.

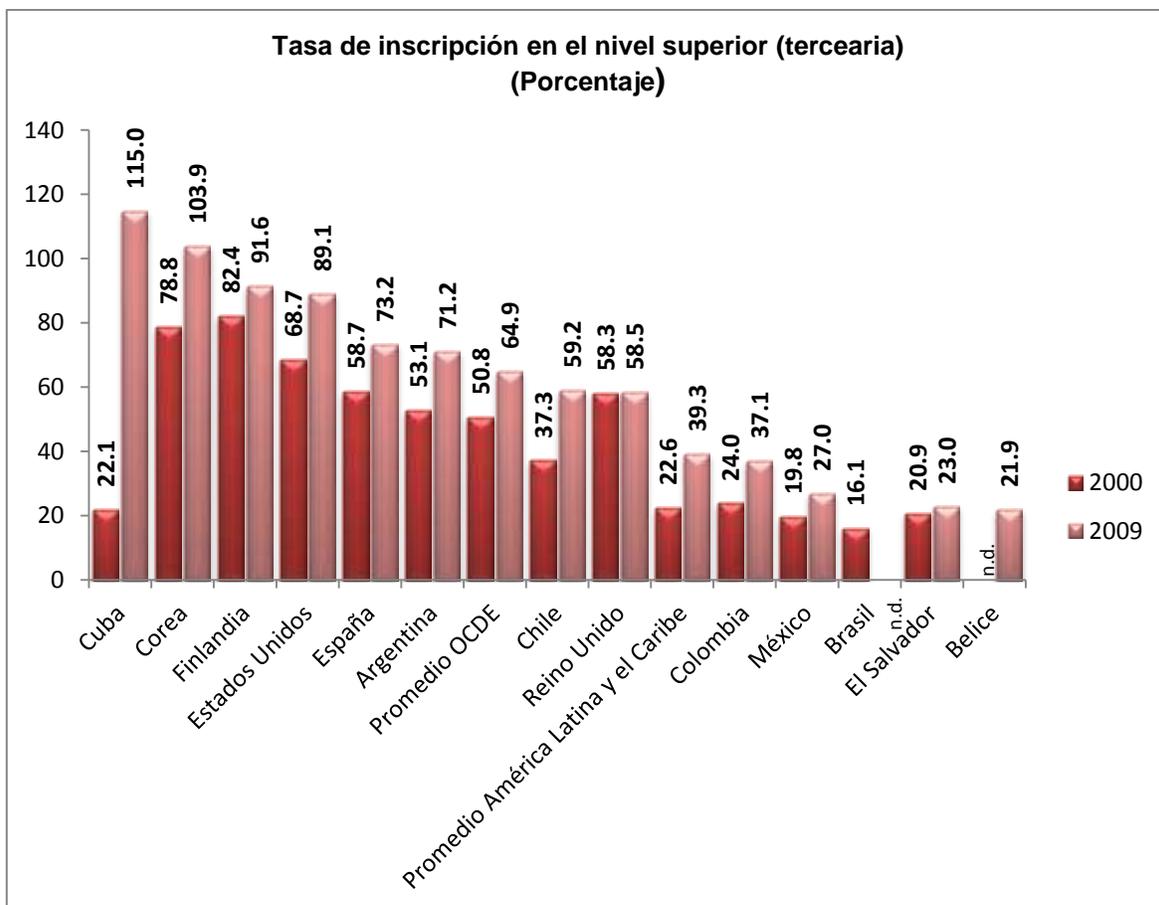
^{2/} Gasto Público en educación superior comprende a los tres órdenes de gobierno.

^{3/} Corresponde al Gasto Federal en educación superior.

^{4/} Cifras estimadas.

Entre 1989 y 2011 el gasto público federal por alumno de educación superior creció 138.3% en términos reales, al pasar de 21.4 a 51.0 miles de pesos, respectivamente. En este periodo, el mayor gasto por alumno de nivel superior se registró en 2010 al alcanzar una cifra de 53.7 miles de pesos por alumno.

Para conocer cómo se encuentra México respecto a otros países en materia de educación superior, la ASF realizó un análisis de benchmarking con los países miembros de la OCDE, los resultados se muestran a continuación:



La tasa educación superior o terciaria corresponde al número total de estudiantes que se matriculan en educación superior, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total del grupo etario hasta con cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria²⁷.

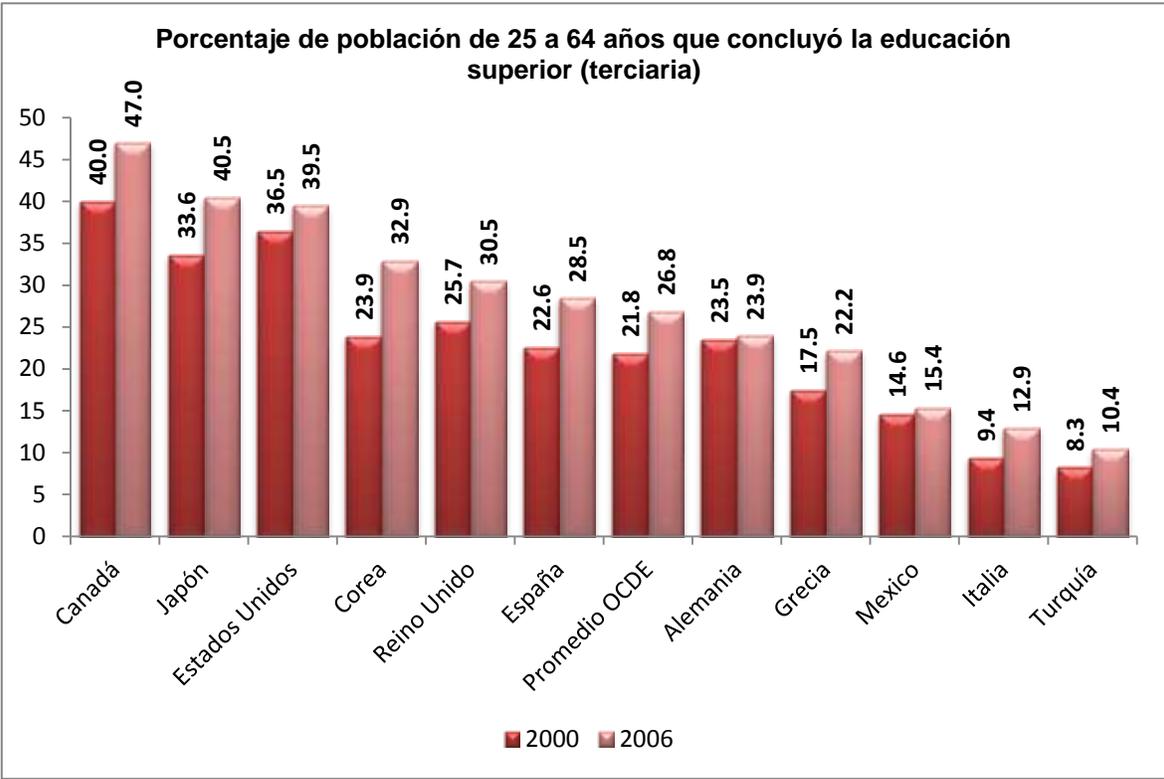
En promedio, la tasa de inscripción a educación terciaria en los países pertenecientes a la OCDE pasó de 50.8% en 2000 a 64.9% en 2009. Los países que registraron mayor tasa de inscripción a nivel terciario en 2009 fueron Cuba con 115.0%²⁸ y Corea con 103.9%. En el caso de Cuba se pasó de 22.1%, en 2000, a 115.0%, para 2009. La tasa de inscripción a dicho nivel educativo en México pasó de 19.8% en 2000 a 27.0% en 2009, con lo que alcanzó un

²⁷ Banco Mundial.

²⁸ La cobertura educativa superior al 100.0%, en estos países obedece a los flujos migratorios de los estudiantes, que se trasladan a países con mayor calidad educativa. El caso particular de Cuba se explica por los tratados bilaterales de cooperación entre éste y Venezuela, cuyos gobiernos promueven el intercambio estudiantil.

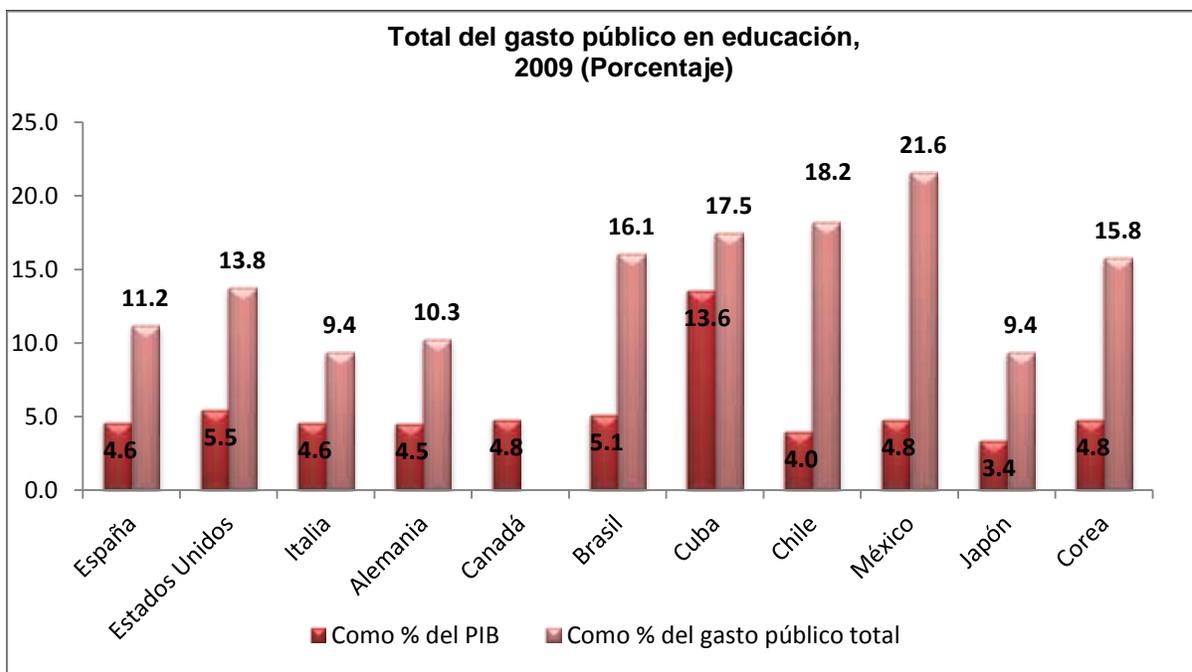
incremento en este indicador de 7.2 puntos porcentuales, no obstante, se encuentra por debajo del promedio de la OCDE.

En cuanto al indicador denominado “Población de 25 a 64 años que concluyó educación superior (terciaria)” se muestra la siguiente gráfica



En promedio, en los países pertenecientes a la OCDE, la proporción de la población de 25 a 64 años que concluyó educación terciaria pasó de 21.8%, en el año 2000, a 26.8%, en el 2006 con lo que se logró un incremento de 5.0 puntos porcentuales. Para el caso de México este indicador creció 0.8 puntos porcentuales, al pasar de 14.6% a 15.4%, en este periodo. Para el año 2000, existió una brecha entre el promedio del organismo internacional y México de 7.2 puntos porcentuales, que se incrementó a 11.4 puntos porcentuales para 2006, lo que significa que menos personas en esa edad concluyen la educación superior.

Otro indicador relevante, para conocer el desarrollo de México en materia de educación superior es el porcentaje del gasto público que se destina a educación, como lo muestra la siguiente gráfica.



FUENTE: Datos de la UNESCO.

En comparación con países de renta alta como Canadá (4.8), Alemania (4.5%), Corea (4.8%)²⁹ o Japón (3.4%), México (4.8%)²⁹ gastó una proporción similar o superior de su PIB en educación en 2009. Aunque en comparación con Estados Unidos (5.5%) se observó una diferencia de 0.7 puntos porcentuales menos. En relación con sus pares latinoamericanos, México gasta 0.3 puntos porcentuales menos que Brasil (5.1%) y 0.8 puntos porcentuales más que Chile; destaca el gasto observado por Cuba que en términos del PIB llegó a 13.6%, alcanzado una diferencia con México de 8.8 puntos porcentuales.

Respecto del gasto público total en educación, México es el país que más gasta en este rubro, al registrar un 21.6%³⁰, este porcentaje fue superior en 7.8, 5.8 y 11.3 puntos porcentuales al de Estados Unidos, Corea y Alemania. En el contexto

²⁹ La SEP considera que el gasto público como proporción de PIB para ese año fue 5.4%

³⁰ La gasto federal en educación en proporción del gasto total CP 2009 ascendió a 20.4% (677.3 mmdp 3,114.1 mmdp)

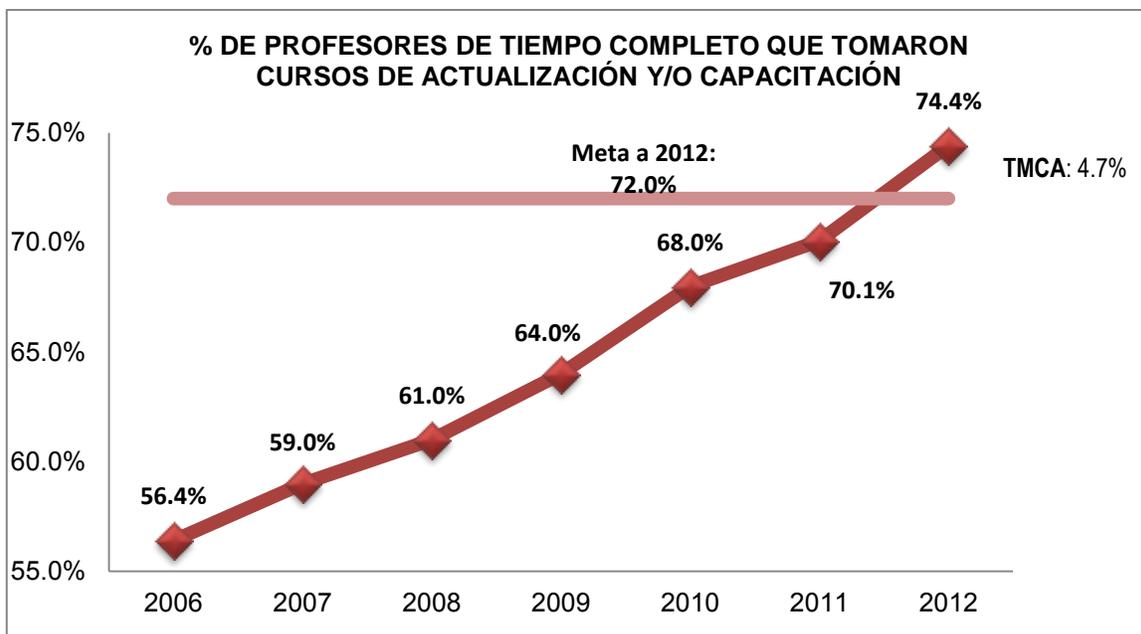
latinoamericano, el gasto público total en educación de México fue superior en 5.5, 4.1 y 3.4 puntos porcentuales que el de Brasil, Cuba y Chile.

Los indicadores internacionales muestran que en México el gasto educativo no ha conseguido los resultados esperados, ya que es uno de los países que mayor inversión realiza en educación, en comparación con países de renta media alta o sus pares latinoamericanos, los cuales han obtenido mejores logros educativos con menor inversión.

4.11 Docentes

En materia de calidad de la educación superior en México, en el periodo 2007-2011, se establecieron metas en materia de docentes, en el PSE de ese periodo se diseñó el indicador de “Porcentaje de Profesores de Tiempo Completo que tomaron cursos de actualización y/o capacitación”, con una meta 72.0% a cumplir en 2012. Este indicador muestra la relación, en términos porcentuales, de profesores de tiempo completo (PTC) con posgrado respecto de los profesores de tiempo completo registrados por las instituciones adscritas al Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

El universo de atención de este programa corresponde a los PTC de los subsistemas de Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario, Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas y Universidades Politécnicas. Los resultados obtenidos al periodo 2006-2012, se muestran a continuación:



Fuente: Realizado con información de la ASF.

El porcentaje de PTC que realizó alguna actividad de actualización o capacitación creció 18.0 puntos porcentuales al pasar de 56.4% a 74.4%, presentado una tasa media de crecimiento de 4.7% anual. A 2012 el indicador se ubicó 2.4 puntos porcentuales por arriba de la meta sectorial.

4.12 Infraestructura

En materia de infraestructura el PSE 2007-2012 definió la estrategia “Atender los problemas estructurales de las instituciones de educación superior”, y en su tema transversal se insta a mejorar la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones de Educación Superior.

La SEP operó diversos fondos en la ampliación de la infraestructura y mejora del equipamiento, y que dotó a un número de instituciones de los recursos para impulsar la creación de nuevas instituciones y la ampliación de las instituciones ya existentes con miras a incrementar la capacidad de atención de la demanda. Asimismo se aportaron recursos para adquirir equipamiento para mejorar la funcionalidad de los activos institucionales y mejorar la calidad de la educación. Esos fondos se mencionan a continuación:

- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior.
- El Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos (FAOE).
- El Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos.
- El Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (FAC).
- El Fondo Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales.

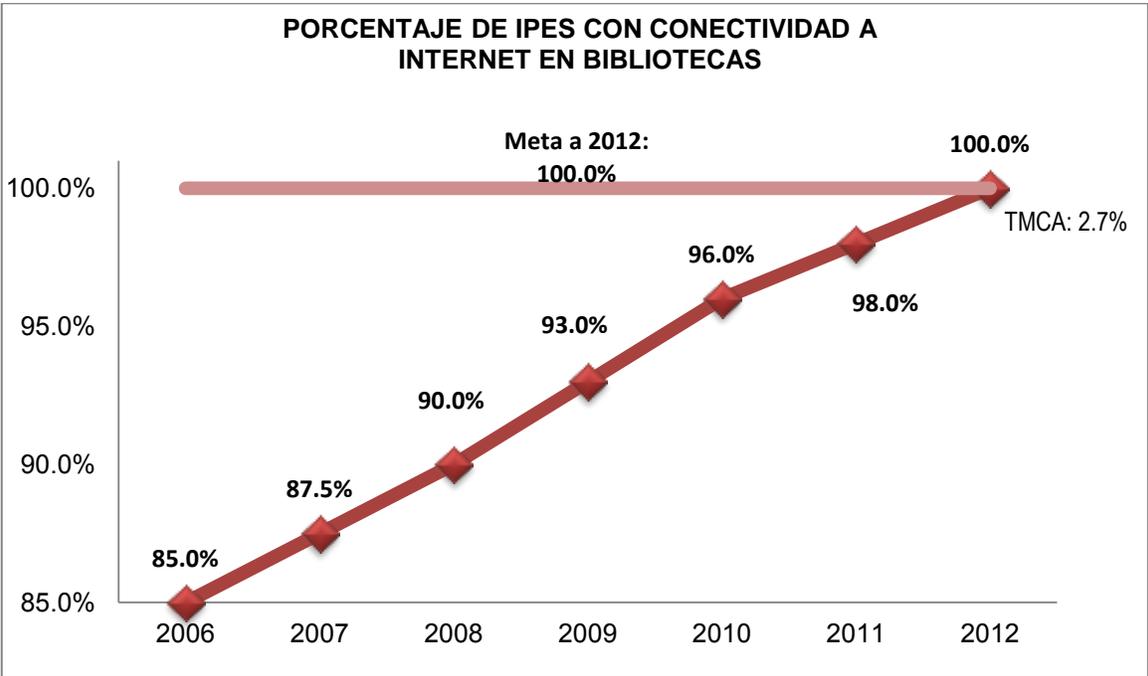
A continuación se presentan los espacios creados en las IPES, para el periodo 2007-2012.

CONSTRUCCIÓN DE INSTALACIONES EDUCATIVAS EN LAS IPES, 2007-2012						
Tipo de obra	Universidades Estatales	Institutos Tecnológicos	Universidades Tecnológicas	Universidades Politécnicas	Escuelas Normales	Total
Aulas /salones	8,276	1,840	1,087	1,216	449	12,868
Talleres y laboratorios	3,311	377	592	860	64	5,204
Biblioteca	540	274	16	16	n.a.	846
Cubículo de profesores	10,626	2,220	n.a.	2,007	586	15,439
Centros de idiomas	161	2	n.a.	n.a.	n.a.	163
Centros de computo	605	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	605
Auditorios, aulas magnas y de usos múltiples	1,428	6	97	n.a.	175	1,706
Áreas administrativas	4,177	168	n.a.	n.a.	n.a.	4,345
Sanitarios, bodegas, almacenes, Otros	8,375	345	n.a.	4	309	9,033
Total de espacios	37,499	5,232	1,792	4,103	1,583	50,209

FUENTE: Elaborado con información de la ASF.
n.a: no aplicable.

Para el periodo en razón, se construyeron 12,868 aulas/salones; 5,204 talleres y laboratorios; 15,439 cubículos; 3,320 espacios para la formación integral de los alumnos (846 bibliotecas; 605 centros de cómputo; 163 centros de idiomas; 1,706 auditorios, aulas magnas y de usos múltiples); 4,345 oficinas administrativas y 9,033 espacios comunes. Todo ello representa una superficie de 2,828,951 metros cuadrados de construcción y una inversión federal superior a los 32,463 mdp para 50,209 nuevos espacios.

Considerando que la conectividad es un elemento clave para la inserción en la sociedad del conocimiento y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, en el PSE 2007-2012 se estableció la meta de que el 100.0% de la IPES contarán con acceso a internet, con el indicador “porcentaje de instituciones de educación superior con conectividad a internet en bibliotecas”, que mide el porcentaje de instituciones de educación superior públicas que cuentan con equipo de cómputo y conectividad a Internet en bibliotecas (u otras instalaciones de uso colectivo) como herramienta de apoyo a la docencia e investigación. Los resultados se muestran a continuación:

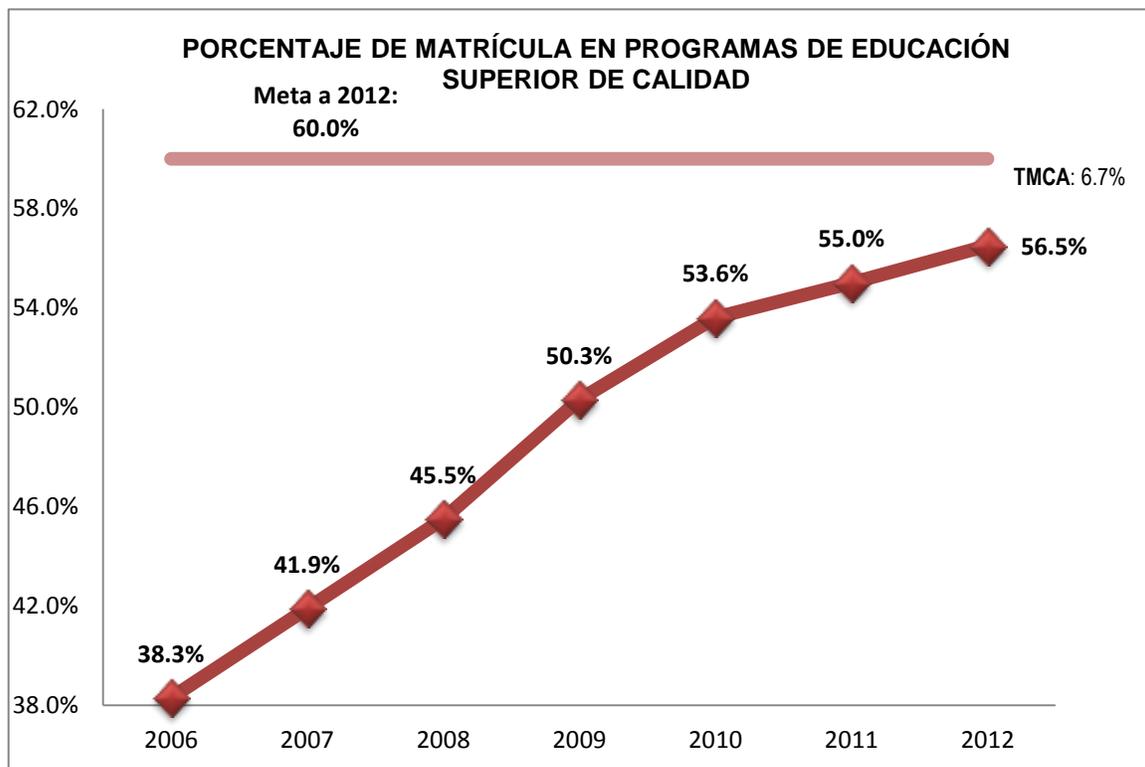


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEP.

Al tercer trimestre de 2012, este indicador alcanzó un crecimiento de 15.0 puntos porcentuales, que correspondió a una tasa media de crecimiento de 2.7% anual, con lo cual se logró el 100.0% de las IPES contarán con conectividad a internet como herramienta para fortalecer el desarrollo educativo de los alumnos.

4.13 Programa educativos

Se definió en los documentos programáticos, el indicador “Porcentaje de matrícula en programas de educación superior que alcanzan el nivel 1 otorgado por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o son acreditados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior”, con estos indicadores se pretende medir la calidad de los planes y programas que se impartieron en las IPES.



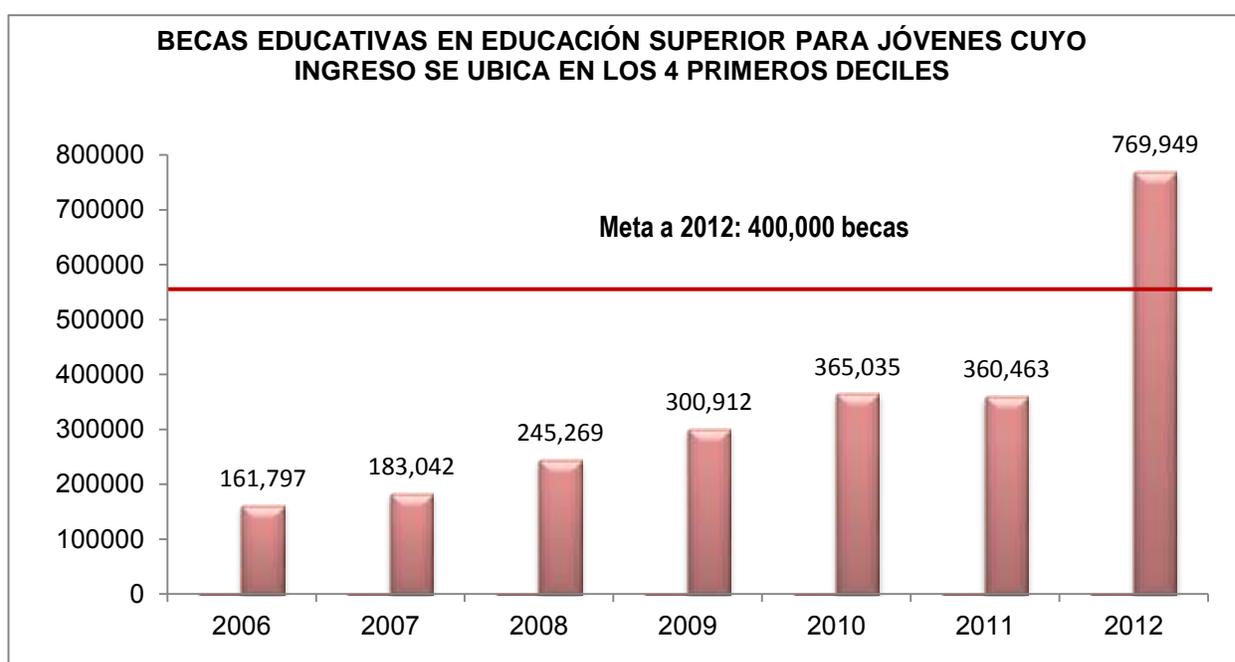
FUENTE: Elaborado con información de la ASF.

El PSE 2007-2012 estableció la meta de alcanzar 60.0% de la matrícula en programas certificados por su calidad educativa. En 2006, el 38.3% de la matrícula de educación superior estudió en programas reconocidos por su buena calidad. La evolución de este indicador mostró una tasa media de crecimiento de 6.7% anual, con lo que alcanzó el 56.5% de la matrícula en programas de calidad para 2012; quedando 3.5 puntos porcentuales por debajo de la meta sectorial y que no se lograría su cumplimiento al final de este periodo.

4.14 Equidad

En el PSE 2007-2012 se estableció la meta de otorgar 400,000 becas para el final del periodo, para ello se definió el indicador “becas educativas en educación superior para jóvenes cuyo ingreso familiar se ubica en los 4 primeros deciles”; el cual fue operado e implementado mediante el Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación Superior (PRONABES).

Los resultados alcanzados, se presentan a continuación:



Fuente: Elaborado con información de la ASF.

En 2006 se otorgaron 161,797 becas a jóvenes cuyo ingreso familiar se ubica en los cuatro deciles de ingreso más bajos, mientras que en 2012 se entregaron 769,949 becas, con lo que se rebasó la meta establecida en el PSE 2007-2012, de 400,000 mil becas.

El porcentaje de cobertura que alcanzó el PRONABES se muestra en el cuadro siguiente:

PORCENTAJE DE COBERTURA DE BECAS EDUCATIVAS			
Ciclo escolar	Matrícula	Becarios	Cobertura
2007	1,765,575	183,042	10.4%
2008	1,828,097	245,269	13.4%
2009	1,918,098	300,912	15.7%
2010	2,054,474	365,035	17.8%
2011	2,238,480	360,463	16.1%
2012	2,390,701	769,949	32.2%

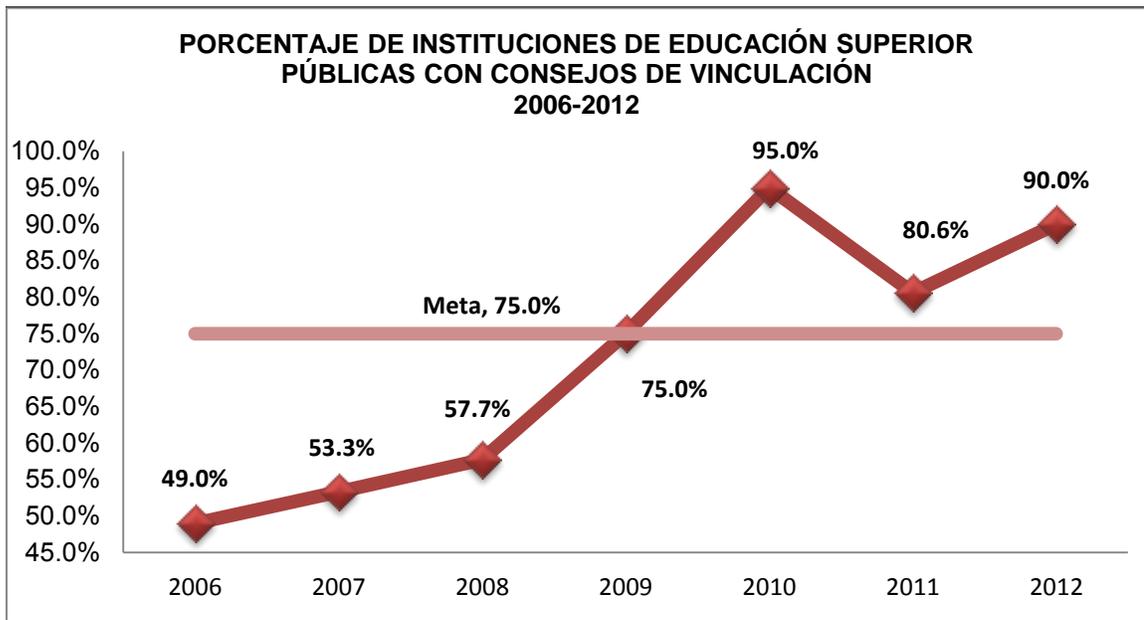
FUENTE: Realizado por la ASF con información proporcionada por la SEP.

El porcentaje de cobertura de becas educativas pasó de 10.4% en el año 2007 a 32.2% en el 2012, lo que en términos absolutos representó beneficiar 183,042 en 2007 y 769,949 alumnos en 2012. Lo anterior significó que la cobertura alcanzó un incremento de 21.8 puntos porcentuales.

4.15 Pertinencia

En la Planeación Nacional se establecieron objetivos de mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior y de formar personas que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral, para ello se definió el indicador de “Porcentaje de instituciones de educación superior públicas con consejos de vinculación” con la meta de alcanzar una proporción de 75.0% en 2012. Los consejos de vinculación son instancias en las que participan actores clave de los sectores público, social y privado de las zonas donde las Instituciones de Educación Superior Tecnológicas (IEST) se encuentran asentadas. Los

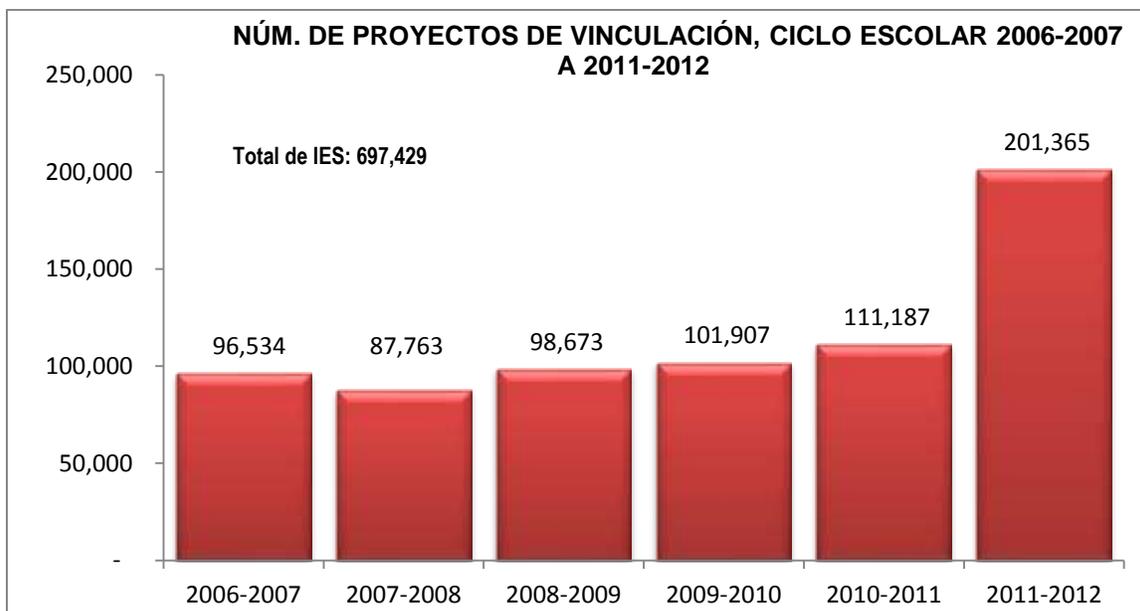
Consejos son espacios de interlocución que permiten establecer o fortalecer lazos de colaboración de diferente tipo. El porcentaje de consejos de vinculación se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborada con información de la ASF

Para 2006, el 49.0% de las IPES del sistema tecnológico (Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas y Universidades Politécnicas) contaban con Consejos Institucionales de Vinculación. En tanto que en 2009 el porcentaje de IEST con consejos de vinculación llegó a 75.0%, con lo que cumplió con la meta sectorial prevista para 2012. De acuerdo con las estimaciones proporcionadas por la SEP, al cierre de 2012 el 90.0% de las IEST contarán con sus correspondientes Consejos Institucionales de Vinculación; alcanzando un nivel de cumplimiento del 120.0%.

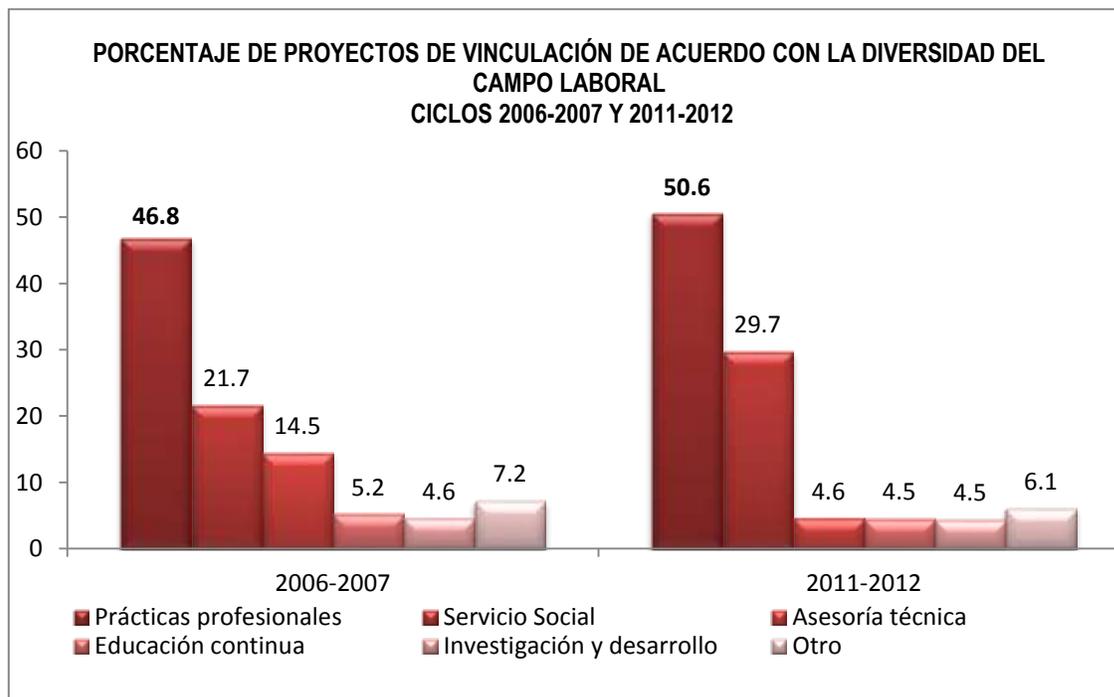
En relación con el número de programas de vinculación, los resultados fueron los siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEP.

En ciclo 2006-2007, el número de proyecto ascendió a 96,534, en contraste con lo alcanzado en el ciclo 2011-2012 con 201,365 proyectos.

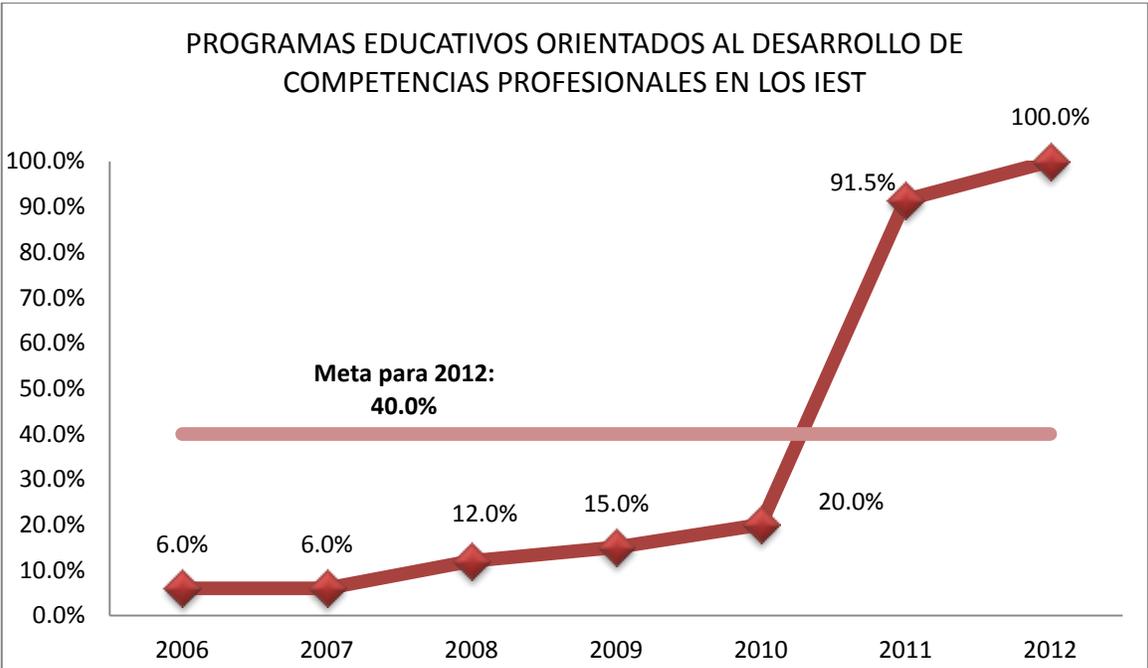
Estos proyectos de vinculación se clasifican de acuerdo con la diversidad del campo laboral, los resultados por tipo de proyecto se presentan a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEP.

En el periodo 2006-2012, los proyectos de vinculación enfocados a las prácticas profesionales alcanzaron el porcentaje más alto en contraste con los proyectos de investigación y desarrollo que en el periodo obtuvieron el porcentaje más bajo.

En materia de pertinencia educativa se estableció el indicador de “Proporción de los programas educativos orientados al desarrollo de competencias profesionales en los Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas y Universidades Politécnicas”, el cual se refiere a la proporción de programas con enfoque centrado en el desarrollo de competencias profesionales que se ofertan en las IEST. Para este indicador se estableció la meta de lograr un 40.0%; los resultados obtenidos se muestran a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEP.

En 2006, 6.0% de los programas educativos de las IEST estaban orientados al desarrollo de competencias profesionales; para 2011, este indicador alcanzó el 91.5% de los programas ofertados por las IPES tecnológicas, lo cual representó que la meta sectorial se superó en 228.8%. Al tercer trimestre de 2012, el 100.0% de los programas de las IEST habían sido actualizados de acuerdo con el enfoque orientado al desarrollo de competencias profesionales.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación de política pública en materia de educación superior, se observa que la problemática identificada en los documentos programáticos de mediano plazo, persiste, no obstante, se ha logrado aumentar la cobertura y elevar la calidad de la este tipo de educación, como refiere la evaluación de política pública practicada por la ASF.

4.16 Conclusiones

- La fiscalización de las IPES comenzó, de manera sistemática y programada, con la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997. Como Auditoría Superior de la Federación, a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2001 se inició un programa estratégico de mediano plazo para fiscalizar a las instituciones universitarias.
- A pesar de la reticencia que existió en contra de la fiscalización de las IPES, actualmente todas las universidades públicas rinden cuentas y están abiertas a la fiscalización superior.
- A 15 años de haber comenzado la revisión de las IPES, la fiscalización se ha venido consolidando en los alcances, ya que a partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2004, además de fiscalizar la gestión financiera, se practican auditorías de desempeño, con el fin de verificar si las IPES cumplieron con el objetivo de mejorar la calidad de la educación superior mediante los proyectos formulados al amparo del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, y a partir del 2008 se realizó la primera auditoría de desempeño con un enfoque integral.
- Las auditorías de desempeño, con base en indicadores cuantitativos, practicadas a las IPES a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2004, resultan congruentes con los fines perseguidos por el Gobierno Federal en materia presupuestaria, en el marco de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual mandata adoptar un sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PBR), de donde se desprende la necesidad de contar con un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- En el proceso de fiscalización, se han identificado fortalezas en las IPES; todas cuentan con procesos certificados bajo la norma ISO 9001:2000; cuentan con un sistema de indicadores que permite evaluar su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos institucionales; en el periodo analizado se ha observado una mejora en los resultados de sus indicadores de

desempeño relativos a la capacidad y competitividad académica; cuentan con un sistema de contabilidad uniforme en todas las instituciones.

- La evaluación de política pública de educación superior realizada por la ASF, identificó que la problemática contante es la falta de cobertura, la baja calidad en los programas educativos y el bajo nivel de capacitación de los profesores. Además de la falta de equidad en los alumnos de educación superior.
- Otro de los problemas identificados es la falta de pertinencia en la educación superior, por ello se han diseñado estrategias de vinculación con el sector productivo actualizado sus programas de estudio de acuerdo con el desarrollo de competencias profesionales que demanda el desarrollo económico.

4.17 Consideraciones finales

- La política pública de educación superior, del periodo 1989-2012, mantuvo continuidad en los objetivos relacionados con la calidad, cobertura, equidad y pertinencia.
- Desde 1978, el Gobierno Federal buscó regular la distribución de recursos públicos federales a las IPES, mediante el financiamiento ordinario y extraordinario; el primero, para cubrir los gastos de operación, y el segundo, para mejorar la calidad de la educación superior, para lo cual estableció un sistema de planeación que permitiera el desarrollo de este nivel educativo.
- Los subsistemas que integran la educación superior son: Instituciones Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales; Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario; Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas; Universidades Politécnicas, Universidades Interculturales; Instituciones para la formación de profesionales de la educación; los Centros Públicos de Investigación, Otras Instituciones de educación superior y la educación superior no escolarizada cuyo universo a 2012 lo conformaban 927 IPES .
- La problemática del sistema de educación superior, entre otros aspectos, consiste en: limitada cobertura educativa; carencia de evaluaciones sistemáticas y confiables sobre el sistema en su conjunto; deficiencias en la formación de los docentes; brechas en el acceso al servicio de educativo entre distintos grupos de la población; insuficiente otorgamiento de recursos públicos para atender las demandas de la educación superior, y desarticulación en los planes y programas de estudio con el sector productivo.
- El diseño normativo de la educación superior se encuentra desactualizado y no responde a las necesidades del sistema; es necesario reglamentar la asignación y aplicación de los recursos y mejorar las funciones de regulación, planeación, evaluación y supervisión.

- En el diseño programático, la estructura de los planes y programas no permite ordenarlos entre una administración y otra; no obstante, los objetivos y estrategias de política pública definidos en los programas sectoriales de educación se alinearon y fueron congruentes con los objetivos que se establecieron en los planes nacionales de desarrollo, de donde se desprende que las administraciones en turno buscaron la continuidad en las acciones de política pública para atender las principales demandas de la educación superior: mejorar la calidad del personal académico y de los planes y programas de estudio, incrementar la infraestructura y equipamiento de las IPES y optimizar su organización y administración.
- En el diseño presupuestal, el financiamiento federal de la educación superior depende principalmente del subsidio ordinario federal y se complementa con el subsidio extraordinario, que opera mediante diversos fondos concursables.
- Los criterios de asignación del subsidio ordinario federal a las IPES estatales, se han modificado en el tiempo para hacerla más eficiente. Inicialmente, se basó en el tamaño de la matrícula, aunque, en la práctica, este subsidio no siempre se asignaba con tal criterio, y dio lugar a un patrón de crecimiento inercial; posteriormente, el subsidio se otorgaba con base en el tamaño de la plantilla de personal, autorizada por la SHCP, el cual se actualizaba con incrementos porcentuales, iguales para todas las instituciones; y en la actualidad, se otorga bajo un criterio de asignación de recursos irreductibles, con un incremento para compensar los impactos inflacionarios y de incremento salarial.
- Uno de los problemas que caracterizan que el financiamiento esté basado, principalmente, en el subsidio ordinario es que no toma en cuenta las mejoras en el desempeño de las instituciones; se profundizan las brechas de financiamiento, debido a su carácter inercial; con frecuencia, los aumentos presupuestarios están por debajo de los índices inflacionarios, y

los recursos disponibles para inversiones de capital e infraestructura son nulos.

- Para resolver esta problemática se han implementado diversos fondos concursables, denominados como subsidio extraordinario, los cuales se asignan en función del desempeño de las instituciones y de una planeación estratégica que atienda los objetivos nacionales.
- La presupuestación de la educación superior se realizó mediante un proyecto presupuestario destinado a ese nivel educativo que estuvo en operación, desde antes de 1989 hasta 1997. A partir del ejercicio fiscal de 1998, se determinaron diversos programas presupuestarios destinados a atender los subsistemas de educación superior, y en algunos casos las instituciones de manera específica, por lo cual, la implementación de programas presupuestarios deberá continuar bajo el esquema de la Matriz de Marco Lógico (MML) y del Presupuesto basado en Resultados (PbR) a fin de asegurar la alineación de los objetivos de cada programa con los de la política pública, así como el cumplimiento de los objetivos y metas previstos, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño de la política pública de educación superior.
- Se han implementado indicadores estratégicos para evaluar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos de cobertura y calidad contenidos en el diseño de la política pública; se establecieron metas específicas para cada indicador, y se definieron nuevos indicadores para evaluar la cobertura en regiones con menor atención en este nivel educativo y la calidad de los elementos del sistema (docentes, infraestructura, planes y programas); asimismo, se diseñaron indicadores para los temas de equidad y pertinencia.
- En el periodo 1989-1994, los indicadores de desempeño no mostraron avances en materia de cobertura al determinarse una disminución del 2.7%. Contrariamente, los indicadores de atención de la demanda y absorción crecieron 4.4% y 36.6%. Los indicadores de calidad reflejaron resultados

positivos: el índice de eficiencia terminal mostró un incremento de 84.8%, en tanto que la deserción escolar presentó una disminución de 5.6%.

- Entre 1995 y 2000, los indicadores de cobertura mostraron avances favorables. El índice de cobertura aumentó; 43.4%; en tanto que el porcentaje de jóvenes atendidos se incrementó 5.1%. Sin embargo, el índice de absorción mostró una disminución del 2.4%. Los indicadores de calidad en este periodo, no fueron positivos, ya que el de eficiencia terminal tuvo un decremento de 0.4%, mientras que la deserción escolar aumentó 193.3%.
- Entre 2001 y 2006 los indicadores de cobertura presentaron avances contrastantes. El índice de cobertura aumentó 16.7%; mientras que la atención de la demanda y la absorción decrecieron 2.4% y 9.2%. Los indicadores de calidad no obtuvieron resultados favorables, ya que la eficiencia terminal disminuyó en un 13.7% y el índice de deserción decreció 14.6%.
- En 2007-2012, los indicadores de cobertura mostraron avances positivos: la cobertura aumentó un 26.6%, la atención de la demanda creció un 3.9%, y el de absorción registró un incremento de 15.8%. Los indicadores de calidad también mostraron resultados favorables: la eficiencia terminal creció 10.5%, en tanto que el índice de deserción disminuyó 7.1%. En este periodo se cumplieron 9 de las 10 metas establecidas en los indicadores de educación superior en materia de cobertura, calidad, equidad y pertinencia.
- De acuerdo con los resultados de los indicadores analizados en el periodo 1989-2012, se concluye que la política pública de educación superior cumplió con los objetivos de ampliar las oportunidades educativas y asegurar el acceso a este nivel educativo: la cobertura educativa creció 123.1%, al pasar de 14.7%, en el ciclo escolar 1989-1990 a 32.8% en el de 2011-2012. Al final del periodo la atención de alumnos que demandaron el servicio de educación superior alcanzó un crecimiento de 9.7%, al pasar de 84.5% a 92.7%. La absorción de alumnos egresados de bachillerato obtuvo un crecimiento de 46.0%, al pasar de 65.9% a 96.2%.

- Los indicadores establecidos para medir el cumplimiento del objetivo de la política pública de impulsar la calidad de los servicios de educación superior, en el periodo 1989-2012, mostraron resultados positivos, ya que la eficiencia terminal en este nivel se incrementó 90.0%, al pasar de 38.1% a 72.4%, lo que significó que casi tres cuartas partes de los alumnos inscritos en algún programa de educación superior concluyó en el tiempo previsto sus estudios. La deserción escolar, si bien no mostró un comportamiento regular, para el ciclo escolar 2010-2011 tuvo una reducción de 54.9%, al pasar de 14.2% a 7.8%.
- La cobertura y la calidad han sido una problemática constante de la educación superior en el periodo analizado (1989-2012); en particular, se observó que aunque la absorción en este nivel educativo es cercana al 100%, la cobertura educativa continúa siendo baja, debido principalmente a la deficiente formación de los estudiantes en los niveles previos que obstaculizan o impiden el tránsito a nivel superior; la carencia de un sistema integral de evaluación que evita conocer la calidad de los elementos del sistema educativo, la falta de oportunidades laborales para los egresados, aunado a la concentración de los profesionistas en campos disciplinarios sobresaturados.
- Se observan avances en el cumplimiento de los objetivos de ampliar las oportunidades educativas y de elevar la calidad de la educación superior, aunque persisten rezagos que habrá que atender. Si bien para el ciclo escolar 2011-2012 se alcanzó el 32.8% de la población de 19 a 23 años de edad, ello significa que existe un 67.2% de jóvenes que no accede a este nivel educativo, por lo que se deberán adoptar estrategias para incrementar la cobertura de la educación media superior que permitan que más jóvenes puedan acceder al nivel de estudios superiores. De la misma forma, se deberá continuar con los esfuerzos para aumentar la eficiencia terminal, reducir los índices de deserción y fortalecer la pertinencia de la educación superior para lograr su vinculación con el sector productivo.

- Es con el PSE 2007-2012 que se define el indicador de “Porcentaje de instituciones de educación superior públicas con consejos de vinculación para las instituciones de educación superior tecnológicas” (IEST), indicador que estableció una meta de 75.0%, de la cual se logró que un 90.0% de IEST contaran con dichos consejos. Los programas de vinculación que manejaron las citadas instituciones se incrementaron de 96,534 a 201,365, lo que significó un aumento de 108.6% en el periodo. En dichos proyectos se observa que los que están asociados a prácticas profesionales alcanzaron el 50.6%. Aunque en este periodo se realizaron esfuerzos en materia de vinculación, solamente para las IEST se establecieron indicadores que la pudiesen medir. Por lo que es necesario cuestionar y replantear la importancia del concepto de vinculación educativa para el conjunto de las IPES.
- Se deberá fortalecer la comunicación entre las instituciones de educación superior y los organismos del sector productivo, mediante las herramientas tecnológicas que les permitan identificar y difundir los resultados de sus investigaciones, así como de sus desarrollos transferibles; y a las empresas, promover la investigación cooperativa y transmitir las necesidades de investigación y desarrollo y de tecnología a las universidades.
- De acuerdo con las exigencias actuales de este nivel educativo, la reflexión y las decisiones de política pública en torno de la vinculación deberá incluir, además de la relación con el sector productivo, temas como la cooperación internacional, cultura política y democrática, regiones de aprendizaje, entre otros.
- El gasto educativo como proporción del PIB creció significativamente en el periodo analizado: al pasar de 3.6% en 1989 a 6.4% en 2012. En este periodo el gasto en educación se incrementó en un 331.4% en términos reales, al pasar de 216,086 mdp en 1989 a 932,204 mdp en 2012. El gasto federal por alumno entre 1989 y 2011 creció en términos reales 138.3%, al pasar de 21.4 miles de pesos a 51.0 miles de pesos. La inversión en

educación no explica por sí sola los resultados académicos que obtienen los alumnos.

- Los indicadores internacionales de: tasa de inscripción en educación superior; población de 25 a 64 años que concluyó educación superior; tasa de graduación, y gasto en educación superior como porcentaje del PIB, muestran el rezago que tiene México en materia de educación superior respecto del promedio de los países de la OCDE; asimismo, en la mayoría de los indicadores se ubica en los últimos lugares.
- En suma, los indicadores muestran que en México el gasto educativo no ha conseguido los resultados esperados, ya que es uno de los países que mayor inversión realiza en educación, en comparación con países de renta media alta o sus pares latinoamericanos, los cuales han obtenido mejores logros educativos con menor inversión.
- La educación es uno de los bienes públicos más costosos para los países, la buena educación es onerosa: exige muchos profesores, todos ellos capacitados, profesionalizados, evaluados y adecuadamente retribuidos; infraestructura, equipamiento y tecnología; renovación y actualización de planes y programas de estudio; no obstante, una mala educación es más costosa para el desarrollo de los países.
- A 15 años de haber iniciado la revisión y fiscalización de las IPES, los resultados se han venido consolidando en los objetivos y alcances de las auditorías, ya que a partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2004, además de fiscalizar la gestión financiera se practican auditorías de desempeño, con el fin de verificar si las instituciones cumplieron con el objetivo de mejorar la calidad de la educación superior mediante los proyectos formulados al amparo de los proyectos autorizados mediante el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, y a partir del 2008 se realizan auditorías de desempeño con un enfoque integral.
- De la Cuenta Pública de 1997 a la de 2012, se han realizado 138 auditorías a 58 IPES. Los resultados de la fiscalización muestran que las universidades públicas cuentan con procesos certificados y con un sistema

de indicadores que permite evaluar su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Se han identificado debilidades relacionadas con los convenios de apoyo financiero; ya que los gobiernos estatales no entregan con oportunidad los recursos convenidos; y existe una falta de supervisión de la SEP en el cumplimiento de los convenios de apoyo financiero y los de colaboración y apoyo.

- En la evaluación de los indicadores institucionales, se ha observado que algunas instituciones no programan metas que para evaluar su contribución a la educación superior conforme a los objetivos de la planeación nacional. El incumplimiento de las metas de los indicadores de capacidad y competitividad académica refleja una planeación inadecuada o bien una falta de recursos para cumplir con la planeación estratégica.
- Las auditorías de desempeño, con un enfoque integral, que evalúan los indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura, de las instituciones de educación superior de conformidad con su legislación universitaria y los ejes rectores establecidos en su plan de desarrollo institucional, buscan, en términos de eficacia eficiencia y economía, fomentar y coadyuvar a la consecución de los objetivos institucionales.

Fuentes consultadas

- Auditoría Superior de la Federación, Normativa para la Fiscalización Superior, Lineamiento Técnico de la Auditoría Especial de Desempeño Número 2. “La Auditina”, Febrero 2012.
- Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas, Instituciones Públicas de Educación Superior, 2006.
- Corzo Franco Julio, Diseño de Políticas Públicas, Ilexe editorial, 2013.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina, 2010.
- Aguilar Villanueva Luis F., La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior, 2005. Informe sobre la Fiscalización Superior a las Instituciones Públicas de Educación Superior 1998-2008.
- Auditoría Especial de Desempeño, Marco operativo, Noviembre 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Montecinos Egon Elier, Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público, Cuadernos de Administración, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.
- Fondo de Modernización para la Educación superior (FOMES) Informe Final: Evaluación de consistencia y resultados y diseño 2007, SEP- Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

- Informe de Resultados de la Revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012.
- Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, SEP-SESIC-IESALC-UNESCO, 2003, pp. 14-20.
- Informe sobre la fiscalización Superior de las IPES, 1998-2008, Auditoría Superior de la Federación.
- La Educación Superior en México, Senado de la República, 1974. Fue de las referencias comprendidas hasta el año de 1940.
- Ley General de Educación.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior, Artículo 3.
- Los problemas del Financiamiento de la Educación Superior, Propuestas para convención Nacional de Hacendaria, La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior 2004.
- Merino, Mauricio, “La importancia de la ética en el análisis de las política públicas”, en Merino, Mauricio, (comp.), “Problemas, decisiones y soluciones”, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Normativa para la Fiscalización Superior, Tomo I, Maro Rector, Normas y Esquema Operativo, Diciembre 2011.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

- Portal institucional del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C. (Copaes), recuperado de [<http://www.copaes.org.mx/home/Antecedentes.php>].
- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.
- Programa Nacional de Educación 2001-2006.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000. A) Nueva Estructura Programática (NEP) e indicadores estratégicos. - 07/11/1997.
- Programa para la Modernización Educativa 1989-1994
- Programa Sectorial de Educación 2007-2012.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Salcedo Aquino Roberto, Evaluación de Políticas Públicas, Biblioteca Básica de Administración Pública, Julio de 2010.
- Salcedo Aquino Roberto, Evaluación de políticas públicas, Siglo XXI, 2011.
- Secretaría de Educación Pública. III Conferencia Interamericana de Educación. Organización y trabajos realizados por el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica (CNESIC). México, 22 a 29 de agosto de 1937, p. 3.
- Sojo Aldape Eduardo, Políticas Públicas en Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.