

Plataforma Educativa 2006

Cuaderno de trabajo

VII. Educación superior

Elaboración:

Marisol Silva Laya

Revisión:

Alejandro Canales
Alejandro Márquez J.

INDICE

OBSERVATORIO CIUDADADNO DE LA EDUCACIÓN

POR EL GRUPO DE REDACCIÓN:

Canales Sánchez Alejandro
Cortés Vargas Daniel
Flores Crespo Pedro
Ibarrola Nicolín María De
Márquez J. Alejandro
Muñoz Aldo
Muñoz Izquierdo Carlos
Pavón Tadeo Maira F.
Rodríguez Gómez Roberto
Rodríguez Miguel Angel
Villa Lever Lorenza

COLABORACIÓN:

Aguilera Sandra
Burbano Liliana
Galicia Teresa
Navarro Yoalli
Silva Laya Marisol

OCTUBRE, 2005

1.	Descripción general de la problemática	2
2.	Balance de las acciones y programas llevado a cabo	8
2.1	¿Cuál es el alcance de las acciones emprendidas para ampliar la cobertura? ..	8
2.2	¿Se ha impulsado la calidad?	14
2.3	¿Cuál es el balance en ciencia y tecnología?	21
2.4	¿Qué avances se presentan en torno a la coordinación y gestión del SES? ...	23
3.	Tareas pendientes	25
3.1.	Cobertura	25
3.2.	Calidad	26
3.3.	Integración y gestión del sistema	27

PRESENTACIÓN

De cara a la coyuntura política de 2006, Observatorio Ciudadano de la Educación e Incidencia Civil en Educación se han propuesto trabajar con el ánimo de ejercer un juicio crítico, independiente y fundado sobre la política educativa de nuestro país. ¿En qué se ha avanzado? ¿Qué metas no se han cumplido? ¿Qué retos tienen enfrente los candidatos y sus partidos políticos en materia educativa?

Estos cuestionamientos son abordados en el documento que usted tiene en sus manos, sin embargo, pensamos que hay que ir más allá; por lo tanto, le invitamos a que discuta el contenido de este material y trate de impulsar el diálogo con el objetivo de formular propuestas claras y concretas. Los ciudadanos y sus organizaciones tienen mucho que decir sobre los problemas educativos del país y la forma en que éstos podían aminorarse.

Las propuestas que usted y sus organizaciones formulen servirán para nutrir la Plataforma Educativa 2006, la cual, será presentada a la sociedad en general y a los representantes de los principales partidos políticos estableciendo así, un valioso espacio de interlocución entre autoridades políticas y ciudadanos.

En este cuaderno se analiza la situación que guarda la *educación superior*, tomando como referencia las políticas educativas implementadas a lo largo del presente sexenio; por ello se destaca lo relativo a la cobertura, la equidad, calidad y la gestión, objetivos primordiales del periodo. Se realiza un balance de las acciones en el cual se destaca lo que se ha hecho y lo que no, los logros alcanzados, dónde no se registran los resultados esperados, cuáles acciones han sido equivocadas para atacar los problemas y, del mismo modo, se identifican los vacíos que persisten. Finalmente, se delinearán las tareas pendientes. Este análisis se ubica en el ámbito nacional, esperamos que la discusión en los foros enriquezca la reflexión con las experiencias regionales y nos permita arribar a propuestas concretas para mejorar la situación de la educación superior en nuestro país.

1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA

El sistema de educación superior enfrenta la necesidad prioritaria de ampliar la cobertura para dar acceso a un amplio segmento de la población joven que está quedando fuera de la formación universitaria. Éste continúa siendo un problema básico a enfrentar ya que, si bien se han registrado avances durante el presente sexenio, éstos no han sido de la magnitud deseable. Adicionalmente, el avance hacia la equidad es lento y la relevancia del sistema enfrenta serias limitaciones; todo ello se asocia con niveles de calidad aún poco satisfactorios.

A lo largo de este periodo, la matrícula en educación superior ha aumentado; pero aún enfrenta rezagos. Según, los datos del V Informe de Gobierno, durante el periodo 2000-2005 pasó de más de 1 millón 900 mil a poco más de 2 millones 300 mil y estima que para el 2006 se alcanzará una matrícula de más de 2 millones 445 mil alumnos; sin embargo, el sistema no habrá crecido según lo planeado por el PNE el cual preveía llegar a 2 millones 800 mil alumnos. Ello significa que falta incorporar a más de 350 mil jóvenes para cumplir la meta sexenal, o bien que ésta se alcanzará solamente en un 87.34%.

Cuadro 1. Matrícula total en Educación Superior (miles de alumnos)

	Datos reportados						Estimación	Tasa de crecimiento anual
	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005p/	2005-2006e/	
Normal	215.5	200.9	184.1	166.9	155.5	146.3	141.8	-5.7%
Licenciatura	1,629.2	1,718.0	1,830.5	1,931.6	2,023.6	2,087.7	2,147.0	5.3%
Posgrado	118.1	128.9	132.5	138.3	143.6	150.9	156.8	5.5%
Total Nacional	1,962.8	2,047.9	2,147.1	2,236.8	2,322.8	2,384.9	2,445.6	4.1%

p/ preliminar e/ Cifras estimadas

Fuente: Anexo Estadístico V Informe de Gobierno

Para dimensionar la magnitud del problema es importante tener presente que si bien a lo largo de las últimas décadas ha habido un incremento en la tasa de atención del sistema de educación superior, la magnitud del número de jóvenes que permanece fuera de las aulas universitarias es enorme. Si calculamos la tasa de atención, tomando en cuenta sólo a la población de licenciatura, normal y técnico superior o profesional asociado tenemos que actualmente es de 21.7, lo que representan un incremento de poco más de tres puntos porcentuales respecto del año 2000; sin embargo, también indica que para el periodo 2004-2005 8 millones de jóvenes en edad de recibir educación superior quedaron excluidos de la

misma. Además, es importante señalar que, pese al crecimiento, aún estamos lejos de alcanzar la meta sexenal (28%).

Cuadro 2. Tasa de atención en educación superior*

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006e/
MATRÍCULA SES	1,844.70	1,918.90	2,014.60	2,098.50	2,179.10	2,234.00	2,288.80
POBLACIÓN DE 19 A 23 AÑOS	9,987.1	10,058.5	10,128.7	10,194.7	10,251.1	10,301.5	10,351.0
TASA DE ATENCIÓN	18.47%	19.08%	19.89%	20.58%	21.26%	21.69%	22.11%

* Incluye Normal, Licenciatura y Técnico Superior Universitario

e/ Cifras estimadas

Fuente: Anexo Estadístico V Informe de Gobierno y CONAPO (2000), Proyecciones de Población 2000- 2050.

Si hacemos un análisis más fino acerca de los jóvenes que quedan fuera del sistema, tendremos que tomar en cuenta el grupo población que egresa de la educación media superior y cuántos de ellos ingresan al SES. Si tomamos los datos sobre nuevo ingreso del anuario estadístico de la ANUIES respecto del último año publicado (2002-2003), tenemos que la tasa de absorción es de 72.5%, por lo que en ese ciclo escolar no accedieron a la educación universitaria más de 200 mil jóvenes, si cada año se repite una situación similar a lo largo del sexenio tendremos como resultado la exclusión de más de un millón de jóvenes.

Cuadro 3. Tasa de absorción en Educación Superior, ciclo 2002-2003

NUEVO INGRESO SES	547.53
EGRESADOS DE EMS	755.14
JÓVENES FUERA DEL SES	207.61
TASA DE ABSORCIÓN	72.51%

Fuente: ANUIES (2003) Anuario estadístico y Anexo Estadístico V Informe de Gobierno

Los datos expuestos remiten a que el problema de la cobertura sigue siendo uno de los grandes desafíos que enfrenta el sistema de educación superior. De cualquier modo, es necesario conocer las características del crecimiento de la matrícula; en tal sentido es preciso resaltar lo siguiente:

- El principal crecimiento de la matrícula, en términos absolutos se registró en torno a la licenciatura, la cual experimentó durante el período 2000-2005 un crecimiento de más de 390 mil estudiantes; por el contrario la educación normal vio disminuida su matrícula en más 69 mil alumnos.
- El posgrado no ha crecido según lo esperado, ya que a 2006 se preveía registrar 210 mil estudiantes; sin embargo, para el 2005-2005 la matrícula ascendía a casi 150 mil estudiantes y las proyecciones indican que para 2006 se registrarían sólo 156 mil alumnos.

- Con respecto al nivel Técnico Superior Universitario (TSU), sólo se cuenta con los datos del anuario estadístico de la ANUIES que indica que durante el período de 2000 a 2003 la matrícula sólo creció en 23,353. Este crecimiento resulta insuficiente, si se toma en cuenta que durante todo el sexenio se proponía crear alrededor de 100 mil lugares y como estrategia para lograrlo se crearon 13 nuevas UT y 6 nuevas unidades con lo que este subsistema alcanzó un total de 57 instituciones.

Cuadro 4. Matrícula total en Técnico Superior Universitario*

	Datos reportados				Tasa geométrica de crecimiento anual %	Proyecciones			Meta a 2006
	2000	2001	2002	2003		2004e/	2005e/	2006e/	
Total Nacional	43,750	48,728	55,836	67,103	15.32	77,386	89,245	102,921	150,000
% de avance hacia la meta		32.49%	37.22%	44.74%		51.59%	59.50%	68.61%	

e/ Cifras estimadas

* Incluye, además de la matrícula de las universidades tecnológicas, la de otras instituciones que imparten esta opción educativa.

Fuente: Fuente: Silva, Y., Sandoval, A. et al (2005). Valoración del cumplimiento de metas Subprograma Sectorial de Educación Superior del PNE período 2001-2004

- Las instituciones particulares continúan presentando un mayor dinamismo. Los datos del quinto informe de gobierno indican que la participación de la educación particular ganó terreno en la composición de la matrícula total de del SES, pasando del 30% al inicio del período a una participación de 32.5% al final del mismo. Además la tasa de crecimiento de la educación particular durante el periodo es más del 50% mayor al experimentado por la pública. Lo que da cuenta de la magnitud en la cual este sector está captando a la población que demanda educación superior.

Cuadro 5. Matrícula total en Educación Superior, por sostenimiento

	Datos reportados			Estimación	% SES 1999-2000	% SES 2005-2006	Tasa de crecimiento anual
	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006e/			
Público	1367.1	1442.7	1556.8	1651.3	69.7%	67.5%	3.47%
Particular	595.7	704.4	766	794.3	30.3%	32.5%	5.55%
Total Nacional	1962.8	2147.1	2322.8	2445.6	100.0%	100.0%	4.10%

p/ preliminar e/ Cifras estimadas

Fuente: Anexo Estadístico V Informe de Gobierno

- En relación con las áreas de estudio, la mayor concentración de la matrícula sigue presentándose en torno a las ciencias sociales y administrativas que para el ciclo 2004-2005 atrajo el 46.7% del total y se estima la misma proporción para fines de sexenio, aunque es preciso señalar que a lo largo del período se registró un descenso de alrededor del 3%. Por su parte, las áreas de Ciencias Agropecuarias, y Ciencias Naturales y Exactas muestran decrementos del orden del 0.5%. Esta distribución de la matrícula, favoreció las áreas de

Educación y Humanidades que creció en casi 3 puntos porcentuales y de Ingeniería y Tecnología, que aumentó su participación en 1.4%.

Cuadro 6. Matrícula de Licenciatura según área de estudios

	Datos reportados						Estimación
	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005p/	2005-2006e/
Ciencias Agropecuarias	3.2%	3.1%	3.0%	2.9%	2.9%	2.2%	2.4%
Ciencias de la Salud	9.0%	9.0%	8.9%	9.0%	9.0%	9.2%	9.1%
Ciencias Naturales y Exactas	2.8%	2.7%	2.5%	2.4%	2.4%	2.4%	2.3%
Ciencias Sociales y Administrativas	49.6%	48.8%	48.2%	48.0%	48.0%	46.7%	46.7%
Educación y Humanidades	30.8%	31.5%	32.3%	32.3%	32.3%	33.5%	33.5%
Ingeniería y Tecnología	4.6%	4.9%	5.2%	5.4%	5.4%	6.0%	6.0%

p/ preliminar e/ Cifras estimadas

Fuente: Anexo Estadístico V Informe de Gobierno

La concentración en las ciencias sociales y administrativas es una tendencia que podría explicarse por el hecho de que, como lo demuestran algunos estudios¹, las carreras de esta área figuran entre las que concentran mayor número de ocupados, especialmente Contaduría y Administración, razón por la cual siguen atrayendo a un grueso segmento de los jóvenes.

Para conocer con algunos de los resultados que está obteniendo el SES, vale la pena detenerse en las tasas de titulación y graduación, así como en la colocación de los egresados en el mercado de trabajo.

En relación con el primer punto, es preciso señalar que los avances logrados han sido mínimos. Aunque no se cuenta con datos actualizados para el último ciclo escolar, un estudio de Silva, Sandoval et al (2005) muestra que en el caso de la tasa de titulación en los niveles de licenciatura y técnico superior universitario, para el periodo 2000-2002 se incrementó en 1.31% y aún se hallaba a 12 puntos porcentuales de la meta para fines del sexenio que es de 65%.

¹ Ver ANUIES, 2002. Mercado laboral de profesionistas en México. Diagnóstico y prospectiva al año 2010. ANUIES. México: ANUIES y Márquez, A. (2002). Educación superior y mercados de trabajo: un análisis de los factores macro y micro sociales relacionados con la demanda por educación superior. Tesis de doctorado en educación en la Universidad de Aguascalientes, México.

Cuadro 7. Tasas de Titulación de Técnico Superior Universitario y Licenciatura, 2000-2002

2000			2001			2002		
Tasa de titulación TSU	Tasa de titulación Licenciatura	Tasa de titulación de TSU y licenciatura	Tasa de titulación TSU	Tasa de titulación Licenciatura	Tasa de titulación de TSU y licenciatura	Tasa de titulación TSU	Tasa de titulación Licenciatura	Tasa de titulación de TSU y licenciatura
54.44	51.61	51.69	42.02	51.80	51.52	42.70	53.32	53.00

Nota: la tasa de titulación agregada de TSU y licenciatura se calculó mediante un promedio ponderado que considera el porcentaje que cada uno de estos niveles representa sobre la matrícula total de ambos niveles.

Fuente: Silva, Y., Sandoval, A. et al (2005). Valoración del cumplimiento de metas Subprograma Sectorial de Educación Superior del PNE período 2001-2004.

En lo que a la tasa de graduación del posgrado se refiere, para el mismo ciclo no se observaba mejoría alguna, la tasa estaba a 11 puntos del alcanzar la meta de 55%.

Cuadro 8. Tasas de Titulación del Posgrado, 2000-2002

2000			2001			2002		
Tasa de titulación Maestría	Tasa de titulación Doctorado	Tasa de titulación de Maestría y Doctorado	Tasa de titulación Maestría	Tasa de titulación Doctorado	Tasa de titulación de Maestría y Doctorado	Tasa de titulación Maestría	Tasa de titulación Doctorado	Tasa de titulación de Maestría y Doctorado
39.87	87.03	44.24	36.97	65.6	39.59	42.06	64.49	44.22

Nota: la tasa de titulación agregada de Maestría y Doctorado se calculó mediante un promedio ponderado que considera el porcentaje que cada uno de estos niveles representa sobre la matrícula total de posgrado

Fuente: Silva, Y., Sandoval, A. et al (2005). Valoración del cumplimiento de metas Subprograma Sectorial de Educación Superior del PNE período 2001-2004.

Para revertir esta situación parece necesario revisar los escasos mecanismos instrumentados hasta ahora (como el requisito de la tesis para la titulación y la incorporación del servicio social al currículo) e instrumentar otros que resulten más eficaces. Las iniciativas emprendidas en el ámbito de los procesos educativos como son las tutorías y los enfoques centrados en el aprendizaje tendrían que ser examinadas e impulsadas con mayor intensidad para que impacten positivamente en el logro de mejores resultados en el sistema.

Un último elemento que conviene tener presente para valorar el estado actual de la educación superior es el relativo a la colocación de sus egresados en el mercado de trabajo. En general distintos estudios muestran que los egresados enfrentan serias dificultades para obtener un empleo acorde con su calificación. Además también se ven afectados por el desempleo ya que la suma de los jóvenes desempleados que cuentan con niveles educativos de profesional medio y superior, llegan a representar casi la mitad de la población juvenil desocupada².

² Ver OCE, Debate Educativo 8

Por otra parte, un diagnóstico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)³ donde se aborda la situación del mercado laboral de profesionistas en México en la década de los 90 revela que si bien casi la totalidad de la oferta neta de profesionistas encontró una demanda para sus servicios dentro del sector productivo mexicano, no lo hicieron en ocupaciones que reclaman de los conocimientos y capacidades profesionales adquiridas en las aulas universitarias ("saldo relevante" lo denominan los autores y lo calculan en 45.6 por ciento del total de egresados). Es decir, dado el desempeño de la economía, el número de egresados necesarios para laborar en ocupaciones de carácter profesional fue mucho menor que el número total de egresados del sistema de educación superior del país y el excedente de la oferta de profesionistas que encuentra empleo en ocupaciones de carácter residual desplaza de esas labores productivas a personas con menores niveles de escolaridad.

En síntesis, el panorama descrito indica que si bien la matrícula de educación superior ha aumentado, el crecimiento resulta insuficiente para garantizar el acceso a este nivel educativo de los jóvenes que lo demandan. Otro de los problemas que enfrenta el SES es la baja eficiencia terminal, lo que implica que una proporción importante de la población escolar permanece en el sistema por más tiempo del establecido, con lo que se reducen los lugares disponibles para un nuevo ingreso y por tanto para ampliar la matrícula. Esta situación exige la revisión y transformación de los procesos educativos para favorecer una mayor eficiencia terminal. Por otra parte, los egresados del sistema enfrentan dificultades para insertarse en condiciones favorables en el mercado de trabajo. La solución a este problema exige respuestas tanto en el ámbito económico como en el educativo. Desde éste último, las acciones se han canalizado hacia el intento por reorientar la matrícula hacia áreas tecnológicas; sin embargo, la mayor concentración sigue presentándose en torno a las ciencias sociales y administrativas. En fin, el SES enfrenta serios problemas en su cobertura, su calidad y su gestión, en el siguiente apartado revisaremos el alcance e impacto de las acciones llevadas a cabo en el sexenio para mejorarlo.

³ ANUIES, 2002. Op cit.

2. BALANCE DE LAS ACCIONES Y PROGRAMAS LLEVADO A CABO

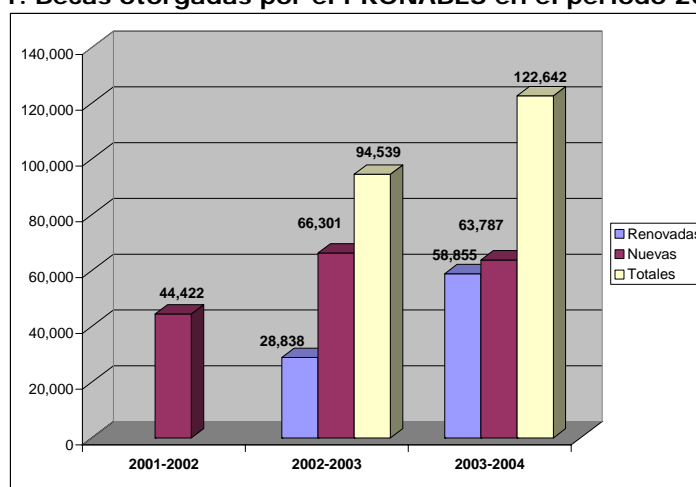
Durante el presente sexenio, para el sistema de educación superior se establecieron tres objetivos estratégicos: a) ampliar la cobertura con equidad, b) mejorar la calidad de la educación superior y, c) impulsar la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior. En este apartado revisaremos brevemente los alcances y vacíos que se han presentado.

2.1 ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS PARA AMPLIAR LA COBERTURA?

Si bien en el apartado anterior se revisó brevemente la problemática en torno a la cobertura del SES, toca examinar en este acápite las fortalezas y debilidades de las principales acciones del sexenio dirigidas a ampliar la cobertura. Dichas acciones se agrupan en dos grandes políticas: a) la ampliación de la matrícula con equidad y b) la ampliación y diversificación de la oferta.

Una de las acciones más notables del sexenio fue la creación del Programa Nacional de Becas de Educación Superior (PRONABES) el cual ha sido una estrategia efectiva para apoyar el acceso y la permanencia de jóvenes de escasos recursos en el SES. La meta fijada para este programa presenta el mejor nivel de logro registrado en el período y se prevé que para finales del sexenio sobrepasará la cifra de 322 mil becas proyectadas, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Becas otorgadas por el PRONABES en el período 2001-2004



Fuente: PROANBES (2005), Programa Nacional de Becas para la Educación Superior

Sin embargo, para el ciclo 2003-2004 Silva, Sandoval et al (2005) advertían que aunque existía una correlación significativa (moderada) entre el índice de marginación de las distintas entidades federativas y la proporción de becas otorgadas de acuerdo con su matrícula, todavía persistían casos de inequidad en estados con niveles de marginación muy alto que no habían recibido un trato prioritario en la cantidad de becas que se les otorga. En la siguiente tabla pueden observarse los casos de Oaxaca y Guerrero y Chiapas que teniendo un nivel de marginación muy alto presentan una menor proporción de becas que otros estados con un mayor nivel de desarrollo. De ahí que, para que este programa tenga un impacto mayor a favor de la equidad, será necesario que revise y redefina las estrategias para atender estos casos especiales.

Cuadro 9. Proporción de becas otorgadas con relación a la matrícula estatal según su nivel de marginación, 2003-2004

Entidad Federativa (A)	Nivel de Marginación (B)	Índice de Marginación (C)	Becas 2003-2004 (D)	Matrícula TSU y Lic. 2003 (E)	D / E
Chiapas	Muy alto	2.25073	3,301	45,953	7.18%
Guerrero	Muy alto	2.11781	3,172	39,794	7.97%
Oaxaca	Muy alto	2.07869	3,304	45,570	7.25%
Veracruz	Muy alto	1.27756	17,497	102,460	17.08%
Hidalgo	Muy alto	0.87701	3,916	33,200	11.80%
Subtotal	Muy alto		31,190	266,977	11.68%
SLP	Alto	0.72114	4,047	35,667	11.35%
Puebla	Alto	0.72048	8,604	103,973	8.28%
Campeche	Alto	0.70170	1,040	13,318	7.81%
Tabasco	Alto	0.65540	5,542	43,765	12.66%
Michoacán	Alto	0.44913	4,719	58,128	8.12%
Yucatán	Alto	0.38133	2,768	33,826	8.18%
Zacatecas	Alto	0.29837	2,234	20,131	11.10%
Guanajuato	Alto	0.07966	4,151	57,955	7.16%
Nayarit	Alto	0.05813	1,257	15,415	8.15%
Subtotal	Alto		34,362	382,178	8.99%
Sinaloa	Medio	- 0.09957	2,013	67,027	3.00%
Querétaro	Medio	- 0.10726	621	27,512	2.26%
Durango	Medio	- 0.11390	1,619	21,629	7.49%
Tlaxcala	Medio	- 0.18493	886	17,761	4.99%
Morelos	Medio	- 0.35571	1,687	26,574	6.35%
Q Roo	Medio	- 0.35917	1,599	10,980	14.56%
Subtotal	Medio		8,425	171,483	4.91%
México	Bajo	- 0.60460	13,123	186,512	7.04%
Colima	Bajo	- 0.68709	838	13,004	6.44%
Tamaulipas	Bajo	- 0.69053	3,785	73,064	5.18%
Sonora	Bajo	- 0.75590	1,009	61,953	1.63%
Jalisco	Bajo	- 0.76076	5,693	129,483	4.40%
Chihuahua	Bajo	- 0.78007	4,347	58,469	7.43%
BCS	Bajo	- 0.80173	966	9,772	9.89%
Ags.	Bajo	- 0.97340	617	21,123	2.92%
Subtotal	Bajo		30,378	553,380	5.49%
Coahuila	Muy bajo	- 1.20202	2,612	55,214	4.73%
BC	Muy bajo	- 1.26849	1,658	45,263	3.66%
NL	Muy bajo	- 1.39258	2,465	113,139	2.18%
DF	Muy bajo	- 1.52944	11,552	344,944	3.35%
Subtotal	Muy bajo		18,287	558,560	3.27%
Total			226,997	1,932,578	11.75%

Fuente: Silva, Y., Sandoval, A. et al (2005). Valoración del cumplimiento de metas Subprograma Sectorial de Educación Superior del PNE período 2001-2004.

Otra de las acciones que destaca en este ámbito, se refiere al propósito de aumentar la matrícula de estudiantes de origen indígena en la educación superior, para lo cual se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- i. El otorgamiento de becas a la población indígena para cursar este nivel educativo, a través del PRONABES que ha venido atendiendo a este grupo de manera privilegiada⁴.
- ii. El establecimiento de universidades interculturales y de universidades indígenas. En 2001 se creó la Universidad Autónoma Indígena en Sinaloa y en el ciclo 2003-2004 se crearon la Universidad Intercultural Bilingüe del Estado de México y la Universidad Intercultural Bilingüe de Acatlán en Guerrero.
- iii. Una tercera estrategia es el Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior desarrollado por la ANUIES y la Fundación Ford que consiste en combinar un apoyo económico (en forma de becas o créditos) con un programa de transformación o adecuación de las instituciones de educación superior (IES) que reciben alumnos indígenas. El Programa ha sido implementado en 11 IES y ha tenido presencia en nueve entidades federativas, cinco de las cuales tienen un alta proporción de población indígena (Chiapas 24.7%, Quintana Roo 23.1%, Hidalgo 17.3%, Puebla 13.1% y Veracruz 10.4%); mientras que en las restantes (Estado de México, Sonora, Distrito Federal y Jalisco) la proporción de población indígena oscila entre 3.3 y 0.9%⁵. Llama la atención que estados con muy altos porcentajes de población indígena aún no participan en este programa, es el caso de Oaxaca y Yucatán.

Si bien estas acciones dan cuenta de la atención prioritaria que se pretende otorgar a la población indígena para que ingrese a la educación superior, la falta de información oficial precisa sobre la población de origen indígena en el SES, imposibilita la medición del logro en esta meta y pone en evidencia la falta de un programa de políticas públicas que, de forma mucho más amplia e integral, se encargue de combatir las enormes asimetrías y desigualdades que actualmente existen en el acceso a la educación superior entre los diferentes grupos poblacionales del país.

⁴ Schmelkes, S. (2003). Educación superior intercultural, el caso de México. [En Línea] Disponible [<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>].

⁵ Ver INEGI. XII Censo general de población y vivienda, 2000. (<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen02&c=3327>)

De ahí que sea necesario y urgente contar con información estadística precisa y confiable sobre la situación de la población indígena en la educación superior, a fin de que existan criterios objetivos para medir las metas cuantitativas que al respecto se plantean y planear las estrategias idóneas para alcanzarlas. Para ello, es necesario que en los diferentes levantamientos de información que se hacen en México, se agreguen variables que den cuenta del origen cultural y étnico de los estudiantes. Contar con información de este tipo, servirá también como base para el diseño de programas y políticas públicas para la atención de estos grupos, o bien, para la adecuación y mejoramiento de los ya existentes.

Por último, se buscó atender prioritariamente a los estados con mayores rezagos en sus indicadores educativos y sociales, en tal sentido destacan las acciones siguientes:

- La creación nuevas instituciones, ya que los tres estados más favorecidos en cuanto al número de IES creadas (Oaxaca, Puebla y Zacatecas), tienen niveles muy alto y alto de marginación, además prácticamente en todos los estados ubicados en estas categorías se ha abierto por lo menos una nueva institución.
- El incremento de la tasa de atención al grupo de edad entre 19 y 23 años en 15 de las 21 entidades que estaban por debajo de la media nacional en el 2000. No obstante, la mejoría en la tasa de cobertura no se distribuye de manera equitativa en las diferentes entidades de la república. Una de las metas de este sexenio fue que para el 2006 las 21 entidades que en el 2000 se encontraban por debajo de la tasa de cobertura media a nivel nacional la incrementaran por lo menos 30%; pero los cálculos de Silva, Sandoval et al (2005) muestran que por lo menos seis entidades no lograrán dicha meta. Tal es el caso de Querétaro, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Baja California y Guerrero cuyas tasas de cobertura crecerían sólo entre un 27.6 y el 3.7%. Como se sabe, dos de estas entidades (Oaxaca y Guerrero) presentan un índice de marginación muy alto, ello remite a que en términos de equidad aún falta camino por recorrer. Estos casos merecen una atención especial, pues son claros ejemplos de que las estrategias de equidad y ampliación de la cobertura no han sido totalmente eficaces. Vale la pena examinar el caso de Oaxaca, donde aún cuando se crearon 5 nuevas IES y 3 campos no mejoró su tasa de atención de acuerdo con lo previsto; un elemento adicional para el análisis es el hecho de que en esta entidad las becas del PRONABES cubren al 7.25% de la matrícula a diferencia de lo que sucede en otros estados, como Veracruz, que tendiendo el mismo nivel de marginación

logró becar al 17% de su estudiantado e incrementó sustancialmente la tasa de atención y, según las proyecciones rebasará la meta planteada.

Por otra parte, las políticas sexenales junto con el incremento de la matrícula, buscan la **ampliación y diversificación de la oferta**, a través la creación de nuevos servicios e instituciones públicas. En el cuadro 10 se presenta el número de instituciones creadas y el tipo de éstas. Con base en esta información se puede afirmar que la política de crecimiento del presente sexenio se ha orientado hacia la creación de instituciones de los tipos UPEAS (Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario), UT (Universidades tecnológicas e ITES (Institutos Tecnológicos Superiores).

Cuadro 10. Número y matrícula de IES creadas en el presente sexenio por tipo

TIPO DE IES	NÚMERO DE IES	Matrícula
		2003-2004
ITES	11	1,964
UPEAS*	13	3,857
UT**	13	7,042
OTRAS	5	3,565
TOTAL	42	16,428

ITES: Institutos Tecnológicos Superiores

UPEAS: Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario

UT: Universidades Tecnológicas

* Son 13 UPEAS de nueva creación y 3 campos adicionales dentro de las mismas instituciones

** Son 13 UT de nueva creación y 6 nuevas unidades dentro de instituciones existentes

Fuente: SEP (2001-2004), Informes de labores y SEP (2004), Base de datos del formato 911

Sin embargo, para el ciclo 2003-2004, último para el cual se tienen datos publicados desagregados por institución, estas nuevas instituciones sólo atendían a una matrícula de 16,428 estudiantes, que representa apenas un 0.71% de la matrícula total del sistema de educación superior. Por otra parte, conviene señalar que se ha favorecido el crecimiento de las instituciones que tienen un costo por alumno más bajo. El cuadro 11 muestra que, en el subsistema universitario, las UPEAS y las UT son justamente las que presentan los índices de subsidio total más bajos por alumno.

Cuadro 11. Índice del subsidio total por alumno de educación superior en instituciones públicas* (Cantidades en miles de pesos de 2003)

Tipo de IES	Ciclo			Tasa de incremento anual		
	2001	2002	2003	01-02	02-03	01-03
UPF	72.36	75.05	79.19	3.72	5.52	4.72
UPE	36.50	36.73	35.48	0.63	-3.40	-1.40
UPEAS	29.88	34.38	32.12	15.06	-6.57	3.75
UT	31.55	35.02	31.40	11.00	-10.34	-0.24
Total	43.98	44.63	44.29	1.48	-0.76	0.35

UPF: Universidades Públicas Federales

UPE: Universidades Públicas Estatales

UT: Universidades Tecnológicas

Fuente: Márquez J., A (2004) Las Metas del Subprograma Sectorial de Educación Superior, PNE 2001-2006.

Como lo muestra el cuadro 10, entre las instituciones que más crecieron en número, tal como lo preveía la política del sexenio, se encuentran las UT y los ITES con 13 y 11 instituciones respectivamente. Estas IES concentraron el 55% de la matrícula de las nuevas instituciones. La política de expansión de estos subsistemas es una continuación de las políticas de modernización implementadas desde principios de los años noventa que desembocó en un nutrido grupo de estas IES (57 UT y 102 ITES). Sin embargo, a más de diez años de su existencia sólo representan el 2.23 y 2.68% (respectivamente) del total de la matrícula del Sistema de Educación Superior (SES). Esta baja participación en la matrícula exige que se analicen cuáles son los factores que determinan estos resultados. En este ejercicio habrá que tener presente que uno de los principales problemas que enfrentan las UT es la naturaleza terminal de sus estudios ya que, por ahora, no contemplan el paso de sus egresados a un nivel de estudios que posibilite la obtención de un título de licenciatura, a pesar de que el principio de continuidad se introdujo en el modelo una vez arrancada su operación. En fin, los datos apuntan a que todavía las UT no tienen la demanda esperada, lo que implica la necesidad de revisar y redefinir la estrategia para que estas instituciones cobren relevancia entre la población que demanda educación superior⁶.

Si bien las nuevas instituciones contribuyen a diversificar la oferta de educación superior, habría que preguntarse en qué medida satisfacen las necesidades de la población que demanda educación de este nivel. Además, si a través de esta estrategia se pretende contribuir a alcanzar la meta sexenal de una matrícula de 2 millones 800 mil, se observa que la contribución de estas nuevas instituciones ha sido magra. De ahí que, parece necesario preguntarse cuáles son las nuevas estrategias que se deben implementar para alcanzar la meta de cobertura establecida.

En síntesis, entre las estrategias dirigidas a ampliar la cobertura el PRONABES puede ser efectivo para apoyar el ingreso y permanencia en la educación de jóvenes de sectores sociales desfavorecidos; sin embargo, otras estrategias no han tenido el mismo impacto, especialmente la creación de las nuevas IES no parece estar en sintonía con las necesidades de la población que demanda educación en este nivel. Esto resulta grave si se tiene en cuenta que mientras que muchas de estas instituciones no parecen reunir las condiciones deseadas por los jóvenes,

⁶ Ver Silva , Yengny M. (2005). "La calidad educativa de las universidades tecnológicas: la relevancia, la formación profesional y el desempeño laboral". Tesis para obtener el grado de doctora en educación en la Universidad Iberoamericana Puebla.

las instituciones particulares sí están captando la demanda a un ritmo mayor que el de las públicas.

2.2 ¿SE HA IMPULSADO LA CALIDAD?

Para lograr la educación superior de buena calidad, en el presente sexenio se establecieron tres objetivos particulares: el fortalecimiento institucional del las IES, el fomento de enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos.

2.2.1 PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Buena parte de las políticas del PNE en el ámbito de la calidad se han canalizado a través del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), como una plataforma que integra las orientaciones en materia de política educativa de los diferentes ámbitos de la vida institucional y académica de las IES: mejoramiento del profesorado, mejoramiento de la infraestructura, innovaciones educativas, actualización de programas de estudio, programas de tutorías, evaluación y gestión.

Los recursos extraordinarios a los que acceden las IES a través del PIFI, aunque comparados con los que obtienen por vía del subsidio ordinario pudieran parecer poco (alrededor del 4%), resultan importantes para financiar el desarrollo de proyectos que son trascendentales para la consolidación de las instituciones. En tal sentido, el programa ha funcionado eficazmente para distribuir recursos extraordinarios a las IES. No obstante, el análisis del subsidio por alumno para cada una de las IES y su relación con el nivel de marginación de las entidades en las que estas instituciones se ubican indica que los subsidios por alumnos más bajos se registran en las IES de las entidades con mayores niveles de marginación, esto da cuenta de una falta de equidad en la distribución de los recursos de este programa.

El análisis de este Programa, muestra que si bien esta estrategia tiene la virtud de promover integralmente el desarrollo y consolidación de las IES, también es preciso tener en cuenta que al no dirigirse a la totalidad de las instituciones que conforman el SES (quedan excluidas las UPF, excepto la UAM, y el subsistema de educación tecnológica), segmenta al sistema y deja de lado a un grupo de instituciones que no sólo no reciben los apoyos extraordinarios del Programa, sino que tampoco se incorporan a la dinámica de fortalecimiento que prioriza la

atención de asuntos que, desde el punto de vista de la autoridad educativa, son trascendentales para la mejora de la educación.

Adicionalmente, el PIFI puede detonar ejercicios de simulación en las IES por el afán de acceder a los recursos. El llenado de los formatos puede convertirse en un ejercicio formal que trata de responder puntualmente a los indicadores que maneja el programa. Además, la necesidad de responder a indicadores que no necesariamente toman en cuenta la diversidad presente en el grupo de IES, corre el riesgo de que las instituciones dejen de lado la búsqueda de soluciones a los problemas más apremiantes para cada caso particular.

2.2.2 SUPERACIÓN DE LOS PROFESORES

Para avanzar en el fortalecimiento de las IES el PNE se planteó impulsar la superación académica constante de los profesores y el reforzamiento de las capacidades de generación, aplicación y transmisión del conocimiento, el análisis de las metas asociadas a esta política permite identificar acciones en dos vertientes:

- i. Incremento del número de profesores de tiempo completo. El PNE fijó la meta de otorgar 5,000 nuevas plazas, así como de establecer mecanismos para apoyar la incorporación y reincorporación de profesores, ambas metas registran avances sustantivos (se han otorgado 2,238 nuevas plazas y el Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (PROMEP) cuenta con mecanismos para incorporación y reincorporación de profesores). Sin embargo, la proporción de profesores de tiempo completo en relación con el total del personal académico disminuyó de 27.6% en 2000 a 26.5% en 2003.

Por otra parte, si se revisa la relación de alumnos por profesores de tiempo completo se observa que ésta fue de 37.5 para 2003, si embargo existe una alta dispersión de este indicador entre las distintas IES, que en algunos casos puede superar a los 100 alumnos. Ante este panorama resulta necesario un análisis detallado de las necesidades de profesores de tiempo completo que tienen las IES. No parece adecuado establecer a priori y de manera homogénea la proporción de profesores de tiempo completo y la relación de alumnos por profesor que se requiere en todo el SES, esto dependerá de los diferentes tipos de instituciones, de programas y de áreas curriculares. La estrategia de creación de nuevas plazas tendría que fundamentarse en un análisis de este tipo para que pueda contribuir

eficazmente a resolver los problemas que enfrentan los diferentes tipos de IES que conforman el Sistema y avanzar hacia la impartición de una educación de mejor calidad.

- ii. Superación académica del profesorado y el desarrollo de cuerpos académicos. Para la política educativa actual la máxima expresión tanto de la habilitación académica como de la consolidación de cuerpos académicos se concreta en la obtención de grados académicos más altos. Durante el presente sexenio el PROMEP ha otorgado apoyos a los profesores que acreditan el “perfil deseable” en cuya conformación tiene un peso muy importante el grado académico (el mínimo es maestría y el preferente doctorado).

Si bien esta línea de acción puede contribuir al mejoramiento del profesorado; es necesario preguntarse si no se requiere también incorporar con mayor contundencia criterios relativos a la práctica docente propiamente dicha, lo que implica tanto el desarrollo de programas dirigidos a mejorar esta práctica como también el establecimiento de criterios de esta naturaleza para definir los perfiles deseables dentro del profesorado. Otorgar un peso predominante al grado académico y a la producción (que, por lo general, es producto de la investigación) como indicadores de la superación o habilitación académica pueden tener un efecto que desaliente a los profesores a dedicarse con más empeño a la tarea de enseñar, lo cual sin lugar a dudas iría en detrimento de la calidad educativa que se quiere lograr.

En las políticas dirigidas al profesorado, se advierte un vacío en torno a un elemento que va de la mano con el mejoramiento y el estímulo al trabajo docente y es el que tiene que ver con las condiciones salariales. Durante el período examinado no se registraron acciones dirigidas a mejorar sustancialmente el salario, de los docentes. En este contexto cobra mayor relevancia el Programa de Estímulos al Desempeño que permite compensar la pérdida de valor adquisitivo del salario de los docentes. Sin embargo, tampoco este Programa sufrió modificaciones dirigidas a mejorar las condiciones del profesorado. (pese a que en el PNE se estableció el compromiso de establecer un nuevo marco normativo para este programa desde el 2003. p.209). Por otra parte, dado que en la práctica, también en este Programa prevalecen los criterios académicos señalados renglones arriba como parámetro para premiar el desempeño de los profesores, sería conveniente también otorgar un mayor peso a criterios relacionados con la práctica docente, sobre todo porque esa es la función mayoritaria y principal de la mayoría de las IES en el país. Ello permitiría, por un lado, destacar la centralidad de esta

función para el SES y, consecuentemente, estimular y reconocer la labor de los profesores que asumen la tarea de la enseñanza con empeño, ética y dedicación.

2.2.3 FORTALECIMIENTO DEL POSGRADO

Para el fortalecimiento del posgrado se creó el Programa de Fortalecimiento al Posgrado Nacional (PFPN) que contempla dos niveles: uno de reconocimiento a la calidad, como lo es el Padrón Nacional e Posgrado (PNP), y otro de apoyo a los programas de posgrado para que alcancen lograr mejores estándares, cual es el Programa Integral de Fortalecimiento al Posgrado (PIFOP). De esta manera, a diferencia del antiguo Padrón de Excelencia, el PFPN busca apoyar a un mayor número de programas lo cual se espera contribuya a mejorar la calidad y consolidación del posgrado nacional. Sin embargo, aún la cobertura es modesta, pues sólo están registrados en el PFPN el 11.58% de los programas que se ofrecen en el país. Además, la mayor parte de la oferta se concentra en unas cuantas entidades, como el DF, Jalisco, el Estado de México y Nuevo León (siete de cada diez alumnos están matriculados en esas entidades) y en unas pocas instituciones.

El impulso que se pretendía brindar a los estudios de posgrado, a través del otorgamiento de becas no ha sucedido según lo previsto. Para este sexenio se preveía el otorgamiento de poco más de 22 mil becas a través de una acción articulada entre SEP y CONACYT. Sin embargo, los avances registrados en esta materia son muy limitados, ya que, como puede apreciarse en el cuadro 12, para 2004 se había logrado sólo el 37% de la meta y de continuar con el mismo ritmo de crecimiento, se prevé que no se alcanzará ni la mitad de la meta sexenal. Esto claramente, resulta contradictorio con la política de fomentar el posgrado, sobre todo frente al reducido volumen de matrícula que ocupa en la educación superior (el 0.6%).

Cuadro 12. Porcentaje de logro de la meta del PRONAE sobre las becas de posgrado

	Datos reportados					Proyecciones		Meta a 2006
	2000	2001	2002	2003	2004	2005e/	2006 e/	
Total de nuevas becas nacionales	4,520	4,806	6,081	7,369	7,378	8,339	9,426	19,740
% de avance hacia la meta		24.35%	30.81%	37.33%	37.38%	42.25%	47.75%	
Total de nuevas becas al extranjero	1469	1,327	964	892	892	787	695	2,660
% de avance hacia la meta		49.89%	36.24%	33.53%	33.53%	29.60%	26.13%	
Total de nuevas becas	5,989	6,133	7,045	8,261	8,270	8,965	9,719	22,400
% de avance hacia la meta		27.38%	31.45%	36.88%	36.92%	40.02%	43.39%	

Fuente: Elaboración con base en CONACYT (2004a), Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional

Por otro lado, llama la atención el comportamiento dispar del número de becas otorgadas cada año para estudios en México y en el extranjero. Mientras las becas nacionales han tenido un moderado crecimiento del 13% en promedio anual; las becas al extranjero han experimentado una franca caída, registrando un decremento a lo largo del período, de modo que, de seguir con la misma tendencia, en 2006 se otorgarían 695; lo que equivaldría a un modesto 26% de avance en la consecución de la meta establecida al respecto. Estos datos revelan que la política que se ha seguido para determinar la proporción de becas nacionales y para el extranjero no coincide con la meta establecida por el PRONAE.

2.2.4 ENFOQUES EDUCATIVOS FLEXIBLES CENTRADOS EN EL APRENDIZAJE

El otro objetivo, a través del cual se persigue incrementar la calidad de la educación superior, se dirige a fomentar la mejora de los procesos educativos mediante la aplicación de enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje. Las políticas en tal sentido pretenden la actualización continua de planes y programas de estudio, la flexibilización del currículo, el fomento del aprendizaje efectivo de los estudiantes como centro de la actividad educativa. En torno a este objetivo, se observan los resultados siguientes:

- En lo que concierne a la formación integral, las acciones se canalizaron hacia los programas de tutorías; ámbito en el cual se registran algunos avances. Sin embargo, también se advierte una serie de dificultades en la instrumentación de estos programas, tales como la sobrecarga de trabajo para los profesores y la insuficiencia de estrategias que con fundamento conceptual y metodológico permitan brindar la atención adecuada a las necesidades diversas de la población estudiantil, por lo que en ocasiones el impacto de las tutorías no es el deseado. Ello remite a la necesidad de realizar un mejor diseño de estas actividades, diferenciando niveles de atención, así como de establecer instancias y mecanismos necesarios para apoyar la solución de problemas de los estudiantes que requieren atención especial.
- Acerca del propósito de fomentar la aplicación de enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje, la gran mayoría de las acciones de las instituciones se concentra en la actualización de los programas educativos⁷. Esta actividad sin duda puede impactar positivamente el desarrollo de los programas y la impartición de una enseñanza más

⁷ Ver Silva et al op cit.

actualizada tanto en el contenido conceptual como en el metodológico. Sin embargo, parece necesaria una reflexión acerca de la pertinencia y de la suficiencia de esta única acción para resolver el problema de aplicar enfoques flexibles centrados en el aprendizaje.

2.2.5 MEJORA Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Un último objetivo, a través del cual se pretende alcanzar una educación de buena calidad, se centra en el fomento de la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones públicas y particulares. Las respuestas obtenidas en este ámbito muestran que:

- En el sector de IES particulares no se realizaron acciones contundentes dirigidas a asegurar la calidad. No se llevó a cabo, como se esperaba, modificación alguna al Acuerdo 279 por el que se otorga el RVOE que autoriza a las IES particulares a brindar sus servicios. Este acuerdo establece criterios académicos que son cuestionables, resulta especialmente preocupante la baja proporción de profesores de tiempo completo que se requiere para algunos programas, que puede llegar a “0” en programas de tipo práctico. Adicionalmente, los requisitos para el mantenimiento del RVOE aún no contemplan la evaluación y la acreditación como mecanismos que permiten asegurar la calidad. Del mismo modo, aún no se ha avanzado en el establecimiento de criterios académicos comunes entre las distintas instancias que tienen la atribución de otorgar el RVOE y de renovarlo (SEP federal, SEP estatales, universidades autónomas, y el IPN); por lo que impera una diversidad de criterios y procedimientos, unos más eficaces que otros (en algunos casos un trámite de esta naturaleza puede tardar meses).
- Durante el presente sexenio se pretendía establecer un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Esta meta aún no se cumple cabalmente, ya que, a pesar de que existen varias instancias y mecanismos de evaluación y acreditación (CIEES, COPAES, CENEVAL), éstos no están articulados en un sistema. La falta de articulación y de criterios estándares de calidad pueden ocasionar contradicciones en los resultados que obtiene una institución. Adicionalmente, todavía el alcance de esta estrategia está lejos de generalizarse en el SES. En el período 2001-2003 los CIEES evaluaron a más de 1,200 programas, con lo que igualaron el número evaluado durante los diez años anteriores, pero alrededor del 60% sigue sin evaluarse; además sólo 82 IES tienen programas acreditados.

Un elemento que amerita una especial atención es el relativo al costo que representa para las IES poner en marcha las evaluaciones con miras a la acreditación por los organismos reconocidos por el COPAES, así como las evaluaciones del CENEVAL. Este podría ser un elemento que frene el acceso de algunas IES a estas estrategias. Valdría la pena reconsiderar el esquema de funcionamiento de estos organismos. También, es importante señalar que aún los procesos educativos no son suficientemente tomados en cuenta en los procesos de evaluación, por lo que resulta necesario implementar estrategias que permitan un acercamiento cualitativo al fenómeno de la educación superior, más allá de los indicadores cuantitativos.

Por último, es necesario reiterar que aún la educación superior no cuenta con un sistema de evaluación aplicable a todo el conjunto de IES que permita asegurar la calidad educativa. Las principales iniciativas del gobierno han asociado las prácticas evaluativas con el otorgamiento de recursos extraordinarios, con lo que resulta reducido el número de instituciones que entran en esta dinámica; mientras que un amplio segmento se mantiene al margen. Con ello, el impacto de la evaluación y las prácticas de aseguramiento de la calidad, todavía no alcanzan el nivel de logro deseado.

En síntesis, las políticas dirigidas al mejoramiento de la calidad se han canalizado hacia un segmento limitado de las IES públicas y dejando de lado al grueso de las instituciones que funcionan en condiciones cuestionables. Por su parte, en torno a las IES particulares no se han llevado a cabo acciones de aseguramiento de la calidad. Por otra parte, se ha centrado la atención en el cumplimiento de indicadores cuantitativos, pero no se han atendido eficazmente los procesos de enseñanza y aprendizaje de los cuales depende en gran medida la calidad de la educación que se imparte en el SES.

2.3 ¿CUÁL ES EL BALANCE EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA?

En el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECyT) se planteó, al igual que en otros sectores de la administración pública, una visión de la ciencia y la tecnología al año 2025. Una proyección que tenía como principal impulso los recursos financieros. Según el planteamiento realizado, hacia el 2018 la inversión en investigación y desarrollo experimental alcanzaría el 2% respecto al PIB y la participación del gobierno federal en esa inversión sería del 30 por ciento⁸. Con ese nivel de inversión, se señaló, habría una primera fase que cubriría este sexenio –la inversión pasaría de 0.4 por ciento a 1 por ciento del PIB— y permitiría la estructuración institucional del sistema, impulsar la formación de investigadores, la productividad y separarse de los países de baja competitividad. Le seguiría una segunda fase de despegue del sistema del 2007 al 2012, en la cual la inversión sería 1.5% del PIB; luego, otra de rápido desarrollo del 2013 al 2018 con un inversión del 2.0% del PIB. Finalmente, una última etapa de consolidación competitiva que se alcanzaría en el 2025 y la inversión de más del 2.0 Por ciento del PIB.

Según las estimaciones del quinto informe de gobierno, el gasto federal en ciencia y tecnología para el 2005 representará una proporción de 0.42% del PIB (alrededor de 33,500 millones de pesos) y, nuevamente según sus cálculos, en el 2004 la proporción era de 0.38%. Al inicio de la administración, en el año 2000, el gasto federal en ciencia y tecnología representaba el mismo 0.42% del PIB. Es decir, si medimos el gasto federal en ciencia y tecnología respecto del PIB, éste prácticamente no ha tenido variaciones en la actual gestión.

Como se puede advertir será muy difícil que se alcance la meta de gasto de 1% del PIB para el año próximo. El asunto es que no solamente se trata de una meta planteada en el programa sectorial, las modificaciones a la Ley de Ciencia y Tecnología (LCyT) así lo establece. El primero de septiembre del 2004, apareció publicado el decreto mediante el que se adiciona el artículo 9 bis a LCyT. Esa reforma intentó corresponderse con lo que ya establecía el artículo 25 de la Ley General de Educación, misma que fue aprobada por el legislativo en abril del 2004. La reforma a la LCyT en su parte sustantiva señala que: “El monto anual que el Estado – Federación, entidades federativas y municipios— destinen (sic) a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto mediante los apoyos, mecanismos e

⁸ Ver, CONACYT (2001) Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006, p.61

instrumentos previstos en la presente Ley⁹. Además, en artículo transitorio indica que la proporción del uno por ciento del PIB en recursos, se alcanzará gradualmente y se cumplirá en el 2006, en los términos que establece el decreto publicado.

Uno de los puntos a resolver es la diferencia fundamental que presenta la LCyT y la Ley General de Educación. Mientras que la primera, en su artículo 9 Bis, claramente señala que se refiere al gasto nacional (gasto público y privado), la normativa educativa, en su artículo 25, que se refiere al mismo tipo de gasto, no establece esa condición. La diferencia es importante porque estamos hablando, según las últimas cifras disponibles, de que el gasto nacional en ciencia y tecnología, como proporción del PIB es de alrededor de 0.70% del PIBI, mientras que el gasto federal representa el 0.42%.

En lo que concierne al número de becas para posgrado, las que maneja centralmente CONACYT, de acuerdo con Quinto Informe Presidencial, ha pasado de 18 mil 28 en el año 2000 a 17 mil 26 en el presente año. Una disminución que, según CONACYT, se debe a que a partir del 2001 solamente se contabilizan las becas efectivas y no, como se hacía antes, que se contabilizaban incluso las que se habían suspendido. Pero otro aspecto es que las becas al extranjero han disminuido 33% mientras las becas nacionales han incrementado tres por ciento. Según las explicaciones que se han ofrecido es que la reducción se debe a que en el país existen los programas adecuados y no se necesita acudir al extranjero, en su lugar, dijeron, incrementarían el financiamiento para estancias en el extranjero. En administraciones pasadas las becas del CONACYT incluían una cantidad mensual para manutención y el pago de colegiaturas. A partir de esta administración las becas ya no incluyen los pagos de colegiaturas que deben ser cubiertos por los becarios con el dinero que se les otorga para manutención.

Por otra parte, el número de miembros del SNI pasó de 7,466 en 2000 a 11 mil 500 que se estiman para el 2005. Sin embargo, a pesar del crecimiento, la cifra todavía está muy alejada de la meta prevista en el PECYT de 25 mil miembros del SNI para el 2006.

Si consideramos el número de investigadores con relación a la fuerza de trabajo, la situación tampoco es mejor. Según las cifras del último informe de gobierno, en 1992 había cuatro investigadores por cada 10 mil integrantes de la fuerza de trabajo y para el 2002 el número de

⁹ Diario Oficial de la Federación. 1/09/2004: 66 y 67

investigadores de investigadores se había duplicado. El problema es que en términos comparativos para este último año, Alemania tenía 69, España 51 y Japón 99.

2.4 ¿QUÉ AVANCES SE PRESENTAN EN TORNO A LA COORDINACIÓN Y GESTIÓN DEL SES?

Para fortalecer la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior, durante el presente sexenio se plantearon tres objetivos: transformar el sistema de educación superior vigente en uno más abierto, integrado, flexible, innovador y dinámico; incrementar la inversión en educación superior y; promover la formulación de nuevos marcos normativos para este nivel educativo.

2.4.1 TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Tal vez la acción más relevante en este ámbito, desde el punto de vista organizativo, es la fusión de las dos antiguas subsecretarías –SESIK y SEIT- y de la instancia encargada de la Educación Normal en una sola: la Subsecretaría de Educación Superior. La nueva Subsecretaría está conformada por cinco direcciones generales, éstas son:

- a. Dirección General de Educación Superior Universitaria
- b. Dirección General de Educación Superior Tecnológica
- c. Coordinación General de Universidades Tecnológicas
- d. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
- e. Dirección General de Profesiones.

La propia Secretaría de Educación Pública explica que esta reestructuración facilitará el diseño y operación de políticas integrales y permitirá crear una base normativa y de funcionamiento que facilite la articulación de la variada oferta y facilite la movilidad de los estudiantes entre modalidades y programas. Asimismo, agrega que posibilitará una mayor cooperación institucional entre los subsistemas universitario, tecnológico y de educación superior para la formación de profesionales de la educación, dentro de un espacio común de coordinación dentro de la SEP y permitirá extender algunos beneficios como son los sistemas de apoyo y estímulos al desarrollo de las instituciones; mecanismos para reconocer y propiciar el

desempeño de la labor docente; fomento a la investigación, el servicio social y la difusión cultural; al igual que la articulación con diversos sectores de la sociedad¹⁰.

Por ahora, resulta prematuro realizar una evaluación de esta acción; sin embargo, se espera que la puesta en marcha de esta instancia se alcance una mayor integración y coordinación del sistema de educación superior.

En relación con la flexibilidad del sistema para permitir el libre tránsito de los estudiantes de una institución o en diferentes modalidades.

Como apoyo a la planeación y coordinación del sistema, se vislumbraba la necesidad de contar con un organismo que promoviera la concertación de políticas nacionales en el campo de la educación superior, con representación plural de todos los sectores involucrados, incluyendo a las instancias pertinentes del gobierno federal, los organismos representativos de las IES – como la ANUIES y la FIMPES-; así como, por académicos y científicos, del sector productivo y de organismos de la sociedad civil. En torno a este propósito no se registran avances, ya que la CONPES sigue sin impulsarse y la CONAEVA no se ha reestructurado ni reactivado. Por lo que ésta área sigue constituyendo un vacío en la gestión del sistema.

2.4.2 INVERSIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR

En cuanto al incremento de la inversión en educación superior, la meta que plantea que la inversión en educación superior alcance el 1% del PIB no se ha cumplido. A pesar de que durante el período 2000-2004 se han presentado incrementos anuales en el financiamiento a la educación superior, el avance hacia la consecución de esta meta ha sido lento e irregular y para el año 2004, el gasto en educación se hallaba por lo menos 0.21 puntos porcentuales por debajo del 1% del PIB. Esto pone de manifiesto la necesidad de revisar si los montos dedicados a la educación superior permiten responder a las necesidades reales del sistema. Por otra parte, el modelo de asignación del subsidio ordinario no ha sufrido una modificación sustancial que tome en cuenta criterios de desempeño institucional y que garantice objetividad, transparencia y equidad en la asignación.¹¹

¹⁰ SEP, 2005. El proceso de reestructuración de la SEP.

¹¹ Sin embargo, se registró un avance importante en el diseño de un modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario que incluye dos componentes: uno destinado a las IES que reciben menor subsidio y otro de desempeño aplicado a la totalidad

2.4.3 MARCOS NORMATIVOS

Con respecto a la formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior se puede afirmar que si bien, se han generado iniciativas de ley en materia de educación superior, aún no hay avances concretos que permitan estimar qué tan próximo está el logro de un marco normativo eficaz para impulsar y controlar el desarrollo de la educación superior. Por lo que este nivel educativo sigue sin contar con una normatividad específica.

3. TAREAS PENDIENTES

3.1. COBERTURA

- i. Consolidar el PRONABES y evaluar y redefinir las estrategias de distribución de las becas para lograr una mayor cobertura de la matrícula de las entidades con muy alto nivel de marginación (p.e. Oaxaca y Guerrero) y que presentan rezagos en la tasa de atención al grupo del grupo de edad 19-23 en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura.
- ii. Revisar la estrategia de creación de las nuevas instituciones y asegurar que en la definición de la misma participen la SEP, los organismos que tienen a su cargo la planeación de los sistemas educativos estatales, y las IES existentes, (especialmente las de dimensiones medianas y pequeñas), en el marco de las instancias respectivas de planeación.
- iii. Identificar los factores que influyen en la baja matrícula que registran algunas de las nuevas IES creadas e identificar cuáles resultan relevantes para su entorno socioeconómico, así como para las expectativas de los jóvenes que demandan educación superior.
- iv. Diversificar la oferta atendiendo a las características y necesidades heterogéneas del estudiantado y de los jóvenes que aspiran a ingresar al sistema. Por ejemplo, flexibilizar horarios para captar jóvenes que trabajan y estudian o generar nuevos modelos de universidad abierta cuyo énfasis no se ponga sólo en el cumplimiento de los créditos sino en el papel formativo de la institución y su impacto en el desarrollo personal.

de las instituciones participantes. Este modelo fue propuesto por la ANUIES y operó para una bolsa de 1,750 millones de pesos que aprobaron en la Cámara de Diputados para 2005.

- v. Asegurar no sólo el acceso a la educación superior, sino la permanencia y el egreso satisfactorio. En tal sentido es urgente incrementar las tasas de titulación y de graduación, para alcanzar un funcionamiento más eficiente del SES y la captación anual de un mayor número de estudiantes. Conviene realizar estudios para identificar las principales causas de las bajas tasa de titulación y graduación en las diferentes IES y tipos de programas para proponer mecanismos que ayuden a revertir esta situación. Actualmente la tasa de titulación en licenciatura es de alrededor del 53% y la de posgrado del 44%.¹²
- vi. Establecer mecanismos para asegurar la calidad de los servicios que ofrecen las IES de educación de sostenimiento privado, ya que estas instituciones están facilitando el acceso a la educación superior, pero no siempre cuentan con los niveles de calidad educativa que demanda la sociedad.

3.2. CALIDAD

- i. Instrumentar mecanismos que estimulen el fortalecimiento institucional del conjunto de IES públicas superando la segmentación que introdujo el PIFI y avanzar en una estrategia que permita la planeación del SES en su conjunto, destacando las áreas prioritarias. Contemplar criterios de equidad.
- ii. Fomentar el desarrollo de proyectos que busquen ofrecer una formación integral que contemple factores tales como los valores, el desarrollo social y humano, la diversidad cultural y el cuidado del medio ambiente, por ejemplo. Promover también la innovación y el desarrollo de métodos educativos que se traduzcan en una verdadera transformación de las prácticas que tradicionalmente se despliegan en las aulas universitarias. Un elemento que también coadyuvará a este logro es la capacitación de los profesores.
- iii. Diseñar indicadores y mecanismos para medir y asegurar el desarrollo de acciones en las IES tendientes a mejorar la calidad de los procesos educativos: como es la aplicación de enfoques centrados en el aprendizaje y las tutorías.
- iv. Definir las proporciones de profesores de tiempo completo y de asignatura que son necesarios para los diferentes tipos de programas y áreas curriculares y con base en ello planear la composición de la planta docente de las IES.

¹² Ver Silva, Y., Sandoval, A., et al (2005).

- v. Establecer con mayor contundencia indicadores relativos a la práctica docente como criterios para impulsar y premiar la superación académica del profesorado y el desarrollo de cuerpos académicos, más allá de los grados académicos y la producción científica.
- vi. Mejorar la base salarial del profesorado y reestructurar el programa de estímulos al desempeño académico procurando ampliar la cobertura del mismo y favorecer el ejercicio docente como criterio significativo para acceder a dichos estímulos.
- vii. Ampliar la cobertura del PFPN. También es necesario diseñar otras estrategias que estimulen a las IES a mejorar la calidad de sus posgrados aún independientemente de que se cuente con los recursos que otorga el PFPN.
- viii. Incrementar sustancialmente el número de becas para posgrado.
- ix. Revisar el Acuerdo 279 y adecuar los requisitos académicos que se exigen a los diferentes tipos de programas para su reconocimiento, poniendo especial atención en el perfil y dedicación del personal docente. Asimismo, contemplar las evaluaciones internas o externas, lo mismo que la acreditación como criterios necesarios para mantener el RVOE.
- x. Fortalecer la capacidad técnica e institucional de la instancia federal encargada de analizar las solicitudes del RVOE, otorgarlo y autorizar su renovación.
- xi. Promover una mayor articulación entre las principales instancias encargadas de la evaluación y la acreditación de los programas educativos y los resultados obtenidos (CIEES, COPAES y CENEVAL), para avanzar hacia la integración de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- xii. Incrementar la cobertura de estas instancias de evaluación, ya que aún es baja la proporción de IES y programas incorporados a esta dinámica.
- xiii. Incrementar el financiamiento para Ciencia y Tecnología y establecer políticas de administración de los recursos para favorecer la producción científica de calidad.

3.3. INTEGRACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA

- i. Crear un consejo nacional que promueva un mecanismo de planeación y coordinación de la educación superior que sea eficaz y representativo de las diferentes instancias que participan en el SES: las instancias pertinentes del gobierno federal, los organismos representativos de las IES – como la ANUIES y la FIMPES-; así como académicos y científicos, representantes del sector productivo y de organismos de la sociedad civil.
- ii. Incrementar el gasto federal en educación superior hasta alcanzar el 1% de PIB.

- iii. Diseñar estrategias eficaces para lograr la movilidad e intercambio académico entre las diferentes instituciones que conforman el sistema. Para ello es necesario tener presente que los principales obstáculos se relacionan con la incompatibilidad entre las IES para el reconocimiento y transferencia de créditos.
- iv. Impulsar la revisión y discusión de las iniciativas de ley que se han presentado, con miras a lograr su aprobación y puesta en práctica en el corto plazo.
- v. Reglamentar la identidad de las Instituciones de Educación Superior, distinguiendo claramente los rasgos característicos y los estándares de de calidad que deben cumplir.
- vi. Por último, el grave problema del desempleo entre los jóvenes con alta escolaridad debe estudiarse y combatirse desde diversas perspectivas y flancos. Se requieren políticas eficaces e imaginativas para ampliar el enfoque de la educación y de la capacitación, para fomentar la calidad académica dentro de las universidades, pero también se necesitan urgentemente ajustes y cambios sustanciales dentro de la estructura laboral actual y en los métodos de selección y reclutamiento de las empresas. La educación no puede hacer todo por sí sola.

Referencias bibliográficas

ANUIES (1995- 2003), Anuarios Estadísticos de Licenciatura y Posgrado.

ANUIES, 2002. Mercado laboral de profesionistas en México. Diagnóstico y prospectiva al año 2010.

ANUIES. México: ANUIES

CONACyT (2001) Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006. México: CONACyT

Diario Oficial de la Federación. 1/09/2004: 66 y 67

INEGI. XII Censo general de población y vivienda, 2000. Disponible en (<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen02&c=3327>)

Márquez, A (2005) “Las Metas del Subprograma Sectorial de Educación Superior, PRONAE 2001-2006. Un análisis a partir del Financiamiento de la Educación Superior a tres años del gobierno del cambio”, en: Díaz, A. y Mendoza, J. (Coord.) Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006. Una discusión. México: ANUIES (Colecc. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Ensayos) (pp. 145-216).

Márquez, A. (2002). Educación superior y mercados de trabajo: un análisis de los factores macro y micro sociales relacionados con la demanda por educación superior. Tesis de doctorado en educación en la Universidad de Aguascalientes, México.

OCE, Debate Educativo 8

Schmelkes, S. (2003). Educación superior intercultural, el caso de México. [En Línea] Disponible en (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>).

SEP (2005). El proceso de reestructuración de la SEP.

SEP (2001) Programa Nacional de Educación 2001 - 2006. México: SEP.

Silva, Yengny M. (2005). "La calidad educativa de las universidades tecnológicas: la relevancia, la formación profesional y el desempeño laboral". Tesis para obtener el grado de doctora en educación en la Universidad Iberoamericana Puebla.

Silva, et al (2005). Valoración del cumplimiento de metas Subprograma Sectorial de Educación Superior del PNE período 2001-2004. Reporte técnico elaborado para la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).