



Revista Iberoamericana de Educación  
Superior  
E-ISSN: 2007-2872  
emmaro@unam.mx  
Instituto de Investigaciones sobre la  
Universidad y la Educación  
México

Mendoza-Rojas, Javier

Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el  
periodo 2001-2012

Revista Iberoamericana de Educación Superior, vol. VI, núm. 16, 2015, pp. 3-32  
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=299138522001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012

Javier Mendoza-Rojas

## RESUMEN

En el artículo se analizan las políticas instrumentadas en los gobiernos de Vicente Fox Quesada y de Felipe Calderón Hinojosa para la ampliación de la oferta pública de educación superior en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura, así como las variaciones de la cobertura que se observaron en las entidades federativas mexicanas y su desigualdad. Se revisan las estrategias compartidas en ambos sexenios para la creación de instituciones con orientación tecnológica (universidades tecnológicas, universidades politécnicas e institutos tecnológicos), bajo arreglos políticos federalistas, que si bien impulsaron la desconcentración territorial de la oferta, plantean interrogantes sobre la solidez de los procesos de planeación para la expansión del sistema de educación superior con una visión de largo plazo. Se concluye con la identificación de algunos desafíos que se presentan al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto.

**Palabras clave:** educación superior, ampliación de oferta, incremento de matrícula, descentralización y desconcentración, creación de instituciones de educación superior, México.

## Javier Mendoza-Rojas

Mexicano. Maestro en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM. Temas de investigación: políticas y financiamiento de la educación superior.

[javiermr@unam.mx](mailto:javiermr@unam.mx)



## **Ampliação da oferta de ensino superior no México e criação de instituições públicas no período 2001-2012**

### **RESUMO**

No artigo são analisadas as políticas instrumentadas nos governos de Vicente Fox Quesada e de Felipe Calderón Hinojosa para ampliação da oferta pública de ensino superior nos níveis de técnico superior universitário e bacharel, bem como as variações da cobertura observadas nas entidades federativas mexicanas e sua desigualdade. Aliás, revisam-se as estratégias compartilhadas em ambos os períodos de governo para criação de instituições com orientação tecnológica (universidades tecnológicas, universidades politécnicas e institutos tecnológicos), sob arranjos políticos federalistas, que embora tenham impulsionado a desconcentração territorial da oferta, colocam interrogantes sobre a solidez dos processos de planejamento para expansão do sistema de ensino superior com uma visão em longo prazo. Conclui-se com a identificação de alguns desafios que se apresentaram no início do governo de Enrique Peña Nieto.

**Palavras chave:** ensino superior, ampliação da oferta, aumento de matrícula, descentralização e desconcentração, criação de instituições de ensino superior, México.

## **Expansion of the higher education offer in Mexico and creation of public institutions from 2001-2012**

### **ABSTRACT**

The article analyzes policies implemented during the Vicente Fox Quesada and Felipe Calderón Hinojosa Administration to expand the offer of higher education for advanced technical degrees and university degrees, as well as variations of coverage in the different Mexican states and inequality. It reviews strategies shared by both administrations to create institutions with a technology focus (technological universities, polytechnic universities and technology institutes), in accordance with federalist policies that did drive the territorial decentralization of the offer, but gave rise to concerns as to the soundness of the planning processes for the expansion of the higher education system with a long term vision. It closes by identifying some of the challenges that arose at the beginning of the Enrique Peña Nieto Administration.

**Key words:** higher education, expansion of offer, increase of enrollment, decentralization and deconcentration, creation of higher education institutions, Mexico.

**Recepción:** 19/09/14. **Aprobación:** 07/04/15.

## Introducción

Las políticas públicas de educación superior de México, al menos en últimos treinta años, han tenido como ejes estratégicos la calidad, la cobertura y la pertinencia social. La ampliación de la oferta ha sido un objetivo común de los distintos programas sectoriales de educación; se señala que ésta debe brindar opciones formativas de calidad a todos los estudiantes, ser relevante para la sociedad y propiciar la equidad en el acceso de los distintos grupos sociales.<sup>1</sup>

En tres décadas, la matrícula de licenciatura y de técnico superior universitario ha observado un constante crecimiento con tasas variables en cada periodo de gobierno: en 1980 no se llegaba al millón de estudiantes, y para 2014 se alcanzaron 3.2 millones; además, la cobertura ha mostrado un avance ascendente y las opciones de formación se han diversificado con la introducción de nuevos tipos y modalidades institucionales, no obstante lo cual, las comparaciones internacionales de cobertura ubican a México por debajo del promedio de América Latina: con datos de 2012, la tasa bruta de cobertura de la región fue del 43% y la de México de 32 por ciento.

Múltiples actores sociales se han pronunciado por extender las oportunidades de formación educativa en los niveles posteriores a la educación obligatoria para favorecer la equidad y la inclusión social de la población; al mismo tiempo, todas las consideraciones en torno a las mutaciones de la sociedad contemporánea basada en la globalización, el conocimiento y la información, coinciden en la importancia que tiene para las economías de los países contar con una población con mejor formación para su inserción en el mundo laboral.

La ampliación de la cobertura se ha logrado por distintas vías: por el crecimiento de la población estudiantil atendida en las instituciones de educación superior (IES) existentes y por el establecimiento de nuevas casas de estudio; también ha sido distinto el énfasis puesto en la expansión del sistema público y de las IES de régimen privado. Tras la crisis de los años ochenta del siglo pasado, la educación superior privada le ganó terreno a la pública, con un ritmo de crecimiento cinco veces mayor en la década de los noventa, situación que se revirtió a partir de 2003, como resultado de la reducción de su velocidad de expansión y de la recuperación del dinamismo de la matrícula pública.

En el año 2000 se dio la transición política con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, tras un largo periodo hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 2006 nuevamente triunfó el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa y en 2012 el PRI recuperó la presidencia de la República con Enrique Peña Nieto. En los dos primeros gobiernos el tema de la cobertura estuvo presente en los programas sectoriales de educación; en ambos se establecieron metas (28% y 30% respectivamente) y se diseñaron estrategias para la creación de nuevas IES. Por su parte, el gobierno de Peña Nieto fijó la meta de 40% de cobertura para el año 2018.

En este artículo se realiza un análisis de las acciones realizadas en los dos gobiernos panistas para el incremento de la matrícula pública atendida en los niveles educativos de tipo superior que son considerados en el indicador de cobertura: la matrícula

<sup>1</sup> Los programas sectoriales de educación, desde 1983, se han fijado objetivos y metas convergentes. El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) convocó a realizar una profunda “revolución educativa” para el mejoramiento de la calidad, la ampliación del acceso con atención prioritaria a zonas y grupos desfavorecidos y la vinculación con los requerimientos del país. La modernización educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) planteó, entre sus principales acciones, desconcentrar y extender la oferta educativa, establecer una pauta nacional de criterios de excelencia a través de la evaluación, y estrechar los vínculos entre las universidades y los problemas que aquejan a la sociedad. La equidad, la calidad y la pertinencia de la educación fueron los propósitos fundamentales del Programa de Desarrollo Educativo del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Los programas de los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012) se fijaron metas para la ampliación de la cobertura, el fortalecimiento de las universidades para el mejoramiento de sus indicadores de calidad, y el establecimiento de mecanismos y programas de vinculación. El programa sectorial de educación del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) presenta objetivos, metas y estrategias en los tres ámbitos de acción, introduciendo, como eje transversal, la democratización de la productividad del país.



de técnico superior universitario y licenciatura. La correspondiente al posgrado no se considera para el cálculo de la tasa de cobertura, por tratarse de personas de mayor edad.

Para cada uno de los gobiernos se examinan las políticas instrumentadas para la ampliación de la cobertura, las metas establecidas en los programas sectoriales y los resultados alcanzados. También se revisan las características y los perfiles de las instituciones de educación superior creadas en el periodo de 12 años, así como los principales rasgos observados en la expansión del sistema público de educación superior. El análisis de cada uno de los gobiernos y del periodo de 12 años es precedido de un apartado de carácter metodológico para la medición del indicador de cobertura, y como cierre se presentan algunos retos para el alcance de la meta de cobertura establecida en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

## Metodología para la medición de la cobertura

La cobertura educativa muestra el esfuerzo que realiza un país para brindar educación a sus habitantes y es medida a través de dos indicadores: tasa bruta de cobertura (TBC) y tasa neta de cobertura (TNC).<sup>2</sup> De acuerdo con lo establecido por la UNESCO y la Secretaría de Educación Pública (SEP), la tasa bruta se define como la proporción de la matrícula total de un nivel educativo determinado, respecto a la población en edad oficial de cursar el nivel (SEP-INEE, 2006: 82 y 89), mientras que la tasa neta es el porcentaje de la matrícula contenida en el rango de edad típica para un nivel educativo, respecto a la población total de ese mismo rango de edad.

Cabe señalar que en años previos, en México se consideraba como grupo de edad de referencia para calcular la cobertura de educación superior a las

personas entre 19 y 23 años de edad, rango que pasó a 18-22 años de acuerdo con el sistema de indicadores educativos referido. Este cambio se encuentra reflejado de manera explícita en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, y subsana la omisión que se venía acarreando en anteriores estimaciones.<sup>3</sup>

Para la medición de la cobertura también han existido confusiones sobre la población escolar a tomar en cuenta. En algunos cálculos se ha considerado a la matrícula total de educación superior, es decir, a los inscritos en los niveles de técnico superior universitario (TSU), licenciatura y posgrado, si bien para la medición de la cobertura se excluye a este último cuando se toma como referencia el grupo de edad 18-22 años; también se ha considerado de manera indistinta solamente a la población escolarizada o bien a la población total, que incluye tanto a la escolarizada como a la no escolarizada (educación abierta y a distancia), lo cual necesariamente debe especificarse cuando se fijan determinadas metas; las establecidas en los programas sectoriales en los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón se refirieron exclusivamente a la modalidad escolarizada, mientras que las metas del programa sectorial del gobierno de Enrique Peña Nieto consideran la matrícula en ambas modalidades.

El valor de la tasa bruta siempre es mayor al de la tasa neta, por considerar en el numerador de la fórmula de cálculo al total de estudiantes del nivel, independientemente de su edad, mientras que la tasa neta solamente considera a los alumnos de la edad típica.

Las estadísticas educativas oficiales de México (SEP e Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, INEE) reportan estos indicadores para cada nivel educativo (preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior), si bien el indicador más utilizado, dada su facilidad de cálculo y su impacto

<sup>2</sup> En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 el indicador es denominado tasa bruta de escolarización.

<sup>3</sup> Los rangos utilizados para los diversos niveles educativos son: primaria: 6-11 años; secundaria: 12-14 años; media superior: 15-17 años y superior 18-22 años. Cabe señalar que, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), existe una diferencia de la población del rango de edad 19-23 y del rango 18-22, siendo este último ligeramente superior al primero, con lo cual el cálculo de la TBC disminuye levemente.

mediático, ha sido la tasa bruta, el cual, por su uso poco cuidado, ha sido presentado a la opinión pública como equivalente a la tasa neta; para educación superior es común afirmar que de cada 100 jóvenes del rango de edad, 32 se encuentran cursando estudios de este nivel, pasando por alto que el 32% de cobertura se refiere a la tasa bruta de 2012, que incluye a los alumnos de extra edad, y no a la tasa neta a la cual correspondería dicha afirmación, cuyo valor es de 22%, es decir, diez puntos por debajo.

Ambas formas de medición de la cobertura educativa son de utilidad para la definición de políticas públicas para la expansión de la oferta educativa. Sin embargo, tal como lo señala el INEE (2005: 271), hay que tomar en cuenta que “la tasa bruta es un indicador que mide, de forma aproximada, el acceso a dicho nivel por parte de la población en la edad reglamentaria considerada por la SEP [...] y puede sobreestimar o subestimar el grado en que la población es atendida por el sistema educativo”. Por otra parte, ante el hecho de que cada vez más adultos cursan estudios superiores (sobre todo en modalidades no escolarizadas), el indicador de TBC pierde precisión como instrumento de medición de la atención educativa que se brinda a la población.

### Las metas de cobertura en los programas sectoriales de educación de los gobiernos panistas

Los programas educativos de los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón establecieron metas específicas de cobertura para educación superior: el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) tuvo como meta alcanzar una tasa bruta de cobertura del 28%, y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) del 30%, especificándose en ambos programas que para la medición del indicador se consideraría solamente la modalidad escolarizada.

Para el establecimiento de estas metas, en su momento se utilizaron las cifras de población presentadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO); en el primer caso se utilizaron las cifras del censo del año 2000, y en el segundo las estimaciones de población con que se contaba como resultado del conteo realizado a mediados de esa década, mismas que fueron modificadas con las conciliaciones de población realizadas con posterioridad al censo de 2010; el cambio en las estimaciones explica las variaciones en las cifras de cobertura manejadas en distintos momentos.<sup>4</sup>

El PRONAE no especificó la fuente de los datos de población utilizados para las estimaciones de cobertura; sin embargo, en el documento *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, elaborado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 1999), y que se tomó como base para la elaboración del subprograma de educación superior, se partió de una estimación de 9.4 millones de jóvenes en el rango de edad, y de una matrícula ligeramente superior a 1.9 millones,<sup>5</sup> por lo que la tasa bruta de cobertura en el año 2000 se calculó en 20.4 por ciento. El aumento de 7.6 puntos porcentuales en el indicador implicaba incorporar a 881 mil alumnos más en el sexenio, esto es, 147 mil cada año. Al finalizar el gobierno, la matrícula escolarizada ascendió a 2.37 millones, cifra inferior a la propuesta en la meta, con la incorporación de cerca de 450 mil alumnos en el sexenio, 75 mil en promedio cada año.

Por su parte, el PSE 2007-2012 partió de una estimación de población del rango 19-23 años, en 2006, de alrededor de 9.8 millones, por lo que el cálculo de la TBC de ese año, considerando solamente la matrícula escolarizada, fue de 24.1%. Para alcanzar la meta de 30%, la matrícula tendría que haberse incrementado en 627 mil alumnos, cifra que fue

<sup>4</sup> En el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto, funcionarios de la SEP debatieron sobre la veracidad de las cifras de cobertura reportadas en el gobierno de Felipe Calderón, que la situaban en el 35% en 2012, cuando las nuevas proyecciones de CONAPO incrementaron la población en el rango 18-22 años en cerca de 800 mil personas, con lo cual el indicador disminuyó a 32.1 por ciento.

<sup>5</sup> La fuente oficial de información sobre la matrícula de educación superior es generada por la SEP en los Cuestionarios estadísticos 911.



superada en casi 80 mil lugares, al haber alcanzado poco más de tres millones en 2012. Con las estimaciones de población entonces disponibles, se reportó una cobertura, de 30.8% considerando solamente la modalidad escolarizada.

En virtud de la variación de las cifras de población por rango de edad consideradas en los dos programas sectoriales, para conocer el avance realizado en los dos sexenios, es necesario uniformar las bases de

cálculo de todo el periodo con la actualización de las estimaciones de población 2010-2050 resultante de la conciliación censal INEGI-CONAPO, utilizar el rango de población 18-22 años, e incluir en las cifras de matrícula a los alumnos inscritos en la modalidad no escolarizada. En el cuadro 1 se presentan los datos actualizados sobre la evolución de la cobertura en el periodo correspondiente a los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón.

**Cuadro 1. Evolución de la tasa bruta de cobertura de educación superior, 2000-2012**

Año	Población 18-22 años	Matrícula			Tasa bruta de cobertura	
		Escolarizada	No escolarizada	Total	Escolarizada	Total
2000	9 974 212	1 918 948	138 301	2 057 249	19.2	20.6
2001	9 960 653	2 014 602	127 746	2 142 348	20.2	21.5
2002	9 953 472	2 098 504	140 060	2 238 564	21.1	22.5
2003	9 960 021	2 179 152	138 658	2 317 810	21.9	23.3
2004	9 964 456	2 234 006	137 747	2 371 753	22.4	23.8
2005	9 976 027	2 292 819	148 154	2 440 973	23.0	24.5
2006	10 018 215	2 366 661	159 022	2 525 683	23.6	25.2
2007	10 101 868	2 449 085	167 434	2 616 519	24.2	25.9
2008	10 226 402	2 519 674	199 524	2 719 198	24.6	26.6
2009	10 367 893	2 650 979	227 438	2 878 417	25.6	27.8
2010	10 493 688	2 773 088	298 555	3 071 643	26.4	29.3
2011	10 630 953	2 932 254	342 385	3 274 639	27.6	30.8
2012	10 744 321	3 070 454	378 912	3 449 366	28.6	32.1

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionarios 911 y CONAPO, Proyecciones de la población 2010-2050.

## Antecedentes de las políticas de descentralización para la ampliación de la cobertura

En los dos gobiernos analizados las orientaciones, directrices y estrategias para la ampliación de la cobertura fueron muy similares, y en ambos se siguieron las políticas establecidas por la SEP desde 1997, que dejaron en manos de los estados la decisión de qué instituciones crear, qué áreas de conocimiento reforzar y en qué lugares ofrecer nueva oferta educativa.

Para la ampliación de la cobertura, el PRONAE continuó con la política de descentralización educativa impulsada desde la década anterior que otorgaba a los estados un papel activo en la planeación de la expansión de la educación superior. Se consideró que las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) debían tener un papel más protagónico en la constitución de sistemas estatales de educación superior. Estas instancias de planeación, junto a las de alcance institucional, regional y nacional, se habían creado desde finales de la década de los años setenta del siglo pasado, y se concibieron como espacios de concertación y planeación en cada una de las entidades federativas, con la participación del gobierno del estado, un representante de la SEP y los titulares de las principales IES. Cuando se crearon estas comisiones se persiguió el objetivo de lograr el desarrollo coordinado de la educación superior a nivel local de acuerdo con lo establecido en el entonces Plan Nacional de Educación Superior y los respectivos planes de desarrollo de los estados (ANUIES, 1979).

Cabe señalar que los distintos espacios de planeación de la educación superior tuvieron un funcionamiento irregular e intermitente. En 1997, luego de dos décadas de operación desigual, la SEP reactivó a las COEPES para que tuvieran mayor incidencia en la planeación de la oferta educativa. En ese año se dio a conocer el documento *Procedimientos para la conciliación de la oferta y demanda de educación superior*

*en las entidades de la Federación*, en el que se establecieron los criterios que debían ser considerados para la creación de nuevas instituciones y la ampliación de la oferta; uno de ellos fue la realización de estudios de factibilidad que comprendieran diversas dimensiones: regional (macro y micro), mercado laboral, socioeconómico y de expectativas educativas, oferta y demanda de servicios educativos, e integración del cuerpo de profesores (Rubio, 2006: 96-97). Con estos lineamientos, la SEP apoyaría las iniciativas de los gobiernos estatales para la ampliación de matrícula y la creación de instituciones que estuvieran sustentadas en los mencionados estudios. A diferencia de periodos anteriores, el papel del gobierno federal para la apertura de instituciones cambiaría, al reforzar la participación de los gobiernos estatales y reservarse las orientaciones generales para la expansión del sistema.

El impulso a la descentralización formaba parte de las estrategias de anteriores planes de educación superior (Plan Nacional de Educación Superior de 1978 y Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior de 1986), así como de los programas sectoriales de educación de los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo. Los propósitos de fortalecer la educación superior en los estados y reducir las desigualdades en la cobertura, se habían acompañado de la política de creación de instituciones públicas bajo el régimen jurídico de organismos descentralizados de los gobiernos de los estados. A partir de los años noventa se conformaron dos nuevos subsistemas: los institutos tecnológicos estatales y las universidades tecnológicas. En 1990 se creó el primer instituto tecnológico estatal ubicado en el municipio de Ecatepec y en 1991 la primera universidad tecnológica en Ciudad Nezahualcóyotl, ambos en el estado de México, y para 1994 se habían creado 16 institutos tecnológicos y siete universidades tecnológicas. En el siguiente sexenio ambos subsistemas se ampliaron con 61 y 37 planteles respectivamente (SNIT, 2014; SEP, 2006: 38, 42).



## Sexenio 2000-2006

Las orientaciones de las políticas públicas de educación superior durante el sexenio de Vicente Fox se plasmaron en el subprograma de educación superior del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) publicado en septiembre de 2001. El objetivo principal fue “impulsar el desarrollo con equidad de un sistema de educación superior de buena calidad que responda con oportunidad a las demandas sociales y económicas del país, y obtenga mejores niveles de certidumbre, confianza y satisfacción con sus resultados” (SEP, 2001: 184). El subprograma se estructuró en torno a tres objetivos estratégicos: ampliación de la cobertura con equidad, educación superior de buena calidad, e integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior.

La estrategia para la ampliación de la cobertura planteó una asociación directa entre expansión, equidad y calidad, por lo que el mejoramiento de la tasa de cobertura debería considerar el acceso a educación superior de grupos sociales desfavorecidos (con focalización en la población indígena), privilegiar a las entidades federativas que presentaran mayor rezago en el indicador de cobertura y cuidar que toda la oferta educativa fuera de “buena calidad”.

Lo anterior se reflejó en las siguientes metas: alcanzar el 28% de cobertura; incrementar en por lo menos el 30% el indicador de las entidades federativas que estuvieran por debajo de la media nacional; triplicar la matrícula de estudiantes de origen indígena; otorgar 300 mil becas en 2006 y aumentar en 50 mil alumnos la matrícula en programas de educación superior abierta (alcanzar 150 mil).

Bajo estas orientaciones, se dio continuidad a la política de impulso a la descentralización administrativa y a la desconcentración geográfica de los dos gobiernos anteriores, otorgando a los estados, a través de las COEPES, un papel central para la creación de instituciones; además, se otorgó una clara prioridad a la educación tecnológica sobre la universitaria tradicional, con el argumento de que la diversificación

educativa en cada estado debería corresponder con las “necesidades de desarrollo local” y la formación para el trabajo.

De acuerdo con las autoridades de la SEP, en el último año del sexenio operaban regularmente las COEPES en la mayoría de los estados. No obstante, quien se desempeñó como subsecretario de educación superior en el sexenio apuntó que “para asegurar un proceso efectivo de planeación del desarrollo de la educación superior en los próximos años, en el marco del federalismo descentralizador, se requiere establecer un esquema normativo sólido que precise las facultades de estas comisiones y propicie su funcionamiento regular ante los cambios periódicos de los titulares de los gobiernos...” (Rubio, 2006: 214). Desde su constitución, una de las limitaciones de las COEPES había sido su operación intermitente ante los cambios políticos: mientras en unos estados se estableció una normatividad que regulaba su integración y funcionamiento, en otros su operación fue irregular y dependió de la voluntad política de los funcionarios en turno.

La política de descentralización se sustentó en la corresponsabilidad financiera del gobierno federal y de los gobiernos estatales para el sostenimiento de las nuevas instituciones. A diferencia de las instituciones federales constituidas en los años previos a 1997, particularmente de los institutos tecnológicos federales dependientes de la SEP, toda nueva institución pública tendría el carácter de organismo público descentralizado de los gobiernos estatales y sería financiada a partes iguales.

De acuerdo con los reportes de la SEP, considerando la creación de instituciones públicas y de unidades académicas en IES existentes, se contó con 95 nuevos establecimientos en el sexenio: 24 universidades tecnológicas, 21 universidades políticas, 14 universidades públicas estatales, 28 institutos tecnológicos estatales y siete universidades interculturales; además, se estableció la cuarta unidad académica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en

la delegación de Cuajimalpa, Distrito Federal (Rubio, 2006: 98-99).

Una de las estrategias centrales del sexenio en materia de ampliación de oferta fue la creación de dos nuevos subsistemas educativos de nivel superior: las universidades politécnicas y las universidades interculturales. Si en las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo el toque distintivo de la política instrumentada por la SEP había sido la conformación del subsistema de universidades tecnológicas con la oferta de programas de técnico superior universitario de corta duración, en la administración de Vicente Fox la iniciativa para diversificar el sistema se concretó en estos dos nuevos tipos de IES.

De acuerdo con la SEP, el subsistema de universidades politécnicas se creó para atender la creciente demanda de ingreso a educación superior, con una oferta que resultara pertinente a las distintas regiones del país y que permitiera a sus egresados incorporarse favorablemente en el mercado laboral; de ahí el enfoque basado en competencias profesionales y laborales, y el establecimiento de un modelo curricular flexible. En las universidades politécnicas, además, podrían continuar su formación profesional los egresados de las universidades tecnológicas.

Al finalizar el sexenio las universidades politécnicas, ubicadas en 15 entidades federativas, atendieron a poco más de 12 mil alumnos de licenciatura, lo que representaba menos del medio punto porcentual de la matrícula pública de educación superior; solamente cuatro universidades contaron con más de mil estudiantes, aún lejos del tamaño diseñado en su origen. En 2006 las carreras ofrecidas se ubicaban mayoritariamente en las ingenierías y en menor medida en licenciaturas en administración y gestión de negocios.

Por su parte, las universidades interculturales se crearon con el propósito de promover la formación de profesionales en regiones con alta población

indígena. El nuevo subsistema correspondió al modelo impulsado por la SEP a través de la recién creada Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, a cuyo cargo estuvo el modelo académico de las nuevas instituciones. De las siete universidades creadas en el sexenio, para el ciclo escolar 2006-2007 solamente cuatro reportaron información sobre población escolar: las de los estados de México, Chiapas, Puebla y Tabasco, que en conjunto atendieron a cerca de dos mil alumnos.

Con el establecimiento de estos dos nuevos tipos de instituciones, se diversificó más el sistema público de educación superior del país, si bien el énfasis estuvo puesto en los subsistemas de orientación tecnológica: de los cerca de 47 mil lugares que se abrieron a través de las nuevas IES, 28% estuvieron en los institutos tecnológicos estatales, 26% en las universidades politécnicas y 22% en las universidades tecnológicas; en conjunto, estas instituciones atendieron a tres de cada cuatro alumnos inscritos en establecimientos de nueva creación; a diferencia de ello, las universidades interculturales solamente contribuyeron con el 4% de los nuevos lugares (véase cuadro 2).

En el sexenio no se consideró prioritario el impulso a la creación de universidades públicas; las universidades públicas estatales con apoyo solidario (UPEAS)<sup>6</sup> solamente contribuyeron, al igual que las interculturales, con el 4% de los nuevos lugares. En este segmento de IES, se apoyó al sistema estatal de universidades de Oaxaca con la apertura de dos nuevos *campi* de la Universidad del Mar y la creación de las universidades del Istmo, del Papaloapan y de la Cañada, además de las universidades de la Sierra (Sonora), Estatal del Valle de Ecatepec (Méjico), de Oriente (Yucatán) e Interserrana del Estado de Puebla, que en conjunto, para finalizar el sexenio, apenas contaron con dos mil alumnos. La única universidad pública creada en el sexenio con funciones

<sup>6</sup> Las universidades públicas estatales con apoyo solidario reciben un subsidio federal complementario al que otorgan los gobiernos estatales, y pueden establecer sus propios tabuladores y programas de estímulos. Para 2012 se contó con 24 universidades de este tipo sin considerar a las universidades interculturales.



de investigación, docencia y difusión, fue iniciativa del gobierno del Distrito Federal: la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Considerando el proceso de maduración de toda IES que inicia operaciones, un dato que llama la atención es el lento crecimiento de la matrícula atendida y su variabilidad en cada ciclo escolar. En promedio,

los planteles creados incrementaron anualmente la matrícula en 7 800 lugares, con un impacto muy escaso en la ampliación de la cobertura, pues solamente el 15% del incremento de la matrícula en el sexenio correspondió a las instituciones recién constituidas, mientras que el resto fue resultado de la ampliación de la oferta en las ya existentes.

**Cuadro 2. Matrícula en instituciones públicas de educación superior creadas en el periodo 2001-2006**

<b>Subsistema</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2002-2003</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2005-2006</b>	<b>2006-2007</b>	<b>% 2006-2007</b>
Universidades tecnológicas	871	3 312	6 511	8 422	9 094	10 034	22%
Universidades politécnicas	453	1 634	2 390	5 190	7 230	12 125	26%
Institutos tecnológicos estatales	1 454	2 929	5 945	8 282	10 891	13 018	28%
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	190	634	1 116	1 284	1 575	2 047	4%
Universidades interculturales				267	615	1 745	4%
Universidad Autónoma de la Ciudad de México					5 345	7 677	16%
<b>Total</b>	<b>2 968</b>	<b>8 509</b>	<b>15 962</b>	<b>23 445</b>	<b>34 750</b>	<b>46 646</b>	<b>100%</b>
Incremento anual de matrícula	2 968	5 541	7 453	7 483	11 305	11 896	
Promedio de incremento anual de matrícula				7 774			
Contribución relativa al incremento de la matrícula pública de TSU y licenciatura				15%			

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionario 911.

En el subsistema de universidades públicas estatales (UPE) se abrieron 13 nuevos *campi*, con lo cual se amplió la presencia regional en sus respectivos estados. De acuerdo con la información de las universidades que extendieron territorialmente su cobertura, para fines de sexenio se constituyeron conglomerados con presencia en diversas regiones de los estados y tan solo siete de ellas (Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad de Sonora, Universidad Autónoma de Tamaulipas y Universidad Autónoma de Querétaro) contaron con instalaciones en más de cuatro municipios.

El balance de las autoridades de la SEP también reporta que en el sexenio se dio impulso a la educación abierta y a distancia, a través de la creación de esquemas para la impartición de programas educativos en modalidades no escolarizadas. Tal fue el caso de la Universidad de Guadalajara con el sistema de universidad virtual y su *metacampus*, el sistema de enseñanza abierta de la Universidad Veracruzana, o el establecimiento de sistemas estatales de educación a distancia en los estados de Hidalgo, Durango y Chiapas. De las 34 UPE solamente la Universidad Veracruzana reportó contar con más de 5 mil alumnos, lo que muestra el escaso desarrollo institucional de la modalidad.

Los datos estadísticos reportados en los Cuestionarios 911 indican que, pese al establecimiento de esquemas para la operación de programas no escolarizados, la expansión de la educación en esta modalidad en los niveles de TSU y licenciatura fue mínima en el sexenio: en las UPE pasó de poco más de 12 mil alumnos en 2000 a cerca de 15 mil en 2006, es decir, tan solo 3 mil alumnos más; en el sistema tecnológico pasó de 4 500 a 5 500 y en las universidades públicas federales de 11 500 a 15 000. En el conjunto del sistema público de educación superior, esta modalidad, en los niveles referidos, tan solo aumentó en 4.3% al pasar de 102 000 a 106 500. Cabe señalar

que los estudiantes inscritos en modalidades no escolarizadas de IES públicas se concentraron en las unidades académicas de la Universidad Pedagógica Nacional. En contraste con este bajo crecimiento, en las IES particulares, en el mismo periodo, se duplicó la matrícula no escolarizada.

Una de las estrategias para la ampliación de la cobertura fue la creación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES). A partir de 2001 se otorgaron becas a estudiantes inscritos en IES públicas con ingresos hasta de tres salarios mínimos, y al finalizar sexenio, más de 300 mil estudiantes habían sido beneficiados; en ese año se otorgaron 160 mil becas, por debajo de la meta establecida en el PRONAE. Como resultado de las políticas afirmativas implementadas, aumentó la población indígena en educación superior, si bien la información estadística resultó poco precisa; sin embargo, en estados como Oaxaca y Chiapas, los estudiantes indígenas llegaron a representar alrededor del 10% de la matrícula en las IES públicas.

Con las cifras actualizadas de la población del rango 18-22 años para los años de inicio y de fin del sexenio, la TBC en la modalidad escolarizada pasó del 19.2 al 23.6%, y en ambas modalidades (escolarizada y no escolarizada) del 20.6 al 25.2%; el aumento de la matrícula total de TSU y licenciatura fue de poco más de 468 mil alumnos, con un incremento promedio anual de 78 mil. Con ello, el número de estudiantes atendidos pasó de dos millones a poco más de 2.5 millones (véase cuadro 1).

Como ha sido documentado en diversos trabajos (ANUIES, 2006; Gil, 2007; Tuirán, 2010; Villalever, 2013), en este sexenio se estabilizó el crecimiento de la matrícula atendida en las IES de régimen privado, con lo cual se mantuvo con leves cambios la participación relativa de la matrícula de cada segmento; en promedio, el 67.7% de la matrícula fue pública y el 32.3% privada. Esto modificó la tendencia de crecimiento acelerado de la matrícula en IES particulares durante la década anterior.



En cuanto a la equidad territorial, se dio un avance heterogéneo en la ampliación de la cobertura en cada una de las entidades federativas del país; salvo Tamaulipas y Guerrero, todas mejoraron el indicador aunque a distinta velocidad. La política establecida en el PRONAE de privilegiar a las entidades más rezagadas, impactó de manera diferenciada en cada una de ellas: de los 20 estados con TBC por debajo

de la media nacional, seis cerraron brechas, cinco las ampliaron y nueve prácticamente se mantuvieron sin variaciones. Los cinco estados con mayor rezago en 2000 continuaron en esta situación en 2006, aunándose a ellos Oaxaca (cuadro 3). Pocos fueron los avances en materia de equidad en la cobertura y se ampliaron las distancias entre las entidades más avanzadas y las más rezagadas.

**Cuadro 3. Tasa bruta de cobertura de educación superior por entidad federativa, 2000, 2006 y 2012**

<b>Entidad federativa</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>
Quintana Roo	9.4	14.1	20.5
Guanajuato	11.8	15.8	21.1
Chiapas	12.6	15.2	19.4
México	13.2	18.7	25.1
Michoacán	14.0	18.7	23.6
Zacatecas	14.4	20.4	28.9
Hidalgo	14.4	22.2	29.8
Oaxaca	15.0	17.9	18.5
Baja California Sur	16.0	25.7	30.6
San Luis Potosí	17.3	24.0	28.5
Querétaro	17.3	22.8	31.1
Veracruz	17.4	22.7	31.2
Baja California	17.9	22.8	31.2
Durango	18.0	21.4	26.9

*continúa...*

continúa cuadro...

Tlaxcala	18.4	21.2	25.1
Guerrero	19.3	19.2	19.8
Yucatán	19.6	25.7	31.4
Jalisco	19.9	24.7	30.5
Morelos	20.2	24.6	30.0
Puebla	20.5	27.9	35.0
NACIONAL	20.6	25.2	32.1
Aguascalientes	21.0	29.2	36.1
Chihuahua	21.1	27.1	34.8
Tabasco	21.5	28.6	33.1
Campeche	22.6	27.7	31.5
Colima	24.8	27.3	38.5
Coahuila	25.6	28.5	33.1
Sonora	27.1	32.5	39.0
Nuevo León	28.3	34.4	40.3
Nayarit	29.2	30.0	35.1
Sinaloa	29.2	32.3	42.7
Tamaulipas	35.9	31.8	34.7
Distrito Federal	41.8	48.5	74.2

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionario 911 y CONAPO, Proyecciones de población 2010-20150.



## Sexenio 2006-2012

Al igual que el PRONAE, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) continuó considerando como eje central de la política educativa el mejoramiento de la calidad de la educación, por lo que la ampliación de la cobertura debía cuidar la calidad de todo nuevo programa que se abriera. Ambos propósitos quedaron plasmados en los dos primeros objetivos del programa: 1.) 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”, y 2.) ampliar las oportunidades educativas “para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad” (SEP, 2007: 11). Los demás objetivos programáticos retomaron propósitos ampliamente señalados en programas anteriores: uso de las TIC; formación integral del alumno; educación pertinente y gestión escolar eficiente.

El PSE, al igual que los demás programas sectoriales del sexenio, tuvo una factura distinta a programas de gobiernos anteriores, ello debido a las disposiciones que se emitieron por la administración federal para homogeneizar todos los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo; la conceptualización de las metodologías de planeación estratégica sirvieron de directriz al nuevo estilo de planeación.<sup>7</sup> La estructura del programa partió de objetivos sectoriales, para cada uno de los cuales se establecieron indicadores, metas, estrategias y líneas de acción. Resaltó la ausencia de un diagnóstico de la educación, así como la formulación de un conjunto reducido de metas que se medirían a través de indicadores precisos definidos por la autoridad educativa.<sup>8</sup>

En materia de ampliación de las oportunidades educativas, se establecieron 11 indicadores con sus

respectivas metas para todos los niveles educativos, de los cuales tres se refirieron a la educación superior: aumentar de 24.3 a 30% la cobertura, considerando solamente la modalidad escolarizada; lograr que tres entidades federativas más alcanzaran una cobertura de al menos 25%, y en 2012 otorgar 400 mil becas destinadas a estudiantes cuyo ingreso familiar se ubica en los cuatro primeros deciles de ingreso. Las estrategias y líneas de acción propuestas fueron muy similares a las del anterior programa sectorial, dando continuidad a las políticas en materia de ampliación de la oferta educativa.

En 2007 el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, instalado en el sexenio anterior, acordó reactivar las COEPES como órganos de consulta de los gobiernos estatales en materia de educación superior (CONAEDU, 2011). En el sexenio se realizaron dos reuniones que tuvieron como objetivo impulsar su trabajo; la primera de ellas se realizó en 2007, en la que la SEP presentó los criterios para la ampliación y diversificación de la oferta de educación superior, la apertura de nuevos programas y la creación de instituciones. En la segunda, realizada en 2011, se acordó constituir un grupo de trabajo integrado por los representantes de las áreas de planeación de la SEP y de las COEPES para fortalecer la coordinación entre las autoridades educativas de ambos niveles de gobierno, fortalecer la información estadística en cada entidad federativa y diseñar un instrumento jurídico para la operación y funcionamiento de estas instancias de planeación (CONAEDU, 2011). Estos acuerdos, tomados en el último año de gobierno, indicarían que pese a los avances logrados en los procesos de planeación estatal para la ampliación de la oferta de educación superior, persistían problemas de operación identificados años atrás.

<sup>7</sup> En el sexenio de Felipe Calderón se realizaron modificaciones legales para establecer el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, con lo que se introdujo la metodología del marco lógico en todos los procesos de programación y presupuestación, primero del gobierno federal, y posteriormente de los gobiernos estatales y de organismos públicos de distinta naturaleza jurídica.

<sup>8</sup> El PSE destinó página y media a presentar el papel de la educación en el desarrollo de México y en señalar sus retos, a diferencia del PRONAE que dedicó varios capítulos al análisis de la educación en el país y al diagnóstico detallado de sus problemas.

Las autoridades educativas reconocieron que, no obstante la operación de las COEPES en la mayoría de las entidades federativas, en el último tramo del sexenio su alcance había sido muy diverso dada la heterogeneidad tanto en su operación como en su conformación jurídica (12 contaban con reglamentación interna; diez con decreto o acuerdo del gobernador y siete se regían por la ley estatal de educación). La mitad de ellas habían intervenido en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y una cuarta parte carecía de un plan de trabajo. También se mostraba que en 2011 solo la quinta parte había realizado estudios relacionados con la oferta educativa y la tercera parte contó con estudios de factibilidad para la creación de nuevos programas (Tuirán, 2012a).

De este modo, las COEPES habrían sido un soporte de los gobiernos estatales para la participación en los programas federales de ampliación de la oferta educativa coordinados por la Subsecretaría de Educación Superior. Tan solo en 2011, 22 de ellas reportaron haber dado su aval a los proyectos estatales que participaron en el Fondo de Ampliación de Oferta Educativa.<sup>9</sup>

Como se observa, la política propuesta para la ampliación de la cobertura no presentó ningún planteamiento novedoso respecto de lo realizado en la década anterior, ni se tomaron iniciativas para la conformación de nuevos subsistemas institucionales como en su momento se hizo en el gobierno de Salinas de Gortari con la creación de las universidades tecnológicas y en el de Vicente Fox con el establecimiento de universidades políticas e interculturales. Para la determinación de las metas sexenales, el punto de partida fue el valor del indicador alcanzado al inicio de la administración: se planteó elevar la cobertura a nivel nacional, subir ligeramente la vara para medir

a las entidades federativas, lograr que tres de ellas se situaran por encima del umbral mínimo, y ampliar las becas a estudiantes de escasos recursos.

El gobierno federal daba por sentadas las bondades de las políticas descentralizadoras impulsadas a lo largo de una década; además, el escenario para el financiamiento de opciones educativas innovadoras que exigieran recursos económicos de mayor magnitud que los canalizados para la apertura de institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades políticas, seguramente dejó fuera de la óptica de los planificadores estrategias renovadas para enfrentar la expansión futura de la educación superior pública en el país.

En los informes de las autoridades educativas se dieron a conocer los avances obtenidos en el sexenio en las cuatro estrategias seguidas: creación de nuevas IES públicas; ampliación de IES públicas ya existentes; uso más eficiente de la capacidad instalada, y ampliación de la oferta educativa no escolarizada.

En primer lugar, se reportó la creación de 140 IES públicas, la gran mayoría de ellas del subsistema tecnológico: 43 universidades tecnológicas, 34 universidades políticas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, 13 universidades públicas (estatales, federales o interculturales) y cinco centros regionales de formación docente e investigación educativa, centros estos últimos pertenecientes al subsistema de educación normal. De igual manera que en el sexenio previo, la creación de estas instituciones estuvo orientada por la política de atender de manera prioritaria las necesidades de ampliación de oferta en las entidades federativas con mayor rezago en cobertura. Con los datos de los Cuestionarios 911, sin embargo, sólo se tiene registro de 133 nuevas instituciones, sin considerar los centros de formación docente.

<sup>9</sup> El Fondo de Ampliación de la Oferta Educativa, creado en 2008, canalizó recursos durante los siguientes años para el desarrollo de proyectos dirigidos a crear nuevas instituciones de educación superior o nuevos *campus*, extensiones, planteles o unidades foráneas de instituciones ya existentes. En los lineamientos de operación de este fondo de financiamiento se especificó que los proyectos que se presentaran a la SEP deberían acompañarse del aval de la COEPES. Sin embargo, para la creación de institutos tecnológicos no se aplicaría este criterio (SEP, 2009).



Se continuó dando prioridad a las modalidades tecnológicas. Considerando solamente la modalidad escolarizada, en las nuevas IES se abrieron alrededor de 75 mil lugares, 28 mil más que en el sexenio anterior: el 30% de la nueva matrícula estuvo en institutos tecnológicos, el 26% en universidades políticas y el 22% en universidades tecnológicas; las nuevas UPEAS tuvieron el 16% de los nuevos lugares y las universidades interculturales el 5% (cuadro 4). Lo novedoso del sexenio

fue la creación, en enero de 2012, de la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM), que reportó contar, en el ciclo escolar 2012-2013, con 58 mil alumnos. Si sumamos esta matrícula a la escolarizada, en el sexenio se abrieron cerca de 133 mil lugares en nuevas IES; tan sólo la matrícula de la UnADM absorbió el 44% de los lugares. Sin embargo, hay que considerar que alrededor del 90% de los estudiantes inscritos en esta universidad son mayores de 22 años.

**Cuadro 4. Matrícula en instituciones públicas de educación superior creadas en el periodo 2007-2012**

Subsistema	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013 modalidad escolarizada)	2012-2013 (modalidad escolarizada y no escolarizada)	% 2012-2013 (modalidad escolarizada)	% 2012-2013 (modalidad escolarizada y no escolarizada)
Universidades tecnológicas		198	262	249	214	16 348	16 348	22%	12%
Universidades políticas	2 016	4 049	5 909	7 489	8 886	19 175	19 175	26%	14%
Institutos tecnológicos estatales	217	1 061	2 855	3 711	4 800	12 312	12 312	16%	9%
Institutos tecnológicos federales					66	10 757	10 757	14%	8%
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	608	985	5 185	7 215	9 569	12 032	12 032	16%	9%
Universidades interculturales	385	609	770	1 503	1 701	4 106	4 106	5%	3%
Universidad abierta y a distancia						58 047			44%
<b>Total</b>	<b>3 226</b>	<b>6 902</b>	<b>14 981</b>	<b>20 167</b>	<b>25 236</b>	<b>74 730</b>	<b>132 777</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Incremento anual de la matrícula	3 226	3 676	8 079	5 186	5 069	49 494	107 541		
Promedio de incremento anual de matrícula escolarizada						12 455			
Promedio de incremento anual de matrícula total						22 130			
Contribución relativa al incremento de la matrícula pública de TSU y licenciatura						14%			

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionario 911.

Las 43 universidades tecnológicas creadas se ubicaron en 21 entidades federativas, de las cuales siete estuvieron en Chihuahua y cinco en Durango, estados que impulsaron esta modalidad en sus programas de regionalización de la oferta educativa. Solamente dos universidades rebasaron los mil alumnos en 2012: la de Tehuacán y la de los Valles Centrales de Oaxaca. El promedio de las restantes fue de 330 alumnos. Las 34 universidades politécnicas que se constituyeron también se ubicaron en 21 estados y en promedio atendieron al doble de alumnos de las universidades tecnológicas.

Con relación a los institutos tecnológicos, en el sexenio se modificó la política de impulsar solamente la creación de institutos estatales con el acuerdo de los gobiernos locales, pues además de éstos, se abrieron 22 planteles federales en ocho entidades federativas y, por primera ocasión, en el Distrito Federal, ubicados en las delegaciones de Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Gustavo Madero y Tlalpan, sumando entre todos ellos una matrícula de 10 mil alumnos en 2012. La creación de estos planteles federales se dio junto con la apertura de 23 institutos estatales en 14 entidades federativas, alcanzando estos establecimientos un promedio de alrededor de 500 alumnos.

En el sexenio se crearon seis UPEAS: Universidad de Oriente (Valladolid, Yucatán); Universidad Interserrana del Estado de Puebla (Ahuacatlán y Chilchota, Puebla); Universidad de la Cañada (Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca); Universidad Estatal del Valle de Toluca (Ocoyoacac, Estado de México); Universidad de la Ciénega (Sahuayo, Michoacán) y Universidad Mexiquense del Bicentenario (con *campus* en 28 municipios del Estado de México). Del conjunto destaca esta última, creada en 2008, misma que recibió un fuerte apoyo del gobierno del estado y alcanzó 28 unidades académicas en diferentes municipios. La matrícula de las nuevas UPEAS alcanzó poco más de 12 mil alumnos en 2012, de la cual el 75% correspondió a la Universidad Mexiquense del Bicentenario.

Por su parte, el subsistema de universidades interculturales se vio ampliado con la apertura de seis instituciones en los estados de Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Nayarit, San Luis Potosí e Hidalgo, que en conjunto sumaron una matrícula de poco más de 4 mil alumnos. Un caso particular fue la Universidad Intercultural de San Luis Potosí, que se constituyó con unidades académicas en 11 municipios y atendió en 2012 a más de 2 300 alumnos, en tanto las restantes tuvieron una matrícula inferior a los 700 alumnos.

Así, las IES creadas en el sexenio ampliaron la matrícula escolarizada, como promedio anual, en 12 500 lugares, observándose un impacto mayor al del sexenio previo al duplicar el número de espacios disponibles. Este promedio se vio elevado por el incremento de matrícula reportado en el último ciclo escolar del periodo, que triplicó la matrícula del ciclo inmediato anterior, al pasar de 25 236 a 74 730. Si se agrega la matrícula de la UnADM, tan sólo en el ciclo 2012-2013 se abrieron más de 100 mil espacios educativos, con lo que el promedio de incremento anual ascendió a 22 mil. Las IES de nueva creación aportaron alrededor del 14% de incremento de la matrícula en el sexenio, porcentaje muy similar al del gobierno anterior.

En cuanto a la segunda estrategia seguida, la ampliación de la oferta educativa en las IES existentes, se reportó la creación de 96 *campus* o extensiones académicas en distintos subsistemas: 45 en UPE, 14 en UPEAS, tres en universidades interculturales, 18 en institutos tecnológicos y 16 en universidades tecnológicas (Tuirán, 2012b: 372). A diferencia de los criterios seguidos para la creación de nuevas IES que privilegiaron a las instituciones tecnológicas, y en cierta medida para compensar los apoyos otorgados, con esta estrategia se privilegió al sistema universitario (UPE y UPEAS). Con recursos de distintos fondos de financiamiento (Fondo de aportaciones múltiples, Fondo para incremento de la matrícula en educación superior, Fondo para la ampliación de la oferta



educativa de nivel superior y Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior), en el sexenio se apoyó la ampliación de la infraestructura de las UPE y UPEAS tanto en las sedes existentes como en nuevas unidades académicas. La mayor parte de las universidades aumentó su presencia en distintos municipios y regiones del estado con la apertura de diversos *campus* (ANUIES-SEP, 2012).

La tercera estrategia, el uso más eficiente de la capacidad instalada, se vio reflejada en las reformas realizadas en el subsistema de universidades tecnológicas, el cual comenzó a ofrecer, a partir de 2009, programas educativos de licenciatura. Dado que muchas universidades tecnológicas subutilizaban su infraestructura ante lo poco atractivo que resultaban los programas terminales de TSU para amplios segmentos de población que aspiran a cursar estudios superiores, los egresados de este nivel podrían obtener una licenciatura con cinco cuatrimestres de formación adicionales. Ello incidió en el incremento de la matrícula de las universidades tecnológicas, al pasar de 67 mil en el ciclo 2006-2007 a 170 mil en el ciclo 2012-2013 (Tuirán, 2012b: 374).

También se dio un nuevo impulso a la educación a distancia, no sólo con la creación de la UnADM, sino con el apoyo a programas impartidos por las IES en esta modalidad. En el sexenio se desarrollaron proyectos en el Consorcio del Espacio Común de Educación Superior a Distancia (ECOESAD) coordinado por la UNAM, el Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED) y los Sistemas Estatales de Educación Abierta y a Distancia, impulsados en el seno del CONAEDU. Sin embargo, las UPE, si bien incrementaron la matrícula no escolarizada en 75%, sólo alcanzaron una matrícula en esta modalidad de 26 mil estudiantes, que equivalió a la suma de los estudiantes atendidos en esta modalidad por la UNAM, el IPN y la UPN. Tan sólo la UNAM reportó en 2012 tener 22 mil estudiantes en modalidades no escolarizadas, además de que la mayor parte de los estudiantes se siguió ubicando en las unidades

desconcentradas de la UPN. En todo el sistema público, la matrícula no escolarizada pasó de 106 500 en 2006 a 165 837 en 2012 (56% de aumento), ritmo muy inferior al observado en el sistema privado, que en 2012 alcanzó 166 mil alumnos, con una variación de 127%.

¿Cuál fue el impacto de estas acciones en la cobertura? Para los ciclos 2006-2007 y 2012-2013, la tasa bruta de cobertura de educación superior pasó de 25.2% a 32.1%, con un aumento de 6.9 puntos porcentuales; ello fue resultado de la dinámica poblacional y de la ampliación de la matrícula en poco más de 900 mil estudiantes, que casi duplicó la ampliación de la oferta observada en el sexenio de Vicente Fox. En promedio, cada año se abrieron 154 mil lugares, con la matrícula pasó de 2 525 683 a 3 449 366 (véase cuadro 1).

Las variaciones en la TBC de cada una de las entidades federativas se dieron a distinto ritmo, si bien destaca el hecho de que de las diez entidades más rezagadas en 2006, siete ampliaron sus brechas respecto a la media nacional (Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala y Durango), dos se mantuvieron sin cambios (Quintana Roo y México) y tan sólo una (Zacatecas) las disminuyó, entidad que continuó con una cobertura ascendente desde el año 2000 a un ritmo superior al nacional.

En el extremo inferior sobresalieron los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, que ampliaron la brecha al situarse en alrededor de 13 puntos porcentuales por debajo de la media en 2012. El caso de Oaxaca, que en 2006 se situaba en el cuarto lugar más bajo, resultó ser el más dramático, pues en el sexenio prácticamente duplicó su brecha al haber mejorado su TBC en tan sólo seis décimas de punto (17.9 a 18.5), con lo cual pasó a ser el estado más rezagado en 2012. Guerrero también duplicó la brecha al haber mantenido su cobertura prácticamente sin variación en 12 años (alrededor del 19%), ya que en el sexenio, junto con Oaxaca y Tamaulipas, fue de los estados que tuvieron

un menor crecimiento relativo de la matrícula; con ello pasó del séptimo al tercer lugar más bajo. En una situación no tan acentuada se encontró Chiapas: en el periodo amplió casi en tres puntos porcentuales su distancia de la media, al mejorar la TBC de 15.2 a 19.4%; sin embargo, continuó ocupando el segundo sitio más bajo (véase cuadro 3).

### Perfil de las instituciones públicas de educación superior creadas en el periodo 2001-2012

De acuerdo con los registros de los Cuestionarios 911 correspondientes a los ciclos 2000-2001 y 2012-2013, en los dos sexenios revisados se crearon 203 instituciones públicas de educación superior, cifra inferior a las presentadas en su momento por las autoridades de la Subsecretaría de Educación Superior en ambos sexenios. Esta discrepancia se puede deber a la falta de

registro de población escolar en los formatos estadísticos oficiales o bien a la duplicidad de registros de IES creadas en 2006, año de la transición gubernamental. Las nuevas IES atendieron para el final del periodo a 244 617 alumnos de los cuales casi la cuarta parte estuvo inscrita en la UnADM que, como vimos, en su mayoría son estudiantes de extra edad.

La gran mayoría de las IES públicas constituidas se establecieron en ciudades de tamaño medio, o bien en municipios que carecían de oferta educativa de nivel superior. De las 203 IES, 58 (29%) se establecieron en zonas metropolitanas y solamente 39 se ubicaron en las capitales de los estados, lo que muestra un proceso de desconcentración territorial de la nueva oferta. Por tamaño de la población, la mitad de las IES se ubicaron en municipios con menos de 100 mil habitantes y la tercera parte en municipios con menos de 50 mil (cuadro 5).

**Cuadro 5. Instituciones públicas de educación superior creadas en el periodo 2001-2012 por tamaño de la población municipal**

Población	Número de IES	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Multicampus	3	1.5%	1.5%
Menos de 50 000	63	31.0%	32.5%
50 001 a 100 000	42	20.7%	53.2%
100 001 a 200 000	25	12.3%	65.5%
200 001 a 300 000	8	3.9%	69.5%
300 001 a 400 000	6	3.0%	72.4%
400 001 a 500 000	4	2.0%	74.4%
500 001 a 1 000 000	18	8.9%	83.3%
Más de 1 000 000 000	34	16.7%	100.0%
Total	203	100.0%	

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionarios 911 y CONAPO, Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa.



Esta distribución territorial contrasta con la que se dio en las primeras etapas de la expansión de la educación superior. Para el final del periodo revisado, solamente 69 ciudades no contaban con oferta educativa de nivel superior, cuando en 2006 cerca de un centenar de ciudades carecía de oferta (Tuirán, 2012b: 384).

Del total de nuevas IES, el 90% fueron de tipo tecnológico: 58 universidades tecnológicas, 51 universidades políticas, 54 institutos tecnológicos estatales, y 18 institutos tecnológicos federales. El 10% restante estuvo conformado por 10 universidades públicas estatales con apoyo solidario, 10

universidades interculturales y la UnADM de carácter federal.

De los lugares que se abrieron en las IES, considerando todas las modalidades, el 61% se ubicaron en instituciones de tipo tecnológico (22% en universidades políticas, 19% en universidades tecnológicas y 20% en institutos tecnológicos), y el 39% restante en IES de orientación universitaria (24% en UnADM, 7% en UPEAS, 5% en la UACM y 3% en universidades interculturales). Esta distribución por subsistemas muestra la prioridad que en los dos gobiernos panistas se dio a la orientación tecnológica en la formación de tipo superior (cuadro 6).

**Cuadro 6. Matrícula de técnico superior y licenciatura en las instituciones públicas de educación superior creadas en el periodo 2001-2012**

Subsistema	Matrícula			Participación relativa		
	2001-2002	2006-2007	2012-2013	2006-2007 (Total)	2012-2013 (escolarizada)	2012-2013 (total)
Universidades tecnológicas	871	10 034	46 071	21.5%	24.7%	18.8%
Universidades políticas	453	12 125	52 925	26.0%	28.4%	21.6%
Institutos tecnológicos estatales	1 454	13 018	40 331	27.9%	21.6%	16.5%
Institutos tecnológicos federales			10 757	0.0%	5.8%	4.4%
Universidades interculturales		1 745	7 421	3.7%	4.0%	3.0%
Universidades públicas con apoyo solidario	190	2 047	16 268	4.4%	8.7%	6.7%
Universidad Abierta y a Distancia			58 047	0.0%	0.0%	23.7%
Universidad Autónoma de la Ciudad de México		7 677	12 797	16.5%	6.9%	5.2%
Total	2 968	46 646	244 617	100.0%	100.0%	100.0%
Promedio de incremento anual de matrícula					20 385	
Contribución relativa al incremento de la matrícula pública de TSU y licenciatura					26%	

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionario 911.

A lo largo del periodo se fue ampliando la oferta de las universidades tecnológicas y politécnicas y de los institutos tecnológicos estatales en un orden de 50 planteles por subsistema, extendiendo su presencia en diversos municipios. El subsistema de universidades interculturales alcanzó una decena de universidades en 2012, con presencia en distintos municipios con población indígena. En conjunto, la matrícula atendida por las IES de nueva creación de los dos sexenios contribuyó con el 26% del incremento de la matrícula pública nacional.

En cuanto a la distribución territorial, se crearon IES en las 31 entidades federativas y en el Distrito

Federal, si bien su número varió en cada una de ellas (cuadro 7). En seis entidades se constituyeron 10 IES o más: Puebla (13), Veracruz (12), D.F. (12), Estado de México (11), Durango y Jalisco (10). En 13 estados se crearon entre cinco y nueve IES: Tabasco y Michoacán (9), Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa (8), Nayarit y Tamaulipas (7), Guerrero y Sonora (6), Chiapas y Coahuila (5). Trece estados contaron con menos de cinco instituciones: Aguascalientes, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, Zacatecas y San Luis Potosí (4), Campeche, Nuevo León, Tlaxcala (3), Baja California, Baja California Sur y Morelos (2) y Colima (1).

**Cuadro 7. Instituciones públicas de educación superior creadas en el periodo 2001-2012 por subsistema**

Entidad Federativa	Universidades Tecnológicas	Universidades Politécnicas	Institutos Tecnológicos Estatales	Institutos Tecnológicos Federales	Universidades Federales	Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	Universidades Interculturales	Otras	Total	Porcentaje
Ags.	2	1	1						4	2.0%
BC.		1							1	0.5%
BCS.	1			1					2	1.0%
Cam.	1			3					4	2.0%
Chih.	7	1							8	3.9%
Chis.		2		1	1		1		5	2.5%
Coah.	2	1	2						5	2.5%
Col.	1								1	0.5%
DF.				10	1			1	12	5.9%
Dgo.	5	3	2						10	4.9%
Gro.	2	1			1		1		5	2.5%
Gto.	2	4	2						8	3.9%



## Ampliación de la oferta de educación superior en México...

Javier Mendoza-Rojas / pp. 3-32

Hgo.	1	5		1			1		8	3.9%
Jal.	1	1	8						10	4.9%
Mex.	1	4	2			3	1		11	5.4%
Mich.		1	6			1	1		9	4.4%
Mor.	1	1							2	1.0%
Nay.	4		1	1			1		7	3.4%
NL.	2	1							3	1.5%
Oax.	2	1	2	1		3			9	4.4%
Pue.	3	3	5			1	1		13	6.4%
Qro.	2	2							4	2.0%
Q.Roo.	1	2					1		4	2.0%
Sin.	2	3	2	1					8	3.9%
S.L.P.		1	2				1		4	2.0%
Son.	5				1				6	3.0%
Tab.	1	3	2	2			1		9	4.4%
Tam.	4	3	1						8	3.9%
Tlax.		2	1						3	1.5%
Ver.	2	2	8						12	5.9%
Yuc.	3				1				4	2.0%
Zac.		2	2						4	2.0%
Total	58	51	54	18	1	10	10		203	100.0%
Porcentual	28.6%	25.1%	26.6%	8.9%	0.5%	4.9%	4.9%		100.0%	

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionario 911.

También fueron variables los tipos de instituciones creadas en cada una de las entidades federativas. En algunas de ellas predominaron las universidades tecnológicas, sobresaliendo el caso de Chihuahua: de las ocho IES creadas, siete fueron de este tipo, lo que obedeció a la estrategia educativa del gobierno estatal de impulsar las formaciones proporcionadas por estas instituciones en el nivel de TSU. Igual lo hicieron Durango, Sonora, Nayarit y Tamaulipas. Por su parte, las universidades políticas fueron mayoritarias en Guanajuato, Hidalgo y México, en tanto los institutos tecnológicos creados dominaron en el Distrito Federal (institutos federales), Jalisco, Michoacán, Puebla y Veracruz. Solamente en dos estados se crearon más de una universidad pública con apoyo solidario: México y Oaxaca, con las que esta última entidad fortaleció su sistema de universidades estatales conformado desde la década de los noventa.

Si bien los perfiles de cada uno de los subsistemas de orientación tecnológica son distintos, no obstante que comparten diversos aspectos comunes, se desconocen las razones para establecer determinado tipo de plantel en una localidad. No queda claro por qué en unos casos se optó por crear una universidad tecnológica, en otros por una universidad política y en otros más por un instituto tecnológico.

Al parecer, las decisiones habrían sido resultado de las negociaciones entre actores de los tres órdenes de gobierno, así como de la disposición presupuestal en el marco de los programas para la ampliación de la oferta educativa de cada uno de los subsistemas. Diversos actores locales realizaron gestiones para la apertura de nuevos establecimientos en determinadas localidades del estado; en unos casos estaban de por medio promesas de campaña de gobernadores, presidentes municipales o diputados; en otros existían demandas de la población por el establecimiento de un plantel de educación superior en el municipio. En todos los casos jugaron las relaciones de los gobiernos locales con las diversas instancias de la SEP,

particularmente con la Subsecretaría de Educación Superior y las dependencias correspondientes a los diversos subsistemas, así como los techos presupuestales y los costos de los planteles de cada subsistema (especificaciones del terreno y prototipos de las instalaciones físicas), si bien es escasa la información al respecto.

De acuerdo con los criterios establecidos por la SEP, para la creación de las instituciones en las que intervino tuvieron que realizarse diversos estudios de factibilidad; seguramente en todos los casos existe documentación formal que justificó la creación de la institución; lo que se desconoce es si dichos estudios contaron con solidez técnica y en qué medida las decisiones tomadas estuvieron contaminadas con criterios distintos a los de orden educativo. Una tarea pendiente es realizar estudios para conocer la dinámica específica que se dio tras la constitución de una nueva institución de educación superior.

Como apuntó la ANUIES en *Inclusión con responsabilidad social*, la creación de IES ha estado atada a decisiones derivadas de la dinámica política local: “La fuerte expansión de los últimos años y la creación de nuevas IES públicas no han estado enmarcados en una planeación con visión de largo plazo; en más de una ocasión han obedecido a decisiones de las autoridades locales por razones más políticas que académicas” (ANUIES-SEP, 2012: 90). Gobernadores, presidentes municipales, regidores, diputados (locales y federales) y secretarios de educación, impulsan proyectos políticos en el ámbito educativo que tienen que ser negociados en los ámbitos local y federal. Más de un rector ha subrayado la incongruencia de gobernadores que impulsan la creación de instituciones, mientras disminuyen los apoyos a la universidad pública estatal.

Con el propósito de contar con mayor información sobre la dinámica de creación de IES, se consultaron las páginas electrónicas de las nuevas instituciones, sin muchos resultados. Sólo en algunas de ellas se refiere la historia de creación de la institución, desde



una visión institucional que poco aporta al conocimiento del entramado político que le dio origen. En varios casos se refiere que la creación de la institución fue resultado de las gestiones realizadas por actores locales; prácticamente la totalidad de instituciones nuevas iniciaron sus actividades académicas en instalaciones provisionales que les fueron proporcionadas en préstamo; entre ellas estuvieron escuelas primarias, secundarias, telesecundarias, planteles de bachillerato, institutos tecnológicos, casas particulares, instalaciones de empresas y edificios rentados. Los terrenos para la construcción de las instalaciones fueron donados, en gran parte de los casos, por los municipios, por los gobiernos estatales, por empresas privadas e incluso por ejidatarios. La mayoría de las IES iniciaron sus actividades lectivas con pocas centenas o incluso decenas de alumnos y en los ciclos siguientes, al contar con edificios propios, fueron ampliando la matrícula atendida.

La gran mayoría de las nuevas instituciones se constituyeron con un solo plantel. Solamente dos de ellas se establecieron desde el inicio como universidades multicampus: la ya referida Universidad Mexiquense del Bicentenario, que inició en 2009 con 22 unidades de estudios superiores y en los siguientes años estableció otros seis, para alcanzar 28 sedes, y la Universidad Intercultural de San Luis Potosí, que contó en 2012 con unidades académicas en 11 municipios, y que tuvo como antecedentes a la Universidad Comunitaria y a la Universidad Indígena de San Luis Potosí. Por su parte, la Universidad Interserrana del Estado de Puebla contó con dos sedes en el estado.

Además de las instalaciones físicas, todas las instituciones tuvieron que contratar al personal académico y administrativo para iniciar su operación: por el tamaño de la mayoría de las IES, la planta académica inicial fue reducida, al igual que la planta administrativa y de mandos medios y superiores. Sobre la incorporación de profesores a las nuevas instituciones se han formulado diversos cuestionamientos, observando en algunos casos una gran improvisación

y en otros problemas derivados de los esquemas de contratación temporal de los académicos. Por ello es pertinente la pregunta: ¿En qué medida el cumplimiento de las metas de cobertura establecidas en los programas educativos federales y los compromisos de los gobernadores han llevado a la implantación de proyectos de expansión educativa insuficientemente sustentados desde los requerimientos académicos?

### **Principales rasgos de las políticas de ampliación de la oferta de educación superior**

Algunos de los rasgos sobresalientes de la ampliación de la oferta pública de educación superior en los dos sexenios revisados son los siguientes:

*Recuperación del dinamismo de la educación superior pública.* Tras la acelerada expansión de la matrícula privada y el poco dinamismo del sistema público en la década de los noventa, en el periodo 2000-2012 ambos sistemas emparejaron su ritmo de crecimiento. En ambos, la tasa media de crecimiento anual fue del 4.4%, y por cada nuevo estudiante en las IES particulares se tuvieron dos en las IES públicas. La participación relativa de la matrícula de cada sistema fue la misma al inicio y al final del periodo: 68.2% público y 31.8% privada, con muy leves fluctuaciones interanuales (Poder Ejecutivo Federal, 2014). No obstante, continuó la proliferación de instituciones particulares de pequeño tamaño, superando en número a las de carácter público.

*Descentralización política.* La ampliación de la oferta pública de nivel superior dio continuidad a las políticas de descentralización iniciadas en el sexenio de Ernesto Zedillo. La expansión del sistema estuvo monitoreada por el gobierno federal en el marco de los programas sectoriales de educación, pero se dejó a los actores locales en las entidades federativas un amplio margen de decisión sobre qué instituciones crear, en qué municipios establecerlas y qué subsistemas fortalecer. Los resultados en cada estado provinieron de las negociaciones realizadas y de los

acuerdos establecidos entre los diversos actores participantes. En las decisiones se conjuntaron criterios de orden académico y de carácter político.

Las COEPES, si bien funcionaron como órganos de consulta de los gobiernos estatales para la planeación de la educación superior, tuvieron intermitencias en su funcionamiento en diversas entidades federativas, debido en parte a los cambios de gobierno a nivel local y federal; de ahí que en distintos momentos se hayan “reinstalado” o “fortalecido” para acompañar las estrategias federales para el desarrollo de la educación superior. En una visión de conjunto, se muestran deficiencias en su operación como instancias efectivas de planeación.

*Descentralización administrativa.* En el sistema público se fortalecieron los subsistemas conformados por organismos descentralizados de los estados, y se conformaron dos nuevos subsistemas con este carácter: las universidades políticas y las universidades interculturales, que vinieron a sumarse a las universidades públicas estatales, institutos tecnológicos estatales, y universidades tecnológicas. La gran mayoría de instituciones creadas en el periodo tuvo esta personalidad jurídica, lo que se acompañó del sosténimiento financiero por parte del gobierno federal y del gobierno estatal a partes iguales.

*Desconcentración territorial.* Se avanzó en la desconcentración geográfica de la matrícula, atendiendo a población en zonas no metropolitanas, en ciudades de tamaño medio y en municipios que no contaban con oferta previa de educación superior, lo que confirma análisis realizados por diversos autores (Ortega y Casillas, 2013; Rodríguez, 2009). De acuerdo con Tuirán (2010), en el periodo se avanzó de una macrocefalia hacia un perfil policéntrico. Las instituciones federales, por su parte, abrieron nuevos *campus* en algunos estados, contribuyendo con ello a la desconcentración geográfica. Fueron los casos de la UNAM, que abrió sedes en Guanajuato y Michoacán; de la UAM, con la unidad Lerma en el Estado de México, y del IPN, con sedes en Guanajuato y Zacatecas.

*Prioridad de la educación superior tecnológica.* La expansión de las IES con orientación tecnológica ganó terreno a las universidades públicas tradicionales. Considerada en conjunto la matrícula de las universidades tecnológicas y políticas y de los institutos tecnológicos, al inicio del periodo atendieron a dos alumnos de cada diez, y 12 años después pasaron a atender a tres de cada diez, en tanto las universidades (federales y estatales) disminuyeron su porcentaje de atención del 65 a 57%. Ello fue resultado de la prioridad que se dio en los dos programas sectoriales de educación al impulso a las modalidades tecnológicas, tanto para la creación de nuevas instituciones como para la ampliación de la oferta de las instituciones existentes. Las políticas de ampliación de oferta instrumentadas en los dos sexenios llevaron a que el número de estudiantes que se inscribieron en universidades tecnológicas, políticas o institutos tecnológicos se acercara a los que optaron por las demás universidades públicas. De la ampliación de la matrícula pública en el periodo (959 mil alumnos), el 42% se inscribió en IES tecnológicas, y el 47% en universidades, cuando en períodos anteriores la matrícula universitaria había sido mucho más dinámica en el conjunto de la educación superior (cuadro 8).

*Avances desiguales en cobertura.* Dado el avance desigual en las regiones del país, se profundizaron las brechas interestatales existentes. De los 20 estados que en el año 2000 se situaron debajo de la TBC nacional, siete disminuyeron brechas (Puebla, Baja California, Baja California Sur, Veracruz, Querétaro, Hidalgo y Zacatecas), cinco prácticamente no variaron (Jalisco, Yucatán, San Luis Potosí, México y Quintana Roo), y ocho ampliaron la distancia (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala, Durango y Morelos). Destaca la situación de Guerrero y de Oaxaca, dos de las entidades con mayores índices de marginación del país, que en el periodo ampliaron notablemente la distancia en 11 y en ocho puntos porcentuales respectivamente. Por su parte Chiapas y Tlaxcala, también estados con



**Cuadro 8. Variación de la matrícula de técnico superior universitario y licenciatura en IES públicas, 2000-2012**

Subsistema	Matrícula				Variación de matrícula 2001 - 2012 -2013	Tasa media de crecimiento anual 2000 - 2001 - 2012 - 2013	Aportación al crecimiento
	2000-2001	2012-2013	Participación porcentual 2000-2001	Participación porcentual 2012-2013			
Universidades públicas federales	268 913	356 887	19%	15%	87 974	2.2%	9.2%
Universidades públicas estatales	631 461	955 178	45%	40%	323 717	3.2%	33.8%
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	18 752	50 977	1%	2%	32 225	8.0%	3.4%
Universidades interculturales <sup>1/</sup>	0	9 797	0%	0%	9 797	18.2%	1.0%
Universidades tecnológicas	36 456	167 831	3%	7%	131 375	12.5%	13.7%
Universidades políticas <sup>1/</sup>	0	51 901	0%	2%	51 901	23.1%	5.4%
Institutos tecnológicos	243 118	466 142	17%	20%	223 024	5.1%	23.3%
Universidad Abierta y a Distancia de México	0	58 047	0%	2%	58 047	n.a.	6.1%
Normales públicas	127 260	100 810	9%	4%	-26 450	-1.8%	-2.8%
Otras IES públicas	89 645	156 857	6%	7%	67 212	4.4%	7.0%
Subtotal pública	1 415 605	2 374 427	100%	100%	958 822	4.1%	100%

<sup>1/</sup> La tasa media de crecimiento anual corresponde al período 2006-2007 a 2012-2013.

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, Cuestionario 911.

fuertes rezagos sociales, ampliaron sus brechas en cerca de cinco puntos porcentuales, lo que muestra que, pese a los avances, se profundizó la polarización interestatal como resultado de sus condiciones sociales y económicas (véase cuadro 3).

### Los desafíos futuros para la ampliación de la cobertura

En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 del gobierno de Enrique Peña Nieto se formulan dos metas relacionadas con la cobertura de educación superior: la primera de ellas es alcanzar en 2018 una TBC del 40%,

con paridad de género; la segunda busca elevar la TBC para los cuatro primeros deciles de ingreso monetario *per cápita* de 14.7% a 17% (SEP, 2013: 88-91).

La primera meta implica aumentar 7.9 puntos porcentuales el indicador de cobertura, lo que requiere ampliar en 933 mil lugares la matrícula de TSU y licenciatura, al pasar de 3.45 millones a 4.38 millones; por su parte, la equidad de género implica anular la diferencia de 1% en el indicador que en 2012 favorecía a los hombres. También se requiere de una mayor inclusión de sectores de bajos ingresos, con la ampliación de los programas de becas.

De mantenerse la participación de la matrícula por régimen, para finalizar el sexenio se tendrían 650 mil nuevos estudiantes en el sistema público (69.6%) y 283 mil en el privado (30.4%). Si se compara con la evolución reciente de la matrícula, el crecimiento para alcanzar la meta sería similar al realizado en el sexenio de Felipe Calderón, en el cual se incorporaron cerca de 924 mil nuevos alumnos, de los cuales 675 mil correspondieron al régimen público.

Para el logro de los objetivos y metas planteados, el PSE presenta líneas de acción muy similares a las realizadas en los dos gobiernos anteriores:

- Impulsar el fortalecimiento de las áreas estatales para la planeación y el desarrollo educativo, así como su coordinación con el Gobierno Federal.
- Acordar con los estados y las instituciones públicas de educación superior reglas para otorgar apoyo financiero para el crecimiento de la oferta.
- Habilitar nuevos servicios educativos y ampliar los existentes donde lo justifiquen los estudios de factibilidad avalados por los órganos de planeación de los estados.
- Impulsar programas para aprovechar cabalmente la capacidad instalada de los planteles.
- Apoyar prioritariamente el crecimiento de la oferta de educación superior que sea pertinente para su contexto.
- Asegurar que los fondos federales para el crecimiento de la oferta de educación superior se destinen a planteles que resulten viables.
- Impulsar nuevos modelos de educación abierta y a distancia, y garantizar su pertinencia tecnológica y de contenidos.
- Favorecer el apoyo financiero federal a las opciones educativas que ofrezcan mejores resultados en relación con su costo.
- Asegurar que las decisiones de crecimiento de la oferta disminuyan las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de población.

Desde el inicio del sexenio diversos actores plantearon la necesidad de revisar la estrategia de ampliación de la oferta educativa y de creación de nuevas instituciones. Ante la prioridad otorgada a las formaciones tecnológicas con la creación de universidades tecnológicas, universidades políticas e institutos tecnológicos, se considera necesario fortalecer a las universidades e instituciones consolidadas en las distintas regiones del país y lograr una mejor articulación entre los diversos subsistemas. En lugar de dispersar esfuerzos y recursos en la apertura de pequeñas instituciones, resulta insoslayable diseñar una nueva estrategia para la expansión del sistema con una visión de largo plazo en la que los proyectos locales aprovechen la capacidad instalada de las instituciones existentes con mayor solidez académica.

Considerando que desde hace más de tres décadas no ha existido un proyecto de creación de nuevas universidades de carácter federal (caso de la UAM en 1974 y la UPN en 1978), es necesario poner en la agenda de discusión la realización de proyectos innovadores, de alcance nacional y regional, para la apertura de universidades públicas o la creación de polos de desarrollo de la educación superior bajo nuevas formas de cooperación entre instituciones existentes; las actuales condiciones del país y experiencias del pasado indican que no es deseable continuar con las estrategias de ampliación de la cobertura seguidas en los últimos años; en todo caso, a las iniciativas de los gobiernos locales habrá que conjuntar estrategias nacionales con visión de largo plazo para la expansión y consolidación del sistema público de educación superior.

En el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto no se contaba con la formulación de un proyecto integral para la ampliación de la oferta educativa. Funcionarios de la SEP informaron que se estaba estudiando la factibilidad de abrir universidades de un nuevo tipo para atender problemas estratégicos como el petróleo, energía, deporte, ciencias del mar y la tercera edad. Sin embargo, de acuerdo con



información presentada en los dos primeros informes de gobierno, se continuó con la misma estrategia de periodos anteriores: en los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014 se crearon 25 IES: 18 universidades tecnológicas y siete universidades polítécnicas, además de que se constituyó el Tecnológico Nacional de México como órgano administrativo desconcentrado de la SEP, al cual se adscribieron los institutos, unidades y centros con los que esta secretaría había venido impartiendo educación superior, lo cual implica en principio una reorganización de tipo jurídico, mas no necesariamente una nueva estrategia para el desarrollo de la educación tecnológica.

De acuerdo con los datos de matrícula reportados en el Cuestionario 911 y retomados en el segundo informe de gobierno de 2014, la tasa bruta de cobertura aumentó en un punto, para situarse en 33.1%, en tanto la tasa neta solamente mejoró en seis décimas de punto, al pasar de 22.3 a 22.9%. El crecimiento de la matrícula de TSU y licenciatura atendida en el ciclo 2013-2014 fue inferior a la pronosticada un

año antes, habiéndose incorporado cerca de 139 mil estudiantes, cuando las estimaciones de crecimiento para alcanzar el 40% de cobertura en 2018 implicarían ampliar anualmente la matrícula en 156 mil lugares. Para el logro de la meta el esfuerzo de los siguientes años tendría que ser mayor, y no continuar solamente con la creación de instituciones de orientación tecnológica.<sup>10</sup>

El reto que se plantea a futuro es, pues, ampliar la cobertura de la educación superior con una visión estratégica de mediano y largo plazos que logre articular los proyectos de ampliación de oferta decididos por los actores locales en cada una de las entidades federativas, con un proyecto de alcance nacional en el que se impulsen opciones innovadoras de mayor alcance, otorgando un impulso renovado a las universidades públicas de carácter estatal y federal. La nueva estrategia tendría que redefinir los arreglos institucionales existentes y plantearse metas ambiciosas no solamente para la expansión numérica del sistema de educación superior, sino para su transformación y consolidación académica. ■

<sup>10</sup> Con las cifras previas del Cuestionario 911 para el ciclo escolar 2014-2015, la tasa bruta de cobertura habría alcanzado el 34.1% y la tasa neta el 23.5%, abriendose aún más la brecha para el alcance de la meta en 2018.

## Referencias

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1979), *La planeación de la educación superior en México*, México, ANUIES.
- ANUIES (1999), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- ANUIES-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012), *Construcción y habilitación de espacios educativos en universidades públicas estatales. Memoria iconográfica 2007-2012*, México, ANUIES/SEP.
- Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) (2007), *Convenio Marco de coordinación para el fortalecimiento de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación*, noviembre de 2007, [http://www.coepes.sep.gob.mx/jsp/general/procedimientos/COEPES\\_CONVENIO\\_MARCO\\_NOV2007.pdf](http://www.coepes.sep.gob.mx/jsp/general/procedimientos/COEPES_CONVENIO_MARCO_NOV2007.pdf) [consulta: julio de 2014].
- CONAEDU (2014), *Acuerdos del Consejo Nacional sobre las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior*, [http://www.coepes.sep.gob.mx/jsp/general/procedimientos/Anexo\\_2\\_ACUERDOS\\_DE\\_CONAEDU\\_SOBRE\\_LAS\\_COEPES.pdf](http://www.coepes.sep.gob.mx/jsp/general/procedimientos/Anexo_2_ACUERDOS_DE_CONAEDU_SOBRE_LAS_COEPES.pdf) [consulta: julio de 2014].
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2014), *Proyecciones de la población 2010-2050*, [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Datos](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos) [consulta: junio de 2014].
- Gil, Manuel *et al.* (2009), *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*, México, ANUIES.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2005), *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, [http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama\\_educativo/2005/panorama2005.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2005/panorama2005.pdf) [consulta: junio de 2014].
- Ortega Guerrero, Juan Carlos y Miguel A. Casillas Alvarado (2013), “Nueva tendencia en la educación superior, la oferta en zonas no metropolitanas”, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 167, México, ANUIES.
- Poder Ejecutivo Federal (2014), *Segundo Informe de Gobierno*, México, septiembre de 2014.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2009), “La coordinación de sistemas universitarios en la transición federalista. Panorama internacional y el caso de México”, en Marcela Mollis (ed.), *Memorias de la universidad: otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini/CLACSO.
- Rubio Oca, Julio (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.
- SEP (2009), *Fondo para la ampliación de la oferta educativa en el nivel superior. Lineamientos para la presentación de proyectos*, México, SEP.
- SEP (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- SEP (2006), “Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior” (documento interno), México, SEP.
- SEP (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP.
- SEP-INEE (2006), *Sistema de indicadores educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*, México, SEP, <http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/indicadores/SININDE.pdf> [consulta: julio de 2014].
- Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos (SNIT) (2014), <http://www.snit.mx/informacion/historia-de-los-institutos-tecnologicos-descentralizados-y-SES-SEP> [consulta: junio de 2014].
- Subsecretaría de Educación Superior (1997), “Procedimientos para la conciliación de la oferta y demanda de educación superior en las entidades de la Federación” (documento interno), México, SEP.
- Tuirán, Rodolfo (2012a), *Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior*, Informe de seguimiento, El Colegio Nacional, <http://www.coepes.sep.gob.mx/>



jsp/general/procedimientos/ACTUALIZACION\_COEPES\_2012\_PRESENTADO\_CONAEDU\_RT\_FINAL\_120312.pdf [consulta: junio de 2014].

Tuirán, Rodolfo (2012b), “La educación superior en México: avances y desafíos”, en Carlos Pallán y Roberto Rodríguez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México, Fondo de Cultura Económica.

Tuirán, Rodolfo (2010), “La política de educación

superior: trayectoria reciente y escenarios futuros”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Educación*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, V. 7).

Villalever, Lorenza (2013), “Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XLII (3), núm. 167, julio-septiembre de 2013.

**Cómo citar este artículo:**

Mendoza-Rojas, Javier (2015), “Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 16, pp. 3-32, <https://ries.universia.net/article/view/1135/ampliacion-oferta-educacion-superior-mexico-creacion-instituciones-publicas-periodo-2001-2012> [consulta: fecha de última consulta].