

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño
de los programas federales de
apoyo a la educación media
superior y normal

2014-2015

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.org.mx

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a la educación media superior y normal, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a la educación media superior y normal, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2016*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Érika Ávila Mérida
Michelle Adriana Zempoalteca Nava

Consultores externos

Universidad Autónoma de Aguascalientes
Guadalupe Ruiz Cuéllar (coordinadora)
María Guadalupe Pérez Martínez
Adán Moisés García Medina

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública en la revisión de este documento.

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	12
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE APOYO A LA EDUCACIÓN MEDIA, SUPERIOR Y NORMAL.....	30
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO	38
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO	39
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS	42
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48
ANEXO.....	

Glosario

Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
Padrón de beneficiarios	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
Pobreza extrema	Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la obtención de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada	Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

Reglas de operación Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Retos Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veinte temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a la educación media, superior y normal en 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015,¹ llevadas a cabo por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, con la coordinación de Guadalupe Ruiz Cuéllar, así como otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la

¹ La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia.

Por otro lado, junto con los informes de las evaluaciones, se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto de programas y, con base en ello, se emiten algunas recomendaciones en materia de política social.

Los tres programas analizados están a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de apoyo a la educación media, superior y normal,
México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
U040	Programa de Carrera Docente	UPES	SEP	Sin cambios
U067	Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior	NA	SEP	S267 Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa*
U006	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	NA	SEP	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014b).

* Se fusionan también con el S246 Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y el S245 Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas.

NA: No aplica.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En este capítulo se presentan, en primer lugar, algunos datos que dan cuenta de la problemática en la educación media superior y superior, y en segundo, se hace referencia a las causas y los efectos de ésta.

POBREZA Y CARENCIA DE REZAGO EDUCATIVO

En 2010, 46.1 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza y 11.3, en pobreza extrema. En 2014, la población en situación de pobreza aumentó un punto porcentual respecto a 2010, al pasar de 46.1 a 46.2 por ciento. Cabe destacar que, en el mismo periodo, la población en situación de pobreza extrema disminuyó: de 11.3 por ciento en 2010 a 9.5 en 2014 (CONEVAL, 2015d).

Los resultados de la medición de la pobreza revelan que el rezago educativo en el país se redujo entre 2010 y 2014. En 2010, la población que tenía esta carencia representó 20.7 por ciento (23.7 millones) y, en 2014, la proporción descendió a 18.7 (22.4 millones) (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas, indicador de pobreza, México, 2010-2014

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6
Privación social						
Población con una o más carencias sociales	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8
Población con tres o más carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4
Carencia por acceso a alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8

Fuente: Elaboración propia con base en la medición de la pobreza 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015d).

A pesar de la disminución del rezago educativo entre 2010 y 2014, aún falta mucho para que los jóvenes ejerzan el derecho que les garantiza el artículo 3° constitucional, referente

a que la educación media superior es obligatoria;² la misma situación presenta la cobertura de la educación superior en México, como se verá a continuación.

SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

El sistema educativo mexicano está formado por tres tipos educativos: educación básica, media (comúnmente referida como “media superior”) y superior. La básica se compone de tres niveles educativos: preescolar, primaria y secundaria; la media no se desagrega en niveles, pero sí en diferentes modalidades o modelos educativos, como el nivel de bachillerato general o los equivalentes a éste (bachillerato tecnológico, tecnólogo, profesional técnico); la superior incluye los niveles de licenciatura y posgrado (especialidad, maestría y doctorado).

El país tiene una política expresa de desarrollo de la educación media superior y superior. En el primer caso, hay una presión especial derivada del decreto de obligatoriedad de ese tipo educativo, a partir del ciclo escolar 2012-2013. La educación media superior, desatendida durante muchos años a pesar de los graves problemas que históricamente manifestaba (desarticulación y dispersión de programas e instituciones, alta reprobación y repetición, elevada deserción, falta de relevancia y pertinencia del nivel para los estudiantes, entre los principales), logró ser objeto de un cambio estructural desde 2007 (Reforma Integral de la Educación Media Superior), el cual se ha traducido en un importante esfuerzo de ampliación de la oferta educativa (Székely, 2010).

Una tendencia similar se observa en la educación superior, al reconocerse un creciente “consenso social favorable a la ampliación –con calidad y equidad– de las oportunidades educativas de tipo superior” (Tuirán, 2012). Tanto la básica como la media superior forman parte de la educación obligatoria, lo que se expresa en el derecho de todos los niños y

² En 2012 se reformó el artículo 3º constitucional al incluir la educación media superior como obligatoria. Esta obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior a quien, teniendo la edad típica, hubiera concluido la educación básica, se realizaría de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país, a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022.

jóvenes del país a recibirla.³ La educación superior, si bien no es obligatoria, ha experimentado a lo largo del tiempo una tendencia de crecimiento que ha permitido abarcar a proporciones crecientes de la población en edad de cursarla, pese a lo cual México está aún distante de los índices de cobertura que se registran en otros sistemas educativos. Además, en ambos tipos educativos se enfrentan limitaciones en la calidad de la educación que se brinda en los diferentes tipos de modelos e instituciones que conforman la oferta educativa.

La ampliación de la cobertura de un nivel o tipo educativo parece avanzar hacia una mayor equidad: conforme la educación deja de ser privilegio de grupos minoritarios, progresivamente se atiende a los grupos más desfavorecidos de la población. Sin embargo, esto no se refleja de modo necesario en condiciones educativas que garanticen el logro en un nivel adecuado ni en el cumplimiento de los propósitos formativos que se persiguen; por ejemplo, las brechas en resultados educativos entre estudiantes de diferentes modalidades de prestación del servicio educativo y, por ende, de los diversos contextos socioeconómicos culturales en que éstas se ubican han sido ya documentadas tanto a nivel nacional por los estudios que desde mediados de la década pasada ha publicado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como por los programas internacionales de evaluación externa en que México ha participado. A continuación se presentan las causas y los efectos de la problemática de la educación media y superior.

MODELO PARA EVALUAR LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

El INEE construyó hace varios años un modelo sistémico para evaluar la calidad del Sistema Educativo Nacional (SEN) (INEE, 2007), que consideraba seis componentes: contexto, insumos y recursos, procesos, productos, objetivos y necesidades.

En 2009, este modelo de evaluación original utilizado en 2007 fue adaptado. El modelo de evaluación que orienta el desarrollo de un sistema de indicadores educativos de la educación básica y media superior representa al SEN inserto en un contexto

³ En 2012 se emitió el decreto por el cual se declara como educación obligatoria también la educación media superior (SEGOB, 2012).

socioeconómico, cultural e institucional, centrado en satisfacer las necesidades sociales que, se estima, pueden contribuir a resolver con su labor educativa. Para lograr lo anterior, el SEN está obligado a planificar los recursos, procesos y resultados esperados, así como evaluar qué tanto los resultados de las acciones realizadas concuerdan con dicha planificación (INEE, 2010). El modelo de evaluación actual se integra de cuatro grandes elementos (dos grandes componentes y dos esferas) (ver figura) (INEE, 2010):

- Contexto (componente). Espacio socioeconómico y geográfico donde se ubican y determinan a los usuarios de la educación, las cohortes poblacionales en edades típicas y los grupos en condiciones de vulnerabilidad social y escolar; en él también se presentan las variables externas que influyen en el SEN y que resultan de las interacciones entre este sistema y otros sistemas sociales, como el laboral y el familiar. Estas variables comprenden limitaciones o recursos que favorecen u obstaculizan la educación de los niños o jóvenes en el corto plazo. Buena parte de la investigación educativa ha resaltado la influencia de las variables de contexto en los resultados educativos.⁴
- Necesidades sociales (componente). Ideas y valores construidos socialmente sobre las funciones y metas de la educación para contribuir al desarrollo individual y social. El componente de necesidades sociales representa el conjunto de expectativas, aspiraciones y requerimientos de la sociedad, a los cuales el sistema educativo debe responder.⁵
- Planeación (esfera). En ésta se precisan las metas de aprendizaje, los planes y programas de estudio que habrán de orientar dicho aprendizaje, los planes de

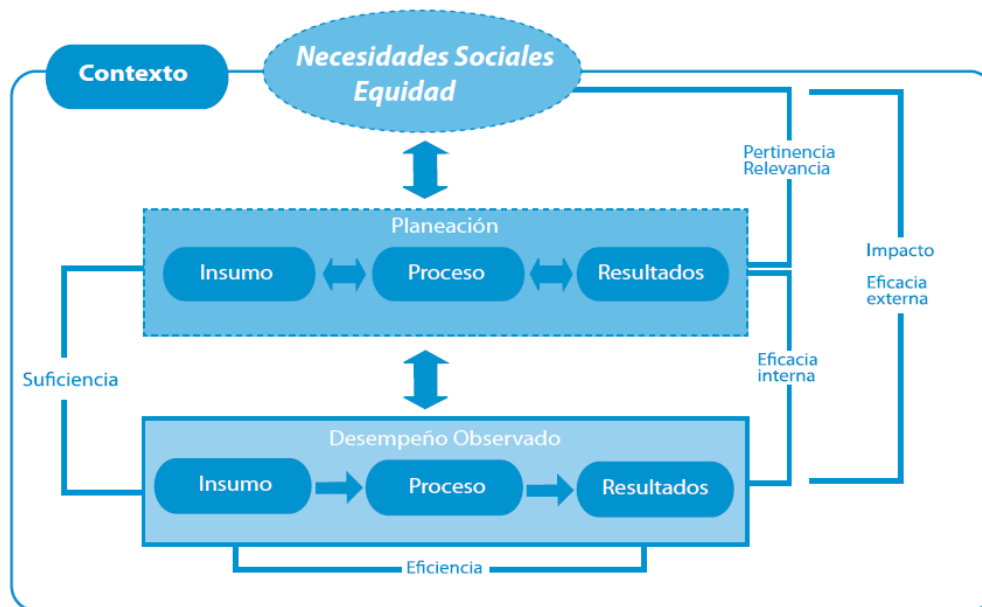
⁴ Se entiende que el contexto no sólo alude a variables externas al SEN y que, en cierto modo, se imponen a la acción de los agentes; también se concibe la existencia de un contexto transaccional, referido a las interacciones de agentes clave que configuran los procesos educativos, en el cual se configura un conjunto de variables contextuales resultante de los intercambios en el aula y la escuela; por ejemplo, los climas del aula y la escuela son parte de este contexto transaccional. Cabe destacar que aún no se han desarrollado indicadores desde la lógica conceptual explícita del contexto transaccional (INEE, 2010).

⁵ Muchos de estos valores y expectativas están plasmados en las normas constitucionales y en la Ley General de Educación. Otros se refieren a construcciones socioculturales supranacionales, como el derecho a la educación, las cuales se plasman en acuerdos internacionales firmados por nuestro país. Una de estas necesidades sociales fundamentales es la consecución de la equidad, pues constituye un valor que permite la cohesión de nuestra sociedad; por ello, la búsqueda de la equidad educativa es un objetivo resaltado explícitamente en la citada Ley General de Educación (INEE, 2010).

profesionalización docente y de desarrollo escolar necesarios, los mecanismos pedagógicos y didácticos, y las reglas y procedimientos de tipo administrativo que deberían llevar a cabo las autoridades educativas para alcanzar las metas educativas. En la planeación están incluidos tres componentes: resultados educativos previstos por el SEN, procesos involucrados y los recursos para ejecutarlos; estos tres componentes sistémicos se retroalimentan a lo largo de los procesos de la planeación educativa.

- Desempeño observado (esfera). En él entran los insumos con los que operan el sistema y las escuelas a la hora de verificarse, en la realidad, los procesos pedagógicos y organizacionales que llevan a alcanzar resultados concretos, los cuales pueden parecerse, o no, a lo previsto en la fase de planeación. El desempeño observado implica relaciones unidireccionales de los insumos existentes con los procesos efectivos y de éstos con los resultados obtenidos. Dado que la realidad educativa concreta se da siempre hacia adelante en un eje de tiempo lineal, sin posibilidad de retornar, los circuitos de retroalimentación son sumamente limitados a lo largo de un ciclo escolar. La experiencia acumulada en un ciclo escolar retroalimenta al sistema en la fase de planeación educativa de ciclos subsecuentes, porque siempre se construye sobre la base de lo ya realizado.

Figura. Modelo para evaluar la calidad del Sistema Educativo Nacional, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el INEE (2010).

Para el INEE, en una educación de calidad las relaciones entre componentes se estructuran con un grado de coherencia suficiente para alcanzar de manera sostenida los objetivos y fines educativos y, así, contribuir a la superación de las necesidades educativas de la sociedad.

En este sentido, se puede decir que un sistema educativo de buena calidad posee los siguientes atributos: relevancia, pertinencia, eficacia interna, eficacia externa, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad. Aunque el modelo no la considera en forma expresa por su naturaleza propiamente cuantitativa, la cobertura guarda una estrecha relación con la calidad.

Los atributos de la calidad de un sistema educativo pueden entenderse de la siguiente forma:

- Relevancia. Congruencia entre los objetivos de la enseñanza y las necesidades de la sociedad a la que sirve.

- Pertinencia. Correspondencia entre los objetivos, específicamente los del currículo, con las necesidades particulares de los alumnos a los que se dirige.
- Eficacia interna. Coincidencia entre los resultados alcanzados y los objetivos previstos; por ejemplo, que los alumnos obtengan los conocimientos básicos que contribuyan a su desarrollo personal, que les permitan continuar sus estudios, o bien, que al terminar los niveles básicos, se inserten adecuadamente a los mercados laborales.
- Eficacia externa. Correspondencia entre los resultados educativos obtenidos y la satisfacción de necesidades sociales de corto plazo (puede suceder que el sistema educativo tenga eficacia interna con los resultados reportados, pero se encuentre lejos de lograr eficacia externa; es decir, que los resultados, como el logro educativo, correspondan a los objetivos educativos planeados, pero no a las necesidades sociales).
- Impacto en la sociedad. Se observan efectos de la escolarización más allá de la escuela y se consigue una asimilación duradera de los aprendizajes.
- Suficiencia. Coherencia entre volúmenes y características de los recursos humanos, físicos y materiales ideales para la buena enseñanza.
- Eficiencia. Logro de los resultados educativos previstos con eficiencia en la utilización de los recursos.
- Equidad. La distribución de recursos y la disposición de procesos ocurren con un grado de equidad tal que los resultados educativos obtenidos de manera efectiva rompen con desigualdades estructurales, como las delineadas históricamente entre hombres y mujeres, y entre los grupos vulnerables y el resto de la población.

Para el INEE, el SEN es de calidad si mejora en forma permanente sus resultados educativos para cumplir los fines y objetivos de la educación con equidad y, al mismo tiempo, su funcionamiento. La capacidad de lograr los objetivos y fines de la educación tiene que ver con la eficacia del sistema educativo, la pertinencia y relevancia, y el impacto de la educación, esto es, el funcionamiento del sistema con las dimensiones de suficiencia, eficiencia y eficacia interna (INEE, 2010).

El objetivo principal del INEE al desarrollar el modelo de evaluación de la calidad del SEN era la construcción de un sistema de indicadores educativos para dar cumplimiento a una de sus obligaciones: “Desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores que permita valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional, en los niveles que le corresponden” (INEE, 2007).⁶

En 2007, el sistema de indicadores educativos estaba centrado en la educación básica, que en ese entonces solo comprendía los niveles de preescolar, primaria y secundaria. No fue sino hasta 2009 cuando el INEE presentó el sistema de indicadores de educación media superior, el cual representó el primer esfuerzo por elaborar un conjunto organizado de indicadores que mostrara una imagen de la calidad de la educación media superior en la modalidad escolarizada. Desde ese año, el INEE ha desarrollado los indicadores que se refieren a la educación básica, incluidos los de la educación media superior. Es importante señalar que, a partir de la creación del modelo de evaluación del INEE, se han formulado nuevos indicadores con el objetivo de responder de manera más adecuada a la realidad educativa mexicana.

Los datos más recientes del sistema de indicadores educativos son los incluidos en el Panorama Educativo de México en 2014. Los indicadores se encuentran organizados en cinco apartados: contexto social, agentes y recursos, acceso y trayectoria, procesos educativos, y gestión y resultados educativos, los cuales buscan responder las preguntas del cuadro 3.⁷

⁶ Cabe destacar que para el INEE la heterogeneidad del sistema educativo mexicano dificulta la tarea de evaluar la calidad de la educación; por ello, propuso que el sistema de indicadores que desarrolló se utilizara junto con otros instrumentos para evaluar la calidad del mencionado sistema (INEE, 2007).

⁷ Ver <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>

Cuadro 3. Apartados y preguntas del sistema de indicadores de educación básica,⁸
México, 2013-2014

Contexto social

¿Cuáles son las poblaciones objetivo de la educación básica, media superior y para adultos?

¿Cuál es la asistencia de la población infantil y juvenil a la educación básica y media superior?

¿En qué medida el sistema educativo cubre la necesidad social de educación?

¿Cómo es el contexto socioeconómico en que opera el Sistema Educativo Nacional?

Agentes y recursos

¿Cuáles son las características de los alumnos, docentes y directores de educación básica y media superior?

¿Existe una disponibilidad mínima de recursos informáticos en las escuelas de educación básica? ¿Qué avances se registran en la inserción de las tecnologías de la información y la comunicación en estas escuelas?

¿Cuánto gasta el Estado en la educación básica y media superior?

Acceso y trayectoria

¿Cuántos niños y jóvenes se matriculan en educación básica o media superior?

¿Cómo avanzan los alumnos en su trayectoria escolar?

¿Cuántos alumnos de una generación escolar terminan oportunamente cada nivel educativo?

¿Cuántos alumnos de los que concluyen un determinado nivel educativo acceden al siguiente?

Procesos educativos y gestión

¿En cuántas escuelas de educación básica todos los docentes atienden más de un grado?

¿La organización de las escuelas por zonas posibilita su atención adecuada y oportuna?

Resultados educativos

¿En qué medida los alumnos de educación básica alcanzan los aprendizajes pretendidos en el currículo nacional?

¿En qué medida los alumnos adquieren competencias relevantes para la vida?

¿Cuáles son los beneficios de la educación en la participación laboral?

Fuente: Elaboración propia con base en el INEE (2015a).

⁸ La educación básica también incluye la educación media superior.

SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR

La universalización de la educación básica (lograda desde años atrás en el caso de la educación primaria, y con rezagos aún en la educación preescolar y secundaria) y la masificación de la educación media superior en el marco de su obligatoriedad, así como el aumento de la retención y la eficiencia terminal⁹ en los niveles educativos previos, han traído consigo una creciente presión para la expansión tanto de la educación media como de la superior. Así, mientras que en el ciclo escolar 1990-1991 el índice de absorción de la educación media era de 75.4 por ciento, en 2013-2014 llegó al porcentaje de 105.6; la cobertura, en los mismos ciclos de referencia, de 34.1 llegó a 69.4 por ciento.¹⁰

En el caso de la educación superior, el índice de absorción pasó de 69.7 por ciento en 1990-1991 a 74.8 en 2013-2014, y el de cobertura (no incluyendo posgrado) de 13.0 a 29.4, respectivamente (SEP, s.f.). Esta tendencia es muy similar a la que se observa en un contexto internacional; de acuerdo con Brunner, quien se refiere en específico a la educación superior,

la educación terciaria iberoamericana mantuvo un carácter estrictamente elitista hasta comienzos de los años ochenta, con una tasa promedio de participación inferior a un 15%. Luego entró en una fase de rápida masificación, logrando una cobertura bruta de un tercio de la cohorte alrededor de 2005, para proyectarse actualmente hacia el umbral de la universalización... (Brunner, 2012).¹¹

El crecimiento de la educación media superior y superior en el país ha transitado distintas etapas, es decir, en algunos años ha sido más acentuado que en otros (Villa-Lever, 2010; Tuirán y Muñoz, 2010). Respecto a la educación media superior, del ciclo 1970-1971 al de 2013-2014, aumentó el número de alumnos en 92.11 por ciento, al pasar de 369,299 a

⁹ La eficiencia terminal se refiere a la proporción de una cohorte que concluye el nivel educativo en el tiempo establecido (CONEVAL, 2014a).

¹⁰ La tasa de absorción se refiere al número de alumnos de nuevo ingreso a primero de secundaria o media superior en un determinado ciclo escolar, por cada cien egresados del nivel educativo precedente en el ciclo escolar previo (INEE, 2015a).

¹¹ Educación terciaria es una denominación poco utilizada en México. A la formación que se imparte después del bachillerato o la preparatoria se le llama, por lo general, educación superior en lugar de terciaria.

4,682,336. En cuanto a la educación superior, en los mismos ciclos se presentó un comportamiento parecido, con un incremento de 92.07 por ciento.

En la proporción de alumnos por maestro en la educación media superior se observa que existían 13.27 por maestro en el ciclo educativo 1970-1971, mientras que en 2013-2014 disminuyó el número de alumnos a 12.27 por maestro. En la educación superior se muestra que, en 1970-1971, había 10.83 alumnos por maestro y esta cifra descendió a 9.79 en 2013-2014 (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Alumnos, escuelas y maestros de educación media superior y superior, México, 1970-2013

Ciclo educativo	1970-1971	1980-1981	1990-1991	2000-2001	2010-2011	2013-2014
Alumnos						
educación media superior	369,299	1,388,132	2,100,520	2,955,783	4,187,528	4,682,336
Escuelas	1,100	2,908	6,222	9,761	15,110	17,245
Maestros	27,837	84,239	145,382	210,033	278,269	381,622
Alumnos educación superior						
	271,275	935,789	1,252,027	2,047,895	2,981,313	3,419,391
Escuelas	385	892	2,123	4,049	6,289	6,922
Maestros	25,056	73,789	134,424	208,692	315,179	349,193

Fuente: Elaborado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes para el CONEVAL con base en SEP (s.f.).

No obstante los avances logrados, México reporta las tasas de matrícula más bajas entre los jóvenes de quince a diecinueve años de edad (56 por ciento) entre los países de la OCDE, a pesar de tener la mayor población de este grupo etario en la historia del país. Aunque el porcentaje de jóvenes de ese rango de edad matriculados en la educación aumentó 14 puntos porcentuales desde 2000, sigue siendo menor que la media de la OCDE, que es de 84 por ciento, y que la de otros países latinoamericanos, como Argentina (72 por ciento), Brasil (77 por ciento) y Chile (76 por ciento) (OCDE, 2013). Asimismo, en 2010, únicamente 35 por ciento de la población de entre veinticinco y treinta y cuatro años había completado la educación media superior. Dicho porcentaje se encuentra muy por

debajo de los países de la OCDE, los cuales, en ese mismo año, tenían en promedio 82 por ciento de personas en ese rango de edad con educación media superior completa (González, 2014).

En el ciclo escolar 2009-2010, la asistencia escolar, considerando los rangos de edad idónea en cada nivel educativo y de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, fue de 53.7 por ciento entre niños de tres a cinco años (preescolar); 96.7, de seis a once años (primaria); 91.4, de doce a catorce años (secundaria); y 67.2, de quince a diecisiete años (bachillerato) (INEE, 2015a).¹²

En cuanto a la atención efectiva a la población en edad de cursar la educación superior, conforme tanto a las modalidades escolarizadas como a las no escolarizadas, la cobertura total de la educación superior se incrementó de un equivalente a 25.9 por ciento de la población de diecinueve a veintitrés años en el ciclo 2006-2007 a casi 33 por ciento en 2011-2012 (Tuirán, 2012). Sin embargo, todavía hoy este parámetro no alcanza el nivel que cabría esperar del grado de desarrollo del país ni de las expectativas y necesidades de sus jóvenes (Tuirán, 2012).

A lo anterior habría que agregar que el significativo crecimiento de la educación media superior y superior no está exento de problemas de equidad tanto en el acceso como en las trayectorias escolares de quienes ingresan a estos niveles y en la calidad misma de la oferta educativa. Pese a que, conforme aumenta la cobertura, se atiende de manera creciente a la población en condiciones de mayor desventaja económica, social y cultural, en el caso específico de la educación media superior el sistema educativo está optando por llevar los servicios educativos de bachillerato a las localidades menores de 2,500 habitantes mediante opciones poco costosas, como los telebachilleratos, escuelas a distancia o preparatorias estatales por cooperación —con gran participación de las familias—. Ampliar la cobertura de esta forma, en términos de equidad, no podría considerarse de modo necesario como un manejo eficiente de recursos si los resultados académicos de los

¹² Se presentan de manera conjunta dos indicadores que permiten dimensionar el cumplimiento del derecho a la educación en términos de la asistencia escolar. En el primer indicador (CS02a) se analiza la tasa de asistencia de la población total en edad idónea para la educación básica y en edad típica de educación media superior, así como la tasa de asistencia de la población con discapacidad y en condición de trabajo infantil, la cual es menor que la observada en el ámbito nacional.

estudiantes llegaran a mostrar brechas importantes respecto a los de sus compañeros atendidos en otras instituciones (INEE, 2015a).

En el periodo 1989-2006, los indicadores de rendimiento de la educación media superior mostraron deficiencias (Villa-Lever, 2010): ante el aumento de la tasa de absorción de los estudiantes de secundaria, la cual se ha incrementado hasta muy cerca de cien por ciento, ha habido insuficiencia en las tasas de atención a la demanda, que permanecen deterioradas. La eficiencia terminal no se ha modificado con significatividad y sigue siendo muy baja, en particular entre el profesional técnico. Los índices de deserción y reprobación no se modifican desde 1980. El paso de la educación básica obligatoria a la educación media superior continúa dependiendo de las posibilidades económicas que cada individuo o familia tiene: lo que resulta natural entre los jóvenes que pertenecen a las clases medias y altas no lo es entre los grupos urbanos marginales, rurales e indígenas, es decir, entre los estratos socioeconómicos bajos, ya que existe una relación estrecha entre los ingresos familiares y el logro académico, lo que segmenta la educación media superior.

En el caso de la educación superior, algunas de las condiciones que afectan la equidad con la cual se ofrece son las inequidades en los niveles educativos previos; la propia expansión de la educación superior, que puede no reducir las desigualdades de clase en el acceso; la subrepresentación de las mujeres en algunas áreas como la tecnología y las ingenierías, al igual que las limitaciones de acceso a la población indígena y con discapacidades; la calidad diferenciada del profesorado y la docencia según el tipo de institución a que se asiste; las dificultades de acceso en áreas aisladas geográficamente; los procesos de admisión que tienden a sobrevalorar el mérito académico como si éste dependiera en forma exclusiva de las propias habilidades y no estuviera afectado por el origen socioeconómico; la diversificación de los sistemas de educación terciaria, que puede traducirse en una estratificación de las instituciones y en el ingreso de los estudiantes de más bajos recursos a las de menor estatus, entre otras (Santiago *et al.*, 2008).

Un factor más son las asimetrías entre las entidades federativas del país. En 1990, menos de cinco jóvenes de cada cien accedían a las instituciones de educación superior en Quintana Roo, Chiapas y Guanajuato, mientras que en el Distrito Federal eran 24 jóvenes.

En 2000, la proporción aumentó ligeramente en las entidades de menor cobertura; sin embargo, en ese entonces, en el Distrito Federal la cobertura ya había pasado a ser casi de 35 jóvenes de cada cien (Márquez, 2004).

GASTO EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR

Un tema que también contribuye a dar cuenta de la problemática que afecta a la educación media superior y superior es el relativo al gasto realizado en cada uno de los dos tipos educativos. Si bien se trata de una variable que ha experimentado, en general, un crecimiento regular a lo largo del tiempo, el financiamiento de la educación ha pasado en realidad por varias etapas.

En lo que concierne en específico al crecimiento de la educación superior en México ya referido, uno de los factores que influyó en la rápida expansión de este sistema durante los años setenta fue la convicción de que este nivel educativo contribuiría de manera favorable al desarrollo social y económico del país. Esta idea, sustentada en la teoría del capital humano y en las evidencias aportadas por las investigaciones enmarcadas en ella, provocó que en el nuestro, al igual que en muchos otros países, se incrementaran los recursos destinados a la educación, en especial la superior. En las naciones en desarrollo, los recursos para financiar este crecimiento recayeron principalmente en el sector público, desde la perspectiva de que, más que un gasto, se trataba de una inversión para el progreso. Además, se pensaba que la expansión de este nivel educativo se constituiría en un mecanismo de movilidad social y de distribución más igualitaria del ingreso, según se fueran incorporando los grupos sociales que no accedían a la educación superior (Márquez, 2004).

La expansión a que dio lugar esta política fue, sin embargo, cuestionada desde fines de la década de los setenta del siglo pasado como resultado de diversos estudios, algunos auspiciados por el Banco Mundial (Márquez, 2004).

En términos generales, los cuestionamientos a la subvención pública consideran que, ante la inequidad existente en el acceso a la educación superior, la participación del Estado sólo favorece a los estratos de altos ingresos (que son los que cursan este tipo de estudios), y

que debido a la relación entre el nivel escolar alcanzado y la captación de ingreso económico en el mercado de trabajo (los más educados ganan más), esta subvención tiene efectos regresivos que propician la desigualdad en la distribución del ingreso nacional, en lugar de disminuirla como se pensaba.

Desde una perspectiva global, no obstante, entre 1995 y 2012, “los recursos destinados a educación básica, media superior y superior prácticamente se duplicaron” (INEE, 2015a). Si bien esto se corresponde con la mayor cobertura lograda por el SEN casi en todos sus tipos y niveles educativos, no se logra en forma automática una mejor calidad educativa por el solo hecho de ampliar el gasto en educación. Los resultados del análisis de la información de 2000 a 2012 sugieren que la planeación del gasto educativo ha seguido una regla contable de corte demográfico, lo cual significa que el gasto planeado para el siguiente ciclo escolar se determina por un primer componente que incorpora el aumento de la matrícula sin alterar el gasto por alumno, y un segundo término aditivo es simplemente el producto del incremento del costo por alumno por la matrícula esperada en el próximo ciclo escolar. Si la planeación del gasto público en educación se realiza con base en esa regla de asignación, es muy probable que los recursos se distribuyan de forma ineficiente, ya que en la fórmula no se consideran los posibles recursos destinados a mejorar las condiciones de la educación, como infraestructura, equipo y material de aprendizaje, apoyo para la administración de centros educativos, etcétera (INEE, 2015a).

LOGRO EDUCATIVO

La evaluación más reciente en cuanto al logro del aprendizaje de los estudiantes pertenecientes a la educación básica, incluida la media superior, es el denominado Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (Planea), elaborado tanto por el INEE como por la SEP y aplicado en 2015, en el ciclo escolar 2014-2015.¹³

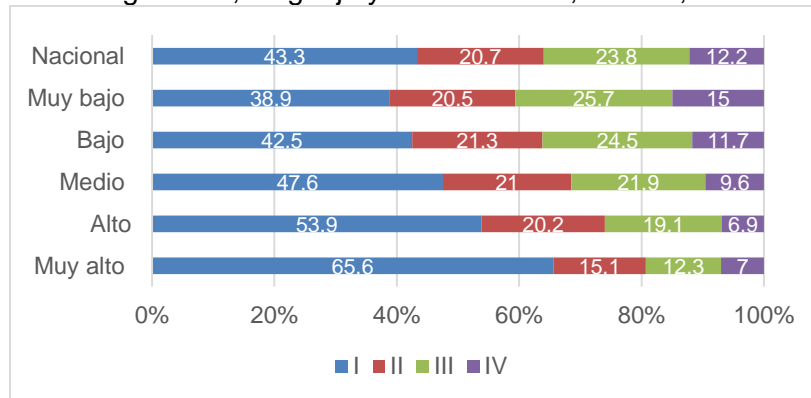
¹³ La primera aplicación del Planea se llevó a cabo en marzo de 2015 a 1,037,775 alumnos del último grado de educación media superior en 14,548 instituciones educativas públicas, autónomas y privadas de todo el país (INEE, 2015b).

El Planea evalúa el logro de aprendizaje en dos competencias: lenguaje y comunicación (comprensión lectora) y matemáticas.

Los resultados muestran que en lenguaje y comunicación, a nivel nacional, 23.8 y 12.2 por ciento de los alumnos se ubican en los niveles de dominio III y IV, respectivamente, considerando éstos como los de desempeño más altos, por lo que 64 por ciento de los estudiantes se encuentran en los niveles más bajos de dominio del aprendizaje (I y II). En cuanto a los resultados en matemáticas, los alumnos que se agrupan en los niveles de dominio III y IV constituyen 12.4 y 6.4 por ciento, en ese orden; por lo tanto, 81.2 por ciento se colocan en los niveles más bajos de dominio (INEE, 2015b).

Acerca de los resultados de lenguaje y comunicación por grado de marginación de la localidad donde se ubica el plantel, se muestra que, entre más alto sea el grado de marginación, menor es el porcentaje de alumnos que reportan un nivel de desempeño alto (ver gráfica 1).

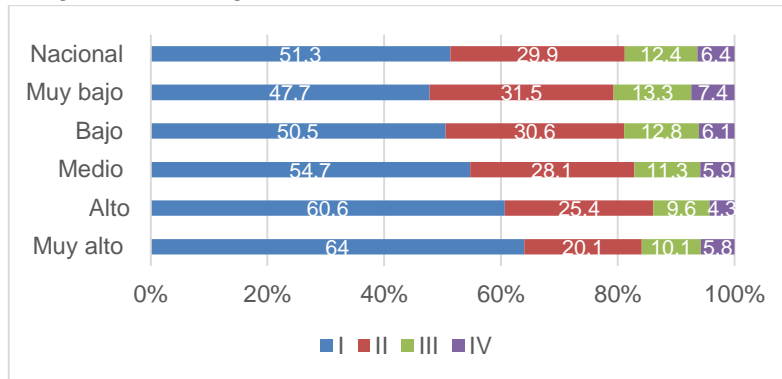
Gráfica 1. Porcentaje de alumnos en cada nivel de dominio y grado de marginación, lenguaje y comunicación, México, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la primera aplicación del Planea (INEE, 2015b).

El mismo caso presentan los resultados de matemáticas, ya que éstos se sitúan en un nivel más alto de dominio conforme disminuye el grado de marginación en el que se ubica la escuela (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de alumnos en cada nivel de dominio y grado de marginación, matemáticas, México, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la primera aplicación del Planea (INEE, 2015b).

En el análisis del nivel alcanzado por competencia existen disparidades dependiendo del tipo educativo (privado, estatal o federal). Con relación a los resultados por nivel de dominio y sostenimiento de la escuela, en la competencia de lenguaje y comunicación, 17.4 por ciento de alumnos de planteles particulares se hallan en el nivel más alto de dominio en contraste con 9.1 por ciento de alumnos provenientes de escuelas estatales (INEE, 2015b).

En la competencia de matemáticas, los resultados demuestran que 8.5 por ciento de alumnos de escuelas federales se ubican en el nivel más alto de dominio (IV), un punto porcentual más que los alumnos de escuelas particulares (8.4 por ciento). De los alumnos de escuelas estatales, 4.6 por ciento se colocan en el mismo nivel (INEE, 2015b).

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de apoyo a la educación media, superior y normal

Los componentes y las dimensiones del modelo para evaluar la calidad del sistema educativo son herramientas útiles para analizar los programas que integran el grupo temático sobre el que versa esta evaluación, ya que el eje que tienen en común es la calidad de la educación; por ello, mejorarla es uno de sus objetivos principales (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Objetivos de los programas federales de apoyo a la educación media, superior y normal, México, 2014*

Programa	Objetivos
Programa de Carrera Docente (UPES)	Contribuir a elevar la calidad de la docencia en las universidades públicas estatales (UPE) mediante la entrega anual de recursos extraordinarios a las instituciones en función de diversos criterios: profesores de tiempo completo (PTC) en el Sistema Nacional de Investigadores; PTC con reconocimiento de perfil deseable; PTC que participan en cuerpos académicos consolidados o en consolidación; y PTC que imparten clases en programas académicos de calidad. Una vez que los recursos han sido asignados a las UPE, se distribuyen en forma de estímulos económicos diferenciados a los PTC evaluados favorablemente de acuerdo con el reglamento de cada UPE para este efecto. El estímulo se entrega a los PTC de forma mensual durante un año.
Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (Fondo para Elevar la Calidad)	Contribuir a elevar la calidad educativa de las UPE mediante el fomento y la extensión de la cultura de la planeación, la evaluación y la mejora continua. El tipo de apoyo que otorga a las UPE son recursos económicos concursables, con base en un mecanismo (fórmula establecida por el Consejo de Universidades Públicas que reconoce el desempeño institucional y la mejora en la calidad de los servicios y programas educativos de las UPE). Este mecanismo considera entre los principales indicadores: la proporción de estudiantes inscritos en algún programa certificado por su buena calidad; la eficiencia terminal; el porcentaje de profesores de tiempo completo con perfil deseable del programa de desarrollo profesional docente o que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores. Los recursos se entregan en forma anual.
Subsidios Federales para	Contribuir a ampliar la cobertura, inclusión y equidad de los servicios de educación media superior y superior proporcionados por los organismos descentralizados estatales (ODE) a través de la asignación anual de subsidios federales que

Programa	Objetivos
Organismos Descentra- lizados Estatales (Subsidios Federales)	permitan cubrir, principalmente, las necesidades de pago de la plantilla de personal y, en menor medida, gastos de operación. Con estos recursos económicos se pretende dar certeza a la operación regular de los ODE beneficiarios para que cuenten con condiciones para atender la demanda de servicios educativos en las entidades federativas. Los ODE elegibles forman parte de los subsistemas que coordina cada unidad responsable que participa en el programa: Subsecretaría de Educación Media Superior, Dirección General de Educación Superior Universitaria, Tecnológico Nacional de México y Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-c).

*En el anexo se muestran los grupos y ámbitos de atención, los bienes o servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades donde operan los programas.

La cobertura expresa el esfuerzo de un sistema educativo por ofrecer los servicios educativos correspondientes a la población en grupos específicos de edad en cada caso (educación media superior o educación superior). Al respecto, Subsidios Federales asigna a los ODE los recursos que garantizan su funcionamiento regular, incluyendo, de manera preponderante, los relativos a la nómina de personal; en ese sentido, el programa permite la atención y el incremento de la matrícula de dichos organismos.

Ahora bien, una vez que los alumnos están integrados a instituciones educativas, el compromiso de ofrecer una educación de calidad implica que aquéllas cuenten con los recursos necesarios para garantizar condiciones que contribuyan a lograr los propósitos formativos de cada institución u organismo. Esto incluye recursos e insumos de distinto tipo, así como el desarrollo de procesos que aporten a la calidad de la educación brindada. El UPES y el Fondo para Elevar la Calidad inciden en este ámbito: el primero, focalizando la mejora de la planta académica, y el segundo, un abanico más amplio de aspectos, definidos por cada institución en particular como el conjunto de acciones a realizar para utilizar los recursos que este último les asigna.

De acuerdo con el modelo para evaluar la calidad de la educación tomado como referente, a excepción del contexto donde se encuentra inserto y las necesidades sociales que plantea y se convierten en demandas para el sistema educativo, éste tiene la capacidad, al menos en cierto grado, de manipular dos componentes básicos para el logro de

resultados o productos conforme a los objetivos establecidos: los recursos que destina a la operación de las instituciones a través de las cuales se brindan los servicios educativos y los procesos que tienen lugar en su interior. A su vez, esta intervención incide en los productos o resultados que logra el sistema educativo en los dos tipos educativos a que se dirigen los programas.

Los programas evaluados actúan en relación con estos componentes del sistema. Subsidios Federales asegura la conservación y el aumento de la cobertura en la educación media y superior al entregar a los ODE los recursos financieros necesarios para su funcionamiento, destinados sobre todo al pago de los recursos humanos que garantizan la operación de los organismos.

Los otros dos programas, tanto por los requisitos que establecen a las universidades públicas estatales para concursar por los fondos que les entregan como por los usos que promueven de dichos recursos, una vez que las universidades públicas estatales cuentan con ellos, inciden también en el componente de recursos del sistema educativo –o de las instituciones universitarias para mayor precisión–, al igual que en ciertos procesos y resultados que éstas alcanzan. Para obtener recursos del Fondo para Elevar la Calidad, por ejemplo, las universidades públicas estatales tienen que presentar un proyecto de gasto que admite rubros de mejora de los recursos físicos, de infraestructura o de personal docente, pero también algunos relacionados con procesos educativos, como la tutoría o la capacitación de los profesores, u otros relativos a los resultados del sistema, como la mejora de la eficiencia terminal. El UPES, por su parte, recompensa la productividad académica y la diversificación de actividades por parte de los profesores de forma que atiendan integralmente funciones de docencia, investigación, tutoría y gestión.

Vale la pena mencionar que los programas evaluados convergen en torno a un objetivo común centrado en la ampliación de la cobertura de la educación media superior y superior, en forma incluyente y equitativa, y en la mejora de la calidad educativa específicamente en el nivel de educación superior. Este objetivo se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo, en particular con la meta México con Educación de Calidad y los objetivos asociados de “Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo” y “Desarrollar

el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”. En lo referente al Programa Sectorial de Educación 2013-2018, la alineación de los programas se establece también con dos objetivos: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” y “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México”.

La contribución de los programas evaluados a la inclusión y la equidad es en realidad indirecta; podría decirse que se logra en la medida en que los ODE que reciben financiamiento de Subsidios Federales incorporan o atienden de manera preponderante a sectores de la sociedad en condiciones de desventaja social, o que las universidades públicas estatales que reciben apoyos de los programas UPES y Fondo para Elevar la Calidad tienden, gracias a ellos, a alcanzar estándares relativamente homogéneos de calidad, de suerte que la población atendida, ya sea que se encuentre en zonas de mayor o menor desarrollo socioeconómico, recibe una educación de calidad equiparable.

Las políticas públicas emprendidas años atrás y enfocadas a los sectores de población menos favorecidos han logrado aumentar la cobertura educativa en los jóvenes de quince a diecinueve años de los deciles de menores ingresos, lo que ha propiciado que el nivel medio superior sea más equitativo (González, 2014). Aunque es indudable que el aumento en la cobertura ha permitido cerrar brechas entre los distintos grupos de población, es importante reconocer que una mayor tasa de cobertura en los deciles bajos sin una educación de calidad no abona en la reducción de dichas brechas (González, 2014).

COBERTURA

En materia de cobertura, el conjunto de programas tienen como población atendida a universidades públicas estatales (UPES y Fondo para Elevar la Calidad) y a organismos descentralizados estatales (Subsidios Federales) (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Cobertura de los programas federales de apoyo a la educación media, superior y normal, México, 2014

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Programa de Carrera Docente	Universidades públicas estatales	34	34	34	100%
Fondo para Elevar la Calidad	Universidades públicas estatales	37	37	37	100%
Subsidios Federales	Organismos descentralizados estatales apoyados	3461	3461	3461	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONeVAL, 2015a-c).

Los programas evaluados tienen una cobertura total de la población objetivo que se define en cada uno, y es mayor en el de Subsidios Federales, porque incluye a las universidades públicas estatales y a otras instituciones no sólo de educación superior, sino también de media superior y formación para el trabajo. Ahora bien, pese a que estas instituciones cubren una parte importante de los grupos de edad de la población que en cada caso corresponde atender y que, en cuanto a educación superior, las universidades públicas estatales tienden a ser típicamente las instituciones de mayor tamaño en sus respectivas entidades, ello no garantiza, como se ha demostrado para ambos tipos educativos, ni la universalización de la educación media superior ni una cobertura de la educación superior comparable a la de países desarrollados, ni tampoco consistente con las necesidades de desarrollo del país o con las expectativas de los jóvenes de alcanzar una mayor escolarización, en particular, una que los prepare para incorporarse en mejores condiciones al trabajo (Tuirán, 2012).

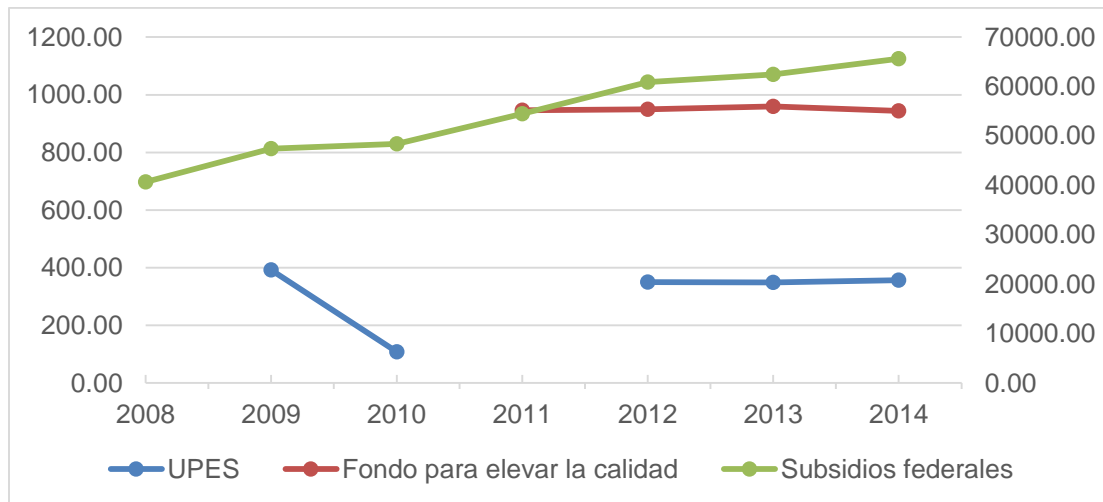
La eficiencia en la cobertura de los programas, con la salvedad antes anotada, es de cien por ciento en relación con su población objetivo, pues en todos los casos y salvo contadas excepciones, históricamente han logrado atender a todos los ODE y las universidades públicas estatales que constituyen la población a la que se busca apoyar.

PRESUPUESTO

Los programas en su conjunto ejercieron un gasto durante 2014 de 66,941.32 millones de pesos, y lograron un incremento de 39.18 por ciento del presupuesto ejercido de 2008 a 2014.

El presupuesto de cada programa es muy diferente: Subsidios Federales, que es un programa crucial para asegurar la subsistencia de los ODE, recibe recursos considerablemente superiores. Además, su presupuesto es creciente a lo largo del periodo mostrado (2008-2014) (ver gráfica 3). En los otros dos casos, aunque predomina una tendencia de crecimiento, ésta no se observa en todos los años; cabe señalar que los recursos que entregan a las universidades públicas estatales que constituyen su población objetivo no forman parte de su irreductible, es decir, del presupuesto indispensable para operar y atender los compromisos ya establecidos, como el pago de la nómina, entre otros gastos.

Gráfica 3. Gasto ejercido por los programas federales de apoyo a la educación media, superior y normal (millones de pesos), México, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-c); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

Notas:

En el lado derecho está graficado Subsidios Federales.

El UPES no tuvo asignación de recursos en el ejercicio fiscal 2011.

En el caso de Subsidios Federales, los recursos asignados a cada ODE parecen depender de las propias necesidades de éstos, en función de la matrícula escolar que atienden, el personal con que cuentan y los gastos de operación en que incurren. Sin embargo, los esfuerzos que hacen para ampliar su matrícula no se suelen traducir de manera inmediata en ampliaciones presupuestarias, lo que puede comprometer la eficacia con la que funcionan dichos organismos.

El presupuesto de los otros dos programas (UPES y Fondo para Elevar la Calidad) sigue otra lógica, ya que la distribución de los recursos recibidos anualmente se fundamenta en diversos indicadores de competitividad académica que tienen las universidades públicas estatales. El Fondo para Elevar la Calidad asigna por default cierto monto de recursos a cada universidad pública estatal, con base en un algoritmo, que es la fórmula del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines,¹⁴ que considera varios factores, tanto matrícula como indicadores de calidad, mientras que el UPES obliga a las universidades públicas estatales a responder a una convocatoria expresa para concursar por los recursos destinados al programa; también se consideran indicadores de calidad de las instituciones para determinar el monto que se concede a cada una de ellas.

En este caso, los recursos no son probablemente todos los que necesitan las instituciones, pero complementan los que reciben por otras vías y les ayudan a financiar acciones específicas de impulso o mejora de la calidad educativa.

Como ya se mencionó, los recursos de Subsidios Federales cubren sobre todo los gastos de nómina y, en menor medida, los de operación, mientras que los del Fondo para Elevar la Calidad se destinan a la mejora de la infraestructura para los procesos de enseñanza y aprendizaje, la formación de profesores o la tutoría, entre otros. Los recursos del UPES se traducen en un estímulo directo para los profesores de tiempo completo, cuya docencia y otras funciones académicas exhiben rasgos considerados de calidad.

¹⁴ El Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines es el órgano colegiado de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior encargado de coordinar el trabajo de las instituciones públicas asociadas.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Respecto a sus objetivos, el UPES y el Fondo para Elevar la Calidad son coincidentes, ya que ambos buscan elevar la calidad de la educación superior y atienden con este propósito a las mismas unidades de población: las universidades públicas estatales. Por su parte, Subsidios Federales establece más bien una relación de complementariedad con los otros programas, dado que su objetivo lo orienta al aseguramiento de una mayor cobertura de la educación media superior y superior, con inclusión y equidad. Esa relación de complementariedad se da de manera específica en las universidades públicas estatales, que forman parte de la población objetivo de Subsidios Federales, pero sin que se restrinja a aquélla; en efecto, la población objetivo de este último programa está integrada por los ODE no sólo de educación superior, sino también de educación media superior; en el caso de la primera, además de las universidades públicas estatales, beneficia a las instituciones que brindan educación tecnológica.

Además, el UPES y el Fondo para Elevar la Calidad son complementarios entre sí porque, atendiendo a la misma población, les entregan apoyos diferentes; en el primero, los recursos deben utilizarse para otorgar estímulos a los profesores de tiempo completo que logran ciertos indicadores de calidad, lo cual se asume que promoverá una docencia también de calidad, mientras que el segundo entrega recursos que tienen un uso más diversificado, pero, en todos los casos, tendente a elevar la calidad de la educación brindada por las universidades públicas estatales.

Es importante señalar que los programas considerados en esta evaluación no son los únicos que buscan fomentar la prestación de servicios educativos de calidad; hay otros que concurren al mismo propósito, como el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, el Programa de Estímulos al Desempeño Docente (fondo ordinario) y otros fondos de apoyo a la operación de las instituciones educativas.

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

Los tres programas aseguran, por un lado, la subsistencia de los organismos e instituciones de educación media superior y superior a los que destinan los recursos con que cuentan (esto a través de Subsidios Federales), y por otro, el desarrollo de procesos conducentes a la mejora de indicadores de calidad de las instituciones de educación superior: algunos relativos a los programas educativos que éstas ofrecen, como el reconocimiento de su calidad por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, otros al profesorado que atiende las distintas funciones que se desempeñan en organismos e instituciones: reconocimiento al perfil deseable (PRODEP), membresía en el Sistema Nacional de Investigadores, productividad derivada del trabajo de investigación, etcétera. De esta forma, contribuyen al logro del objetivo común que los agrupa, esto es, la ampliación de la cobertura de la educación media superior y superior, en forma incluyente y equitativa, y la mejora de la calidad de la educación superior, así como a la meta México con Educación de Calidad del Plan Nacional de Desarrollo, y los objetivos del Programa Sectorial: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” y “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México”.

Cabe mencionar por último que una fortaleza adicional de los programas evaluados radica en la entrega simultánea de recursos correspondientes al subsidio ordinario y otros de fondos extraordinarios; en ambos casos, pero en mayor medida en el segundo, los mecanismos de financiamiento asociados han constituido un impulso significativo a la calidad. Aunque el subsidio ordinario muestra un comportamiento inercial e inequitativo centrado anteriormente en la matrícula y ahora en la plantilla de las instituciones, al considerar también el desempeño de las instituciones, ha obligado “a los funcionarios y a los académicos a prestar mayor atención a lo que ocurría en sus instituciones” (Tuirán y Muñoz, 2010). Los fondos extraordinarios, por su parte, “permitieron canalizar recursos hacia áreas críticas por su incidencia en la calidad educativa” (Tuirán y Muñoz, 2010).

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

Además de la consecución de buenos resultados educativos entre la cantidad cada vez mayor de jóvenes formados en las instituciones de educación media superior y superior, que mostraría la eficacia con la que operan éstas, dos conceptos explícitos en los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 son los de equidad y pertinencia. El concepto mayor, el que según algunas definiciones –como la adoptada en esta evaluación– incluye estas dimensiones, es el de calidad educativa (ver también Márquez, 2004); a propósito de todas ellas se aprecian retos persistentes para la educación media superior y superior.

Hasta ahora, la educación media superior no ha sido capaz de plantear respuestas a la demanda masiva y heterogénea de los jóvenes que la solicitan ni tampoco ha resuelto sus problemas de calidad, relevancia y pertinencia. No obstante, el nivel medio superior sí ha evolucionado: de estar orientado a la pequeña élite socioeconómica en la segunda mitad del siglo XIX, actualmente atiende a jóvenes de una gran diversidad social y económica, aunque su atención está segmentada; de una fragmentación curricular que obedece a una malentendida especialización técnica, pretende pasar, con la reforma actual (la Reforma Integral de la Educación Media Superior), a un sistema nacional de bachillerato que daría a este nivel de estudios una identidad común, respetando la diversidad; de la ausencia de docentes profesionales, hoy día se están implementando programas de formación para docentes y directivos, a partir de un programa nacional de acreditación que nunca antes se había intentado; de los graves problemas de organización que impedían un buen funcionamiento y coordinación, se está poniendo en marcha una regulación que se concreta en seis niveles, desde el nacional hasta el institucional (Villa-Lever, 2010).

En lo concerniente a la educación superior, la expansión reciente de la matrícula en México ha hecho cada vez más visible la preocupación por la distribución de las oportunidades educativas y ha colocado en la agenda prioritaria de la política educativa el asunto de la equidad. Como se sabe, el sistema educativo no puede crecer más allá de ciertos umbrales sin incorporar a los jóvenes de segmentos de menores ingresos en forma masiva. De hecho,

el tránsito hacia la etapa de “masificación” obliga a atender una demanda educativa cada vez más heterogénea (Tuirán, 2012).

Así, la pregunta de fondo es cómo combinar la masificación del sistema de educación superior sin sacrificar la garantía de estándares mínimos (Uvaliá-Trumbiá, 2014). Una de las herramientas que podría utilizarse para lograr lo anterior podría ser la creación de mecanismos de coordinación entre los programas de este grupo, lo cual ayudaría a fundamentar la toma de decisiones en cuanto a las acciones a promover, periodos de implementación, recursos a asignar, entre otros.

La garantía de funcionamiento de los ODE gracias a los recursos que les entrega el Programa de Subsidios Federales es crucial para mantener e incrementar una parte significativa de la cobertura de la educación media superior y superior en el país (que no depende en forma exclusiva de estos organismos); sin embargo, el crecimiento por sí solo, aun cuando alcance cada vez más a los grupos marginados de esa educación, no significa que se les brindará en condiciones equiparables a la que reciben los sectores de la población más favorecidos. Por otro lado, la mejora de la calidad a la que apuntan los otros dos programas puede incidir en resultados de aprendizaje más sobresalientes y, posiblemente, en otros indicadores de eficacia externa e impacto, pero tampoco se traduce en automático en oportunidades educativas más amplias y distribuidas con mayor equidad.

Recapitulando, desde la perspectiva con la que se aborda en esta evaluación el análisis de los programas que constituyen el grupo temático, esto es, su expectativa de contribuir a la calidad de la educación media superior y superior, los retos generales que se identifican son (Márquez, 2014; Tuirán, 2012; Martínez, 2011):

- Implementar mecanismos que den certidumbre a las instituciones y los organismos de educación media y superior sobre los recursos que tendrán para la continuidad de sus acciones y la ampliación de su matrícula, así como la mejora de la calidad

educativa, en un horizonte de mediano y largo plazo que les permita planificar su desarrollo con mayores garantías.¹⁵

- Incrementar los recursos e impulsar con fuerza su uso para la mejora profesional del profesorado de las instituciones y los organismos dada su importancia crucial para la consecución de los resultados educativos.
- Reforzar, desde el ámbito específico de incidencia de los programas, las políticas tendentes a favorecer la inclusión en la educación media y superior de la población en condiciones de mayor desventaja e implementar medidas que contribuyan a enfrentar la creciente heterogeneidad social de la matrícula en ambos tipos educativos.
- Determinar si los actuales indicadores de calidad que son el sustento para la asignación de los recursos entregados a los programas constituyen los más pertinentes para dar cuenta del impacto en la formación de los estudiantes y de las acciones emprendidas en las instituciones y los organismos de educación media y superior. Además, determinar nuevos indicadores que permitan avanzar cualitativamente en la medición de las aportaciones de los programas a la mejora de la calidad educativa. Esto implica reconocer que la calidad es un concepto multidimensional y que las instituciones educativas de los tipos medio y superior, por su tamaño y complejidad, pueden ser fuertes en ciertos rasgos, pero débiles en otros.

¹⁵ En una contribución de hace más de diez años, Márquez señaló un problema que parece persistir a pesar del tiempo transcurrido: "... cada año las instituciones educativas de carácter público se enfrentan a la incertidumbre sobre la magnitud de los recursos con que podrán contar para cumplir sus funciones" (Márquez, 2004).

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

En la literatura internacional se hace evidente la preocupación de diferentes actores educativos por el financiamiento de la educación superior, que puede hacerse extensiva a la educación media superior. Esta preocupación está fincada en la brecha que existe entre el crecimiento de la matrícula y los recursos disponibles. Los recursos de ambos tipos educativos provienen en su mayoría de fondos públicos (Hauptman, 2007), ya que las colegiaturas que cobran son sólo una pequeña fracción de los costos implicados en la prestación de los servicios educativos y esto se encuentra fincado en un contrato social establecido entre las instituciones y el Estado, a fin de que este último cubra la diferencia (Herbst, 2009). Esta brecha también ocasiona que la manera en que se distribuyen los recursos sea un asunto crítico para la prestación de los servicios educativos.

En cuanto al procedimiento de asignación de recursos, en la literatura se encuentran diferentes esquemas: asignación histórica; fórmulas de financiamiento; financiamiento orientado hacia las políticas; basado en desempeño; y asignación categórica y competitiva (Hauptman, 2007). El más básico es la asignación histórica, que se calcula a partir del monto recibido el año anterior; este tipo de asignación de recursos ha sido catalogado también como centrado en los insumos del proceso educativo (Hauptman, 2007).

Las fórmulas de asignación de financiamiento, por lo general, dirigen su enfoque hacia los estudiantes; es decir, se incluye como uno de los componentes de las fórmulas la matrícula o los créditos que cursarán los estudiantes (SRI International, 2012) y definen un costo aproximado por estudiante. En una revisión sobre los esquemas de asignación de financiamiento a la educación superior en Estados Unidos de América se encontró que 17 estados utilizan fórmulas para la asignación de recursos (SRI International, 2012). Aunque se identificaron variaciones entre los componentes de las fórmulas empleadas por los estados, la mayoría incluyen al menos dos: actividades de enseñanza y operación, y mantenimiento de la planta física. Para cada componente se definen métodos de cálculo; por ejemplo, para las actividades de enseñanza, se convierten las horas crédito de los alumnos matriculados en personal necesario para cubrirlas, y después se destina un monto

específico para cada docente; también puede hacerse el cálculo determinando un costo aproximado por hora crédito (SRI International, 2012).

El esquema de financiamiento dirigido a políticas educativas específicas se implementa, por ejemplo, cuando se busca hacer investigación en ciertas áreas, promover el ingreso de alumnos provenientes de contextos socioeconómicos desfavorables o el ingreso de alumnos hacia ciertas áreas de estudio (Hauptman, 2007). En estos casos es necesario un reconocimiento de los problemas educativos que se pretende enfrentar y las metas en las cuales se traducen; por ejemplo, si el problema educativo tiene que ver con las tasas de eficiencia terminal de los estudiantes, entonces la fórmula puede incluir las horas crédito que ya han sido cursadas por los estudiantes. Asimismo, se incluye dentro de este esquema la asignación de acuerdo con prioridades legislativas específicas (SRI International, 2012).

La asignación con base en desempeño se concentra en variables de resultados, por ejemplo, alumnos graduados o que completan un año de estudios (Hauptman, 2007). El sistema educativo de Dinamarca, desde 2004, toma en cuenta para el financiamiento la cantidad de alumnos que se gradúan de un programa de estudios; esto ocurre porque desea reducir la edad en que éstos terminan los programas de estudio y ampliar el personal calificado en el país (European Comision, 2010).

La asignación categórica se da cuando sólo se dirige a cierto tipo de instituciones o programas, y la competitiva se basa en propuestas presentadas por la institución o por algún miembro de la planta de docentes e investigadores (Hauptman, 2007). La asignación categórica ha sido utilizada en el financiamiento de la educación superior; sin embargo, en un estudio sobre este esquema en las entidades de Estados Unidos de América se encontró que desde 2008 ha comenzado a disminuir su uso (Smith *et al.*, 2013).

A este respecto, entre los programas analizados, el único que sigue el esquema de asignación histórica es el de Subsidios Federales; los otros dos recurren a fórmulas de asignación de financiamiento basadas en diversos indicadores: el UPES, en aquellos que dan cuenta de la productividad por universidad pública estatal, y el Fondo para Elevar la Calidad, en los relativos a la matrícula, eficiencia terminal y productividad, y reconocimiento de los profesores de tiempo completo en lo fundamental.

Sería conveniente que se reflexionara si la forma de asignar recursos coincide con los propósitos de los programas y con las prioridades del sector educativo. Es evidente que el propósito principal de Subsidios Federales es que puedan funcionar los ODE de educación media superior y superior; no obstante, es probable que la asignación histórica no sea suficiente para satisfacer las necesidades en cuanto al pago de la plantilla del personal. Respecto a los otros dos programas, sería útil valorar si hay campos de desempeño docente que se deben priorizar, al igual que la mejora de las instituciones; esto podría originar que se enfocaran en políticas educativas específicas; por ejemplo, en el Higher Education Council of England, el financiamiento de la docencia considera materias de alto costo, en particular relacionadas con ciencia, tecnología y matemáticas (HEFCE, 2015).

Las decisiones sobre los esquemas de asignación de recursos más adecuados son complejas. Además de considerar las necesidades de las instituciones, los propósitos de los programas y las prioridades del sector educativo, se sugiere que la toma de decisiones implique un análisis sobre los valores educativos, como la diversidad de los sistemas educativos y formas de provisión de los servicios, el proceso educativo, la obtención de grados, la investigación y la enseñanza, entre otros (Herbst, 2009). No está por demás señalar que en el proceso de toma de decisiones es importante que se exploren las consecuencias que puede tener el esquema o esquemas de financiamiento; por ejemplo, algunos investigadores aseguran que la focalización en medidas de desempeño puede afectar la “calidad y confiabilidad de las evaluaciones de desempeño” (Herbst, 2009).

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

La complejidad propia de las instituciones y organismos que prestan servicios educativos y el carácter multifactorial de la calidad hacen necesario proveerles recursos para su funcionamiento y mejora, pero con reglas de operación y del financiamiento mismo, que empujen a aquéllos en la dirección del paradigma de calidad que pretende impulsar la autoridad educativa federal. Aunque este modelo o referente puede ser objeto de un análisis crítico (por ejemplo, cabría preguntarse si el mejor modelo de profesorado en la educación superior es aquel que supone la realización, por cada profesor, de una diversidad de actividades que, si bien enriquecen y diversifican su actuación, tal como lo exige el PRODEP, pueden conducir también a una fragmentación de tareas que afecte la eficacia con que se realizan), lo cierto es que sí obliga a las instituciones a mejorar los indicadores que el paradigma plantea como valiosos, a fin de acceder a una mayor cuantía de recursos.

Tanto la educación media superior como la superior son tipos educativos que enfrentan aún retos importantes en materia de cobertura; extender ésta hasta alcanzar cada vez más a los grupos de población no incluidos, en condiciones de desventaja, es un esfuerzo que debe hacerse con la intención expresa de ampliar la oferta educativa de calidad.

La educación superior en México tiene hoy una significación social, económica y cultural inédita. Seguramente, gran parte del esfuerzo público seguirá orientándose a impulsar el rápido crecimiento de la matrícula; también será necesario destinar considerables recursos para facilitar la inclusión de quienes acceden a la educación superior en condiciones de desventaja social; no menos importantes serán las medidas que se tomen para garantizar que todas las instituciones y programas educativos incorporen mecanismos de aseguramiento de la calidad y estándares cada vez más exigentes (Tuirán, 2012).

El financiamiento que los programas evaluados dan a las instituciones y organismos de educación media y superior constituye un mecanismo que puede incidir con mayor fuerza en las metas más complejas de la política en la materia, esto es, las asociadas a la provisión equitativa de oportunidades educativas y el aseguramiento de la pertinencia de la educación

brindada, así como la eficacia de su intervención formativa. En este último sentido, fortalecer o impulsar acciones dirigidas a la mejora profesional del profesorado y de las prácticas docentes se vislumbra como un elemento fundamental para promover los aprendizajes de los alumnos.

Dada la ampliación de la matrícula en educación media y superior en las últimas décadas, resulta esencial que los programas promuevan la generación o el fortalecimiento de acciones en las instituciones y organismos para identificar la diversidad de la población que atienden respecto a características socioculturales, lingüísticas, de trayectorias educativas y logro educativo, entre otras. Será necesario que, a partir de esta identificación, se analicen las necesidades específicas de los distintos grupos de estudiantes y las medidas para satisfacerlas, de tal forma que se puedan alcanzar los propósitos educativos.

Se sugiere el establecimiento de mecanismos de coordinación entre programas de este grupo. Podría capitalizarse la información que cada uno de los programas recupera sobre las instituciones y los organismos para conformar bases de datos articuladas y enriquecidas que sirvan para fundamentar la toma de decisiones acerca de las acciones a promover, recursos a asignar, periodos de implementación, entre otros. Además de la coordinación entre los programas analizados, algunos de ellos se podrían vincular con otros programas; por ejemplo, el Fondo para Elevar la Calidad con el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, dado que éste es “un medio estratégico para otorgar recursos financieros extraordinarios para la mejora y el aseguramiento integral de la calidad de la oferta educativa y servicios que ofrecen las Instituciones de Educación Superior, así como ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de las y los estudiantes” (SEP, 2015).

Una recomendación adicional, sobre todo para los programas que expresamente buscan incidir en la calidad educativa, es revisar con periodicidad el modelo de calidad en que fundan sus intervenciones; esto es, valorar en forma habitual si está provocando mejoras auténticas en la calidad de los servicios educativos y si eso se está logrando de manera que se abarquen con más integralidad las diferentes dimensiones constitutivas de la calidad. En particular, los programas deben hacer un esfuerzo especial por evaluar el efecto

que están teniendo en su población atendida, considerando indicadores relevantes para ello. Se estima que esto requiere valorar la pertinencia de los indicadores empleados para la asignación de los recursos a las instituciones y organismos, e identificar nuevos indicadores.

Referencias bibliográficas

- Ayala, M. (2010). Financiamiento de la educación superior en Colombia. Reflexiones para un próximo futuro. *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIX, núm. 156.
- Brunner, J. (2012). *La idea de universidad en tiempos de masificación*. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de <https://ries.universia.net/article/viewFile/86/144>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014a). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación media superior y técnica, 2012-2013*. México, DF. Recuperado el 04 de abril de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Integrales/Integrales%202012-2013/17_EI_MEDIA_SUPERIOR.pdf
- _____ (2014b). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2015a). Evaluación específica de desempeño del Programa de Carrera Docente. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U040_UPES/U040_UPES_IC.pdf
- _____ (2015b) Evaluación específica de desempeño del Programa Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U067_FECESUPERIOR/U067_FECESUPERIOR_IC.pdf
- _____ (2015c). Evaluación específica de desempeño del Programa Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U006_ORGDESCEST/U006_ORGDESCENT_IC.pdf

_____(2015d). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. Resumen ejecutivo*. México. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2012. México.

European Comision (2010). *Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU*. Annex: Country Fiche Denmark. European Economy Occasional Papers. Recuperado el 20 de abril de 2016, de http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op70_en.htm

González, M. (2014). *La deserción en la educación media superior en México: análisis de las políticas, programas y gasto educativo*. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

Hauptman, A. (2007). Higher education finance. Trends and issues. En J. Forest y P. Altbach. *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: The Netherlands.

HEFCE (2015). *Guide to funding 2015-16. Ho HEFCE allocates its funds*. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de: http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE,2014/Content/Pubs/2015/201504/2015_04.pdf

Herbst, M. (2009). *Financing public universities. The case of performance funding*, vol. 18. Netherlands: Springer Netherlands.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2007). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2007*. México. Recuperado

el 24 de mayo de 2016 de
http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2007/Completo/panorama2007completoa.pdf

____ (2009). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009*. Educación básica. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2009/Completo/panorara09-completo.pdf

____ (2010). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010. Educación básica y media superior*. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/109/P1B109.pdf>

____ (2015a). *Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>

____ (2015b). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) en la Educación Superior. Publicación de resultados. Primera aplicación 2015*. Recuperado el 08 de marzo de 2015 de http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PLANEA_MS2015_publicacion_resultados_040815.pdf

Márquez, A. (2004). ¿Es posible un sistema eficaz, eficiente y equitativo? Las políticas de financiamiento de la educación superior en los noventa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 21.

Martínez, F. (2011). Los rankings de universidades: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*, vol. XL, núm. 157.

Ordorika, I. (2014). Renovar las políticas de acceso a la educación superior. *Revista de la Educación Superior*, vol. XLIII, núm. 170.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (s.f.). *Panorama de la educación en México 2013*. Nota país. México. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de [http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20\(ESP\).pdf](http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20(ESP).pdf)

Santiago, P. *et al.* (2008). *Tertiary education for the knowledge society*, vol. 2. Special features: Equity, innovation, labor market, internationalization. París: OECD. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266759.pdf>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (s.f.). Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SISTESEP). Recuperado el 08 de marzo de 2016 de http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_pronosticos.html

_____ (2015). S267 Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa Diagnóstico. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/6300/1/images/s267_diagnostico_2015.pdf

Smith, J. *et al.* (2013). *Categorical funds. The intersection of School Finance and Governance*. Center for American Progress. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/11/CategoricalSpending1-brief-4.pdf>

SRI International (2012). *State's methods of funding higher education. Report for the Nevada legislature's committee to study the funding of higher education*. SRI. Recuperado de http://www.sri.com/sites/default/files/brochures/revised-sri_report_states_methods_of_funding_higher_education.pdf

Székely, M. (2010). Avances y transformaciones en la educación media superior. En A. Arnaut y S. Giorguli. *Los grandes problemas de México*, vol. VII. Educación. México: El Colegio de México.

Tuirán, R. (2012). *La educación superior en México 2006-2012. Un balance inicial*. Campus Milenio, 27 de septiembre. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de <http://red->

academica.net/observatorio-academico/2012/10/03/la-educacion-superior-en-mexico-2006-2012-un-balance-inicial/

Tuirán, R. y Muñoz, C. (2010). La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros. En A. Arnaut y S. Giorguli. *Los grandes problemas de México*, vol. VII. Educación. México: El Colegio de México.

Uvalić-Trumbić (2014). La Unesco, punto de referencia mundial para transformar la educación superior. En R. Malee y A. Maldonado. *Organismos internacionales y políticas en educación superior*. México: ANUIES.

Villa-Lever, L. (2010). La educación media superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días. En A. Arnaut y S. Giorguli. *Los grandes problemas de México*, vol. VII. Educación. México: El Colegio de México.

Anexo. Comparativo de los programas federales de apoyo a la educación media, superior y normal, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Carrera Docente	Instituciones	Urbano	Estímulos económicos	Monetario	31
Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior	Instituciones	Urbano	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	31
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	Instituciones	Ambos*	Financiamiento de servicios	Monetario	31

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

*Rural y urbano.