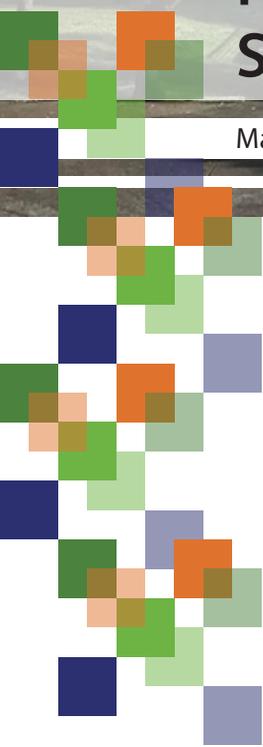




Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano

Mario Rueda Beltrán y Lilian Álvarez Arellano, coordinadores



Instituto de Investigaciones
sobre la Universidad y la Educación
Conocimiento para transformar

Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano



Instituto de Investigaciones
sobre la Universidad y la Educación

Conocimiento para transformar

Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano

Mario Rueda Beltrán y Lilian Álvarez Arellano, coordinadores



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
México, Noviembre de 2018

Propuestas para transformar el Sistema Educativo Mexicano / Mario Rueda Beltrán y Lilian Álvarez Arellano, coordinadores -- México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2018.
174 p.; 150 x 230 mm.

El contenido es responsabilidad de los autores.

Diseño y formación

Marlen Yasmin Sánchez Mendoza

Diseño de cubierta

Marlen Yasmin Sánchez Mendoza

Fecha de publicación: 2018

II. EDUCACIÓN SUPERIOR

COBERTURA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR

Javier Mendoza Rojas

DIAGNÓSTICO

En los siguientes años se tendrá que seguir avanzando en la universalización de la educación obligatoria, incidiendo no solamente en el ingreso de los alumnos, sino principalmente en sus trayectorias escolares, ante la importancia que reviste el hecho de que los niños mantengan trayectorias escolares regulares desde su ingreso a educación básica.

La obligatoriedad de los tres grados de preescolar a partir del ciclo 2008-2009 no se ha cumplido: tan solo 3 de cada 4 niños de 3 a 5 años asiste a preescolar, y de ellos, tan sólo la mitad de los que tienen 3 años. Dada esta dinámica de atención, es necesario revisar la estrategia de ampliación de la cobertura para los niños de esta edad, pues difícilmente se modificarán los patrones de asistencia a la escuela de los niños más pequeños, sobre todo en las zonas rurales y urbanas marginadas. Ello tiene que ir acompañado del refuerzo de la educación temprana en las diferentes regiones del país, con prioridad en las zonas de mayores niveles de marginación social.

México está muy cerca de alcanzar la cobertura universal en primaria para los niños de 6 a 11 años, con una tasa neta de 98%. En secundaria, si bien con una cobertura neta menor (86%), la población de 12 a 14 años se ha venido incorporando de manera sostenida; en lo que va del siglo la cobertura aumentó en 19 puntos porcentuales.

Para la educación media superior, será difícil que se alcance la investigación para el ciclo 2021-2022 como está previsto en el decreto de 2012 que reformó el artículo 3º constitucional en el que se estableció su obligatoriedad, pues sólo 6 de cada diez jóvenes entre 15 y 17 años cursa estudios del nivel (tasa neta de cobertura). Incluso si se considera la tasa bruta (78.5% en el ciclo 2017-2018), difícilmente se alcanzará el 100% en ese ciclo.

Para los próximos años los principales desafíos de la cobertura del Sistema Educativo Nacional estarán en los tipos educativos de educación media superior y de educación superior, los cuales tendrán que enfrentarse con estrategias renovadas para lograr la inclusión de los jóvenes en opciones de calidad.

PROPUESTA

Estimación de la ampliación de la cobertura de educación media superior y superior para 2024 y 2030

En la estimación que se presenta, la universalización de la educación media superior se asume como el 100% de TBC (Tasa Bruta de Cobertura), si bien el artículo transitorio del decreto de la obligatoriedad de la EMS establece que el Estado tendrá el deber de “ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica”, es decir, solo se consideran los demandantes reales. Si se propusiera alcanzar una TBC del 100% para 2024, se requeriría ampliar la matrícula, como promedio anual, en 190 mil estudiantes, lo que sin duda requerirá un mayor esfuerzo al realizado en los últimos 17 años.

TABLA 1.

**ESTIMACIÓN DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA COBERTURA EN 2024**

Ciclo escolar	Población 15-17años	Matrícula EMS ^{1/}	Tasa Bruta de Cobertura	Variación de matrícula	
				No. de Estudiantes	%
2017-2018	6,668,747	5,237,003	78.5%		
2018-2019	6,651,533	5,427,492	81.6%	190,489	3.6%
2019-2020	6,639,775	5,621,544	84.7%	194,052	3.6%
2020-2021	6,625,988	5,813,094	87.7%	191,551	3.4%
2021-2022	6,608,334	6,000,288	90.8%	187,193	3.2%
2022-2023	6,592,830	6,188,417	93.9%	188,130	3.1%
2023-2024	6,579,521	6,377,723	96.9%	189,305	3.1%
2024-2025	6,570,679	6,570,679	100.0%	192,956	3.0%
Incremento de matrícula 2017-2018 a 2024-2025				1,333,676	25.5%

^{1/} Modalidad escolarizada, mixta y no escolarizada.

Fuente: Estimaciones propias con datos de CONAPO y SEP, Principales Cifras ciclo escolar 2016-2017.

En educación superior, la TBC fue de 38.4% en el ciclo 2017-2018. Esta tasa se encuentra diez puntos debajo de la TBC de América Latina que en promedio es de 48.4%. En el más reciente documento de la ANUIES (2018), se han propuesto, entre otras metas, alcanzar una TBC de 50% en 2024 y de

60% en 2030. Ello implica un incremento anual en promedio para los próximos 13 años, de 166 mil estudiantes de TSU y licenciatura, casi 40 mil más de los que 127 mil que se tuvieron en el período 2001-2017.

Sin embargo, cabe observar que en los dos últimos ciclos escolares se desaceleró el crecimiento de la matrícula de 5.3% en 2015 a 2.8% en 2017. Con relación a las modalidades para la expansión, se tendrán que seguir impulsando tanto la educación presencial como la educación abierta, a distancia y virtual, cuidando en todo momento la calidad de los servicios prestados.

TABLA 2.

**ESTIMACIÓN DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA
ALCANZAR UNA TASA BRUTA DE COBERTURA DE 60% EN 2030**

Ciclo escolar	Población 18-22 años	Matrícula TSU y Licenciatura ^{1/}	Tasa Bruta de Cobertura	Variación de matrícula	
				No. de Estudiantes	%
2017-2018	10,972,823	4,210,250	38.4%		
2018-2019	10,957,117	4,386,272	40.0%	176,022	4.2%
2019-2020	10,930,381	4,557,172	41.7%	170,901	3.9%
2020-2021	10,897,765	4,724,635	43.4%	167,463	3.7%
2021-2022	10,865,176	4,891,027	45.0%	166,392	3.5%
2022-2023	10,836,469	5,058,148	46.7%	167,121	3.4%
2023-2024	10,809,907	5,225,351	48.3%	167,203	3.3%
2024-2025	10,785,364	5,392,682	50.0%	167,331	3.2%
2025-2026	10,764,386	5,561,600	51.7%	168,917	3.1%
2026-2027	10,742,049	5,729,093	53.3%	167,493	3.0%
2027-2028	10,720,611	5,896,336	55.0%	167,243	2.9%
2028-2029	10,687,400	6,056,194	56.7%	159,857	2.7%
2029-2030	10,645,817	6,210,060	58.3%	153,867	2.5%
2030-2031	10,609,497	6,365,698	60.0%	155,638	2.5%
Incremento de matrícula 2016-2017 a 2024-2025				1,182,432	28.1%
Incremento de matrícula 2016-2017 a 2030-2031				2,155,448	51.2%

^{1/} Modalidad escolarizada, mixta y no escolarizada.

Fuente: Estimaciones propias con datos de CONAPO y Formatos 911 ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018.

Para la ampliación de la cobertura, se tendrán que mejorar los siguientes indicadores de acceso y trayectoria escolar: a) reducción de la tasa de abandono de educación media superior; b) incremento de la tasa de eficiencia terminal de educación media superior; c) incremento en la tasa de absorción de educación superior y c) reducción de la tasa de abandono de educación superior; y d) incremento de la tasa de eficiencia terminal de educación superior.

La mayor dificultad para universalizar la cobertura de la EMS es el elevado abandono escolar. En términos absolutos, en la última década han abandonado sus estudios cada año, en promedio, 622 mil alumnos, con pocas variaciones a lo largo del período, pese al mejoramiento gradual del indicador, que pasó de 18 al 13%. El mayor abandono se da entre alumnos de familias con menores recursos y con padres con baja escolaridad, si bien hay otros factores relacionados con la escuela, como son la baja asistencia, la reprobación y las bajas calificaciones. Las becas a los estudiantes han constituido la estrategia central para la impulsar la incorporación de jóvenes a EMS y abatir el abandono escolar.

Equidad en el incremento de la cobertura

Lograr el derecho a la educación de calidad, y que todas las personas completen los niveles de educación obligatoria, lleva a plantear el desafío de la equidad (INEE (2018a y 2018b), tanto en la disponibilidad de oferta educativa (lugares físicos) para todas las regiones del país y grupos sociales, como en la calidad de los servicios educativos ofrecidos a la población.

Según los resultados de un estudio sobre la desigualdad educativa, pese a la ampliación de la cobertura se sigue observando el patrón de diferenciación social y académica en las escuelas. En la medida en que se amplía la cobertura de la educación básica, la desigualdad en las transiciones se traslada a los niveles de educación media superior y superior. Ello constituye un reto para que las políticas públicas que se instrumenten a futuro incidan en una mayor equidad, pues como señalan los autores, “más oportunidades educativas para todos no equivale a mejorar las oportunidades de los grupos más desfavorecidos” (Blanco, 2014: 165).

En educación básica, la desigualdad tiene distintas manifestaciones. En educación preescolar se enfrentan problemas asociados a la obligatoriedad, principalmente en materia de desigualdad en la calidad de los servicios ofrecidos, toda vez que las zonas rurales y marginadas carecen de las

condiciones necesarias para cubrir a la población de tres a cinco años. Las profundas desigualdades en la provisión de la educación preescolar se manifiestan en que los grupos sociales con mayor desventaja son atendidos por docentes menos preparados y tienen las escuelas con mayores carencias (recursos materiales, equipamiento de aulas, condiciones pedagógicas), siendo las escuelas indígenas y comunitarias las que operan en peores condiciones (De la Cruz, 2018: 146).

La desigualdad también se da de manera acentuada en las escuelas de primaria y de secundaria, lo cual se pudo identificar con mayor precisión con los resultados del censo de escuelas, maestros y alumnos realizado en 2013. Las escuelas primarias en las zonas de mayor pobreza son las que presentan las mayores carencias (escuelas multigrado, comunitarias e indígenas); en el nivel de secundaria, las telesecundarias y las escuelas comunitarias están lejos de brindar un servicio equiparable al de las secundarias generales y técnicas (Ducoing, 2018: 197).

En educación media superior las nuevas opciones de educación abierta que se vienen impulsado para ampliar la cobertura, como son el telebachillerato comunitario y Prepa en línea, representan una segmentación más de los servicios que se ofrecen a distintos estratos de la población. La educación superior, que cuenta con una oferta muy diversificada en las modalidades presenciales y no presenciales, tampoco está exenta, sobre todo considerando que la desigualdad se traslada a la estratificación horizontal derivada del tipo de plantel y modalidad en que se estudia.

Entre las estrategias que los distintos gobiernos han seguido para favorecer la equidad en el acceso y la permanencia de los estudiantes están los programas de becas. PROSPERA, programa de inclusión social, ha sido el de mayor cobertura en educación básica y en media superior, y ha posibilitado la inclusión al SEN de los grupos sociales en mayor desventaja. De igual modo el Programa Nacional de Becas para educación media superior y superior ha tenido una incidencia favorable para el ingreso y la retención de estudiantes.

Sin embargo, a fin de trascender la visión asistencialistas de los apoyos monetarios, se requerirá de una mejor articulación entre los programas de becas, los proyectos de las escuelas y los programas de tutoría y acompañamiento de los estudiantes en situación de desventaja. Las desigualdades educativas no se derivan sólo de las desigualdades de los hogares de los alumnos; también tiene mucho que ver la situación de las escuelas: mientras los más pobres sigan asistiendo a las escuelas con mayores rezagos

e insuficiencias (en instalaciones, en personal, en recursos económicos), continuará la segmentación del SEN por más apoyos económicos y sociales de corte asistencialista que se otorguen. Con una visión de apoyo al logro educativo de los estudiantes, deberán fortalecerse las acciones en materia de equidad de género, apoyo a grupos con alguna discapacidad física y atención a grupos y comunidades de mayor vulnerabilidad social, rezago y marginación.

Para disminuir las brechas interestatales de cobertura se requerirá el diseño de una política que otorgue prioridad a las instituciones que se encuentran en las regiones y en los estados con mayor atraso en los indicadores de desarrollo económico, pobreza y marginación. Entre otras medidas, será necesario diseñar una estrategia de apoyo a los estados que tienen las coberturas más bajas en el país: en educación media superior Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí, Michoacán, Guanajuato, Chiapas y México, cuya cobertura es inferior a 70%; en educación superior Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán, Tlaxcala, Quintana Roo y Guanajuato, los cuales están por debajo del 30% y se han propuesto metas de cobertura del orden del 60% para los próximos 12 años.

Consideramos necesario que en la siguiente administración se impulse una política a favor de la equidad y la disminución de las desigualdades en todo el sistema educativo, desde preescolar hasta educación superior, pues continuar con la ampliación de la cobertura con una creciente estratificación de las escuelas por su infraestructura, recursos y condiciones de operación, contraviene lo establecido en la Constitución para dotar a todos de una educación de calidad.

Gobernanza y financiamiento

El esfuerzo que se requiere realizar para la ampliación de la cobertura, principalmente en educación media superior y superior, requiere de un rediseño institucional en materia de planeación, programación y financiamiento, así como de un nuevo acuerdo entre la federación y los estados para la concurrencia en la prestación de los servicios educativos y su expansión en los próximos años. El sistema educativo del país, de grandes dimensiones, complejidad y heterogeneidad, no puede seguir siendo gestionado con políticas decididas desde el centro; se requiere de un nuevo acuerdo nacional que logre un mayor equilibrio entre el gobierno federal (SEP), los gobiernos locales (secretarías de educación de los estados), y las instituciones

educativas públicas y particulares. En educación superior se enfrenta el reto de acordar un nuevo marco legal y de políticas públicas para la conformación de un sistema nacional de educación superior y para su gobernanza (ANUIES, 2018).

Para el alcance de las metas de cobertura que se establezcan en la próxima administración, se deberá contar con los recursos públicos suficientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los presupuestos de cada estado. Uno de los problemas asociados a la expansión de la oferta educativa de los años recientes ha sido la falta de articulación entre las políticas de expansión de la oferta y el presupuesto asignado a las instituciones para la operación ordinaria. Las instituciones han tenido que hacer frente a costos crecientes para la prestación del servicio ante un escenario de restricción presupuestal.

Para los próximos años se deberá trabajar en tres niveles:

1. Diseño de una estrategia para la expansión de preescolar a partir de las evidencias de coberturas diferenciadas a los niños de 3, 4 y 5 años.
2. Formulación de un programa para la universalización de la educación media superior (se sugiere que esta meta se plantee para 2024 ante la imposibilidad de lograrla en 2021).
3. Formulación de un programa para la ampliación de la cobertura de educación superior con metas a 2024 (50%) y 2030 (60%).

Estos dos últimos programas deberán estar articulados con una visión de largo plazo, a fin de propiciar el tránsito adecuado de los estudiantes entre ambos niveles educativos en todo el territorio nacional. Uno de los mayores desafíos que se enfrentarán será el de los mecanismos de ingreso a educación media superior y superior, principalmente en las ciudades y zonas metropolitanas que tienen instituciones públicas cuya demanda de ingreso excede a su capacidad instalada –como es el caso de las instituciones públicas de la Ciudad de México, de menara destacada la UNAM, el IPN y la UAM–, y frente a eventuales iniciativas legislativas que hagan extensiva al nivel superior la obligatoriedad del Estado de impartir educación, así como del señalamiento de que no habrá rechazados en las preparatorias y en las universidades públicas.

Ante el desbalance entre la oferta y la demanda para el ingreso a determinadas instituciones y a programas educativos específicos, habrá que realizar un proceso de concertación regional y local entre los diversos actores (gobiernos, instituciones educativas y aspirantes), a fin de ampliar los lugares y planear la expansión de la oferta educativa a mediano plazo, pues

será inviable que las instituciones acepten a todos los que solicitan ingreso en una carrera o campo de conocimiento determinado. De acuerdo con Morena, cerca de 300 mil jóvenes habrían sido rechazados de las universidades públicas, y si bien esta cifra se reduce cuando se consideran los aspirantes únicos a las diversas instituciones, los problemas asociados al ingreso constituirán uno de los principales temas de la agenda política del gobierno de López Obrador. Por su parte una eventual reforma constitucional que hiciera obligatorio para el Estado impartir educación superior –con lo que se establecería la gratuidad en la prestación de los servicios en este nivel–, añadiría una presión adicional a las IES públicas para atender a más estudiantes, requiriéndose de la asignación creciente de recursos por parte del Estado.

La experiencia de las reformas constitucionales que establecieron la obligatoriedad de preescolar y de educación media superior, vista a distancia, ha hecho ver sus limitaciones, al haber sido decisiones políticas sin un diseño de políticas que las hicieran aplicables en los tiempos establecidos. Por ello, de tomarse decisiones para educación superior sin la consideración de sus implicaciones en los planos académico, legal y financiero –como es la condición de operación de las instituciones y la atribución que tienen las universidades autónomas por ley para establecer los procesos de ingreso de los estudiantes, fijar sus cupos y administrar su patrimonio–, se corre el riesgo de continuar con la disociación entre los cambios legislativos y las políticas educativas.

También deberá analizarse la experiencia de algunas IES del país y del extranjero que tienen acceso abierto a los demandantes, y que presentan una elevada deserción en los primeros años, lo que no abona a la ampliación de la cobertura con calidad y con equidad. Asimismo será necesario revisar los actuales mecanismos de ingreso a las IES, entre ellos los exámenes de selección, ya que tampoco han favorecido la equidad para el ingreso de distintos grupos de la población, sea por condición socioeconómica, de género o de capital cultural.

Independientemente de eventuales modificaciones al marco legal, tendrá que trabajarse con distintas temporalidades para la expansión de la oferta educativa: en el corto plazo, se tendrá que atender la creciente demanda de ingreso con medidas que continuarán teniendo el carácter de emergente a nivel regional¹; para el mediano y largo plazos se deberá pla-

1 Un antecedente es el Programa Emergente de Matrícula en la Educación Superior 2013-2014, que ofreció 36 mil espacios adicionales en universidades públicas y privadas de la Zona Metropolitana del Valle de México, tras varios años de presión para la ampliación de espacios por parte del Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación.

near la ampliación de la oferta de las instituciones existentes con el aprovechamiento de la capacidad instalada y con la apertura de nuevas unidades académicas, así como con la creación de nuevas instituciones públicas, cuidando en todo momento que la nueva oferta cumpla con los estándares de calidad requeridos.

Desde diversos espacios se ha propuesto modificar las estrategias seguidas en los diferentes gobiernos para la expansión de la oferta de educación superior y la creación de nuevas instituciones. Como señalamos en otro artículo (Mendoza, 2015), es recomendable fortalecer a las universidades e instituciones de educación públicas académicamente consolidadas en las distintas regiones del país, aprovechar al máximo su capacidad instalada y no continuar con la estrategia de creación de pequeñas instituciones sin una rigurosa planeación.

Cabe señalar que desde la creación de la UAM en 1974 y de la UPN en 1978, no se ha contado con nuevas universidades federales. En años recientes se ha propuesto la creación de universidades regionales en áreas prioritarias en materia de formación, investigación, desarrollo tecnológico e innovación que atiendan los problemas nodales de la sociedad (ANUIES, 2018). Para ello será necesario el impulso a polos de desarrollo regional de educación superior, ciencia, tecnología e innovación, lo que potenciará los proyectos en curso para la conformación de ciudades del conocimiento. La futura ampliación de la matrícula tendrá que estar ligada al desarrollo de proyectos innovadores y al fortalecimiento de áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo local, regional y nacional que respondan a las necesidades de la sociedad y a los requerimientos emergentes del mundo del trabajo. Será deseable que, desde el inicio de la siguiente administración, se realicen estudios de factibilidad para la creación de las nuevas instituciones, los referentes a su ubicación geográfica en las distintas regiones del país, así como los lineamientos del proyecto académico, la estimación de costos y la identificación de las fuentes de financiamiento.

Para todo lo anterior se requerirá redefinir los arreglos institucionales entre la federación, los estados, los municipios y las instituciones educativas. En el nivel medio superior, en enero de 2018 se estableció el Sistema Nacional de Educación Media Superior, como un “conjunto orgánico y articulado de autoridades e instituciones educativas, procesos, instrumentos y, en general, de todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los propósitos de la educación media superior” (DOF, 2018), el cual posibilita una mejor planeación para la expansión de la oferta. Sin embargo, en

educación superior no se cuenta con un diseño institucional que ordene y articule los procesos de crecimiento en los distintos estados y regiones del país. Hasta ahora, la apertura de algunas IES con la figura de organismos descentralizados estatales ha obedecido más a compromisos políticos de los gobernadores que a decisiones sustentadas en robustos procesos de planeación, lo cual deberá ser corregido en la nueva administración. Para la mejor gobernabilidad de la educación superior, la ANUIES también ha propuesto la creación del Consejo Nacional de Educación Superior, en cuyo seno se podría elaborar el programa nacional de ampliación de la cobertura, con su correspondiente programación presupuestal de carácter plurianual, con lo cual se articularían los programas locales a cargo de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior o de las instancias equivalentes en cada una de las entidades federativas.

Los programas de universalización de la educación media superior y de ampliación de la cobertura de educación superior deberán estar acompañados de la estimación de los recursos necesarios, a fin de que sean considerados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los correspondientes presupuestos estatales. La suficiencia financiera y la presupuestación plurianual será una condición necesaria para la prestación de nuevos servicios educativos con calidad, pertinencia y equidad.²

Vista la experiencia del sexenio 2012-2018 en cuanto al presupuesto federal destinado a la ampliación de la cobertura de educación media superior y superior, será necesario establecer una política para el financiamiento sostenido con visión de largo plazo a fin de dar continuidad a los proyectos más allá del año fiscal. En materia de inversión, a partir de 2014 se contó con el *Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior* (Programa Presupuestario U079 del Ramo 11-SEP), el cual agrupó los distintos programas existentes previamente. Sin embargo, en los primeros cinco años del sexenio se practicaron recortes al presupuesto para este propósito: de los más de 14 mil millones de pesos (mdp) aprobados para educación media superior en el período, se ejercieron menos de 9 mil mdp, es decir, el 59% de lo aprobado por la Cámara de Diputados; en educación superior, de 9,500 mdp aprobados, se ejercieron poco más de

2 Los presupuestos plurianuales han sido una de las propuestas centrales de la ANUIES en materia de financiamiento, en tanto en el tercer artículo transitorio del decreto que estableció la obligatoriedad de la educación media superior están considerados: "Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad, en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, se incluirán los recursos necesarios; asimismo, se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior."

8 mil mdp, es decir, el 87% (SHCP, 2018). En el presupuesto aprobado para 2018, solamente se consideraron poco menos de 700 mdp para educación media superior, 82% menos que lo aprobado en 2013, y para educación superior no se tuvieron recursos (SHCP, 2018a). Los recortes al programa para este último nivel (45% en 2016 y 92% en 2017) se dieron a partir de 2016 en el marco de los ajustes presupuestales practicados al PEF, y si bien las autoridades de la SEP señalaron que los proyectos de expansión de las IES seguirían siendo apoyados a través del Programa “Escuelas al CIEN” con la potenciación del *Fondo de Aportaciones Múltiples* del Ramo 33, la realidad es que se frenó el apoyo para la expansión de la oferta.

La reducción de recursos aprobados también se dio en el Programa Nacional de Becas para ambos niveles, los cuales disminuyeron en 16% en términos reales entre 2013 y 2018 (en los primeros cinco años del sexenio, los recortes en becas para estudiantes de educación media superior fue del 6% y de educación superior de 30%). En ambos casos, los ajustes al programa impidieron otorgar un mayor número de becas, no obstante que en el sexenio se hubiera ampliado el padrón de alumnos beneficiados. En el nivel medio superior, además de este programa, se canalizaron recursos anuales para becas por un monto cercano a los 11 mil mdp a través del programa PROSPERA inclusión social.

Lo anterior hace ver la importancia de una rigurosa programación presupuestal tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales para la ampliación de la cobertura, además de que la programación “blinda” los presupuestos ante contingencias económicas y políticas. El reto será lograr una mayor inversión pública para ampliar la cobertura y mejorar la equidad y la calidad del sistema educativo en todos sus niveles, además de lograr una mayor eficiencia y transparencia en el destino y uso los recursos públicos.

Para alcanzar las metas señaladas se requerirá aumentar la inversión tanto en infraestructura (nuevas IES y ampliación de las capacidades físicas y académicas de las existentes), como en el presupuesto ordinario. En una estimación preliminar, considerando las metas de cobertura propuestas, en el siguiente sexenio se requeriría de un incremento presupuestal de alrededor del 30%, en términos reales, para mantener sin variación el subsidio por alumno otorgado en 2017. Si se consideran solamente los programas presupuestarios federales para la operación ordinaria de las instituciones y para becas (servicios de educación media superior, servicios de superior y posgrado, subsidios para organismos descentralizados estatales, Programa Nacional de Becas y PROSPERA inclusión social-EMS), cada año, a precios

constantes de 2017, se tendría que incrementar el presupuesto federal de educación media superior en alrededor de 3,200 mdp y en educación superior en 4,300 mdp, partiendo de la base de que en 2017 en los programas considerados se ejercieron 86,546 y 107,970 mdp respectivamente (tabla 5).

Este incremento tendrá que estar acompañado del fortalecimiento del *Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior*. Un referente para calcular los recursos necesarios es la inversión que se ha realizado por cada alumno adicional, la cual fue de alrededor de 24 millones de pesos en promedio durante el período 2007 a 2015. Para el alcance de las metas se requeriría asignar cada año alrededor de 2,400 mdp a precios de 2017, monto incluso inferior al que se destinó en algunos años antes de los ajustes presupuestales (en 2015 se ejercieron 2,500 mdp a precios corrientes).

Por otra parte, tendrán que fortalecerse los programas extraordinarios para el mejoramiento de la calidad, así como del correspondiente a los estados y los municipios, bajo un renovado acuerdo federalista.

TABLA 3

ESTIMACIÓN DE MATRÍCULA Y PRESUPUESTO FEDERAL ORDINARIO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA AMPLIACIÓN DE COBERTURA

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ^{1/}				
Ciclo escolar	Matrícula Pública ^{3/}		Presupuesto Federal ^{4/} (millones de pesos de 2017)	
	Núm. de alumnos	Incremento	Monto	Incremento
2016-2017	4,165,665		86,546	
2017-2018 p/	4,253,782		88,377	
2018-2019	4,408,508	154,725	91,592	3,215
2019-2020	4,566,128	157,620	94,866	3,275
2020-2021	4,721,716	155,588	98,099	3,233
2021-2022	4,873,765	152,049	101,258	3,159
2022-2023	5,026,574	152,809	104,433	3,175
2023-2024	5,180,338	153,764	107,627	3,195
2024-2025	5,337,068	156,730	110,883	3,256
Incremento de matrícula 2016-2017 a 2024-2025; 1,083,285				
Gasto federal ejercido por alumno en 2017 en el sistema público ^{1/} : \$20,776.00				
Incremento de presupuesto federal promedio anual 2018-2030: 3,215 mdp				

EDUCACIÓN SUPERIOR ^{2/}				
2016-2017	2,393,462		107,970	
2017-2018 p/	2,460,140		110,978	
2018-2019	2,562,993	102,853	115,617	4,640
2019-2020	2,662,854	99,861	120,122	4,505
2020-2021	2,760,706	97,852	124,536	4,414
2021-2022	2,857,932	97,226	128,922	4,386
2022-2023	2,955,584	97,652	133,327	4,405
2023-2024	3,053,285	97,701	137,735	4,407
2024-2025	3,151,060	97,775	142,145	4,411
2025-2026	3,249,762	98,702	146,598	4,452
2026-2027	3,347,632	97,870	151,013	4,415
2027-2028	3,445,356	97,724	155,421	4,408
2028-2029	3,538,764	93,408	159,635	4,214
2029-2030	3,628,672	89,908	163,690	4,056
2030-2031	3,719,614	90,943	167,793	4,102
Incremento de matrícula 2016-2017 a 2024-2025: 690,921				
Incremento de matrícula 2016-2017 a 2030-2031: 1,259,475				
Gasto federal ejercido por alumno en 2017 en el sistema público: \$45,110.00				
Incremento de presupuesto federal promedio anual 2018-2030: 4,370 mdp				
p/ preliminar				
^{1/} Criterio para la estimación: se alcanza el 100% de cobertura de EMS en el ciclo escolar 2024-2025; se mantiene sin variación la participación de la matrícula pública en el total (81%); se mantiene sin variación el subsidio federal por alumno.				
^{2/} Criterio para la estimación: se alcanza una TBC de 50% en el ciclo 2024-2025 y de 60% en 2030-2031; se mantiene sin variación la participación de la matrícula pública en el total (67%); se mantiene sin variación el subsidio federal por alumno.				
^{3/} Estimaciones de la matrícula pública atendida en IES que reciben presupuesto federal de los programas considerados en 4/ (no considera el total de la matrícula pública).				
^{4/} Programas presupuestarios considerados para la operación ordinaria de las IES y para becas a estudiantes: servicios educativos de educación media superior; servicios de educación superior y posgrado; subsidios para organismos descentralizados estatales; Programa Nacional de Becas; y Prospera-Inclusión social-EMS.				
Fuente: Estimación propia con datos de Formatos 911 ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017.				

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUIES (2018), *Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, México, MÉXICO, ANUIES, <http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf>, consultado el 22 de agosto, 2018.
- De la Cruz Flores, Gabriela y Claudia B. Pontón Ramos (2018), "La educación preescolar en el Modelo Educativo 2016. Continuidades y rupturas", en Patricia Ducoing (Coordinadora), *Educación básica y reforma educativa*, México, IISUE-UNAM.
- Diario Oficial de la Federación (15/01/2018), Acuerdo por el que se establece y regula el Sistema Nacional de Educación Media Superior, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5510587&fecha=15/01/2018>, consultado el 6 de julio, 2018.
- Ducoing W., Patricia (2018). "Inequidad en la educación secundaria", en Patricia Docoing (Coordinadora), *Educación básica y reforma educativa*, México, IISUE-UNAM.
- INEGI (2018), Banco de Información Económica, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>, consultado el 5 de junio, 2018.
- INEE (2017), "Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior", México, INEE.
- INEE (2018a), "La educación obligatoria en México. Informe 2018", México, INEE.
- INEE (2018b), "Educación para la democracia y el desarrollo de México", México, INEE.
- Ley General de Educación, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf>, consultado el 1 de junio, 2018.
- Mendoza R., Javier (2015), "Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el período 2001-2012", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, Núm. 16, Vol. VI. México. IISUE-Universia.
- SEP (2017), *Convenios Marco de Colaboración SEP-Ejecutivo Estatal-Universidad, y anexos de ejecución*