

Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional

JAVIER MENDOZA ROJAS*

En el presente artículo se analiza la evolución de la cobertura del Sistema Educativo Nacional en el periodo que va de los ciclos escolares 2000-2001 a 2016-2017, así como las políticas y estrategias seguidas en los tres últimos gobiernos para la expansión de la oferta en cada uno de los tipos y niveles educativos. Con énfasis en la educación media superior y superior, se revisa el comportamiento de los indicadores de absorción, abandono y eficiencia terminal, y se identifican las desigualdades existentes en las trayectorias escolares en el territorio nacional. Se concluye con la presentación de los retos que se enfrentarán en los próximos años relacionados con la dimensión cuantitativa de la cobertura, la equidad, la gobernanza y el financiamiento.

Palabras clave

Abandono escolar
Cobertura educativa
Educación media superior
Educación superior
Política educativa
Trayectoria escolar

* Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Línea de investigación: políticas y financiamiento de la educación superior. Publicación reciente: (2017), "Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?", *Perfiles Educativos*, vol. 39, núm. 156, pp. 119-140. CE: javier_mendoza@anuies.mx

INTRODUCCIÓN

En México, la obligatoriedad de la educación ha variado a lo largo del tiempo como resultado de la evolución de los distintos tipos y niveles educativos, y de las reformas al artículo tercero constitucional y a la Ley General de Educación. Antes de la reforma educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la primaria era el único nivel educativo obligatorio; en 1993 se estableció la obligatoriedad de la secundaria; en 2002 la de preescolar y en 2012 la de educación media superior. De este modo, en dos décadas la educación obligatoria pasó de 6 a 15 años, y abarca a la población en el rango de edad de 3 a 17 años.

Estos cambios han sido resultado de la evolución de cada uno de los niveles educativos, y de la presión creciente de la población por acceder a niveles superiores. Para mediados del siglo XX, en educación media superior se tenían solamente 37 mil alumnos, y en educación superior 30 mil, de un total de 3.2 millones de alumnos en todos los niveles, 93 por ciento de ellos inscritos en primaria (SEP, 2018a). Los rasgos elitistas de la educación eran evidentes: sólo una minoría accedía a los niveles educativos superiores (la cobertura de la educación superior era menor a 2 por ciento); a partir de entonces se dio una gradual y sostenida ampliación de la cobertura.

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, cuando 90 por ciento de la población mayor de 15 años era analfabeta, el Estado mexicano ha impulsado la ampliación gradual de los servicios educativos en sus diversos tipos y niveles. La primaria es el nivel que ha alcanzado prácticamente la universalización en todo el territorial nacional, no así los niveles de preescolar, secundaria, media superior y superior, pese a que tienen una dinámica creciente. En los tres programas sectoriales de educación en lo que va de este siglo, el desafío de la ampliación de la cobertura ha estado ligado al reto de mejorar la calidad, asociación que está presente en las reformas realizadas en educación básica y media superior. En el gobierno de Felipe Calderón se realizó la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS); y en el sexenio de Enrique Peña Nieto se acordó una reforma educativa, considerada como la principal reforma estructural del sexenio.

Estos tres programas han identificado que el principal desafío de cobertura se presenta en educación media superior y superior. En 2012, se estableció en el artículo tercero constitucional la obligatoriedad gradual y creciente del Estado, a partir del ciclo escolar 2012-2013, de garantizar la educación media superior, hasta lograr su cobertura total a más tardar en el ciclo 2021-2022. Esta disposición continuará impactando en una creciente demanda de ingreso a educación superior durante los siguientes años.

En este artículo se analiza la cobertura del sistema educativo nacional (SEN) en tres apartados: en el primero se revisan las políticas de los tres últimos programas sectoriales de educación para la ampliación de la cobertura y su evolución en los distintos tipos y niveles educativos en el periodo que va de los ciclos escolares 2000-2001 a 2016-2017 (para educación media

superior y superior se toman datos preliminares de los Formatos 911 correspondientes al ciclo 2017-2018); en el segundo se revisa la evolución de tres indicadores de acceso y trayectoria escolar en cada uno de los niveles: absorción, abandono y eficiencia terminal, mismos que se encuentran muy relacionados con el comportamiento de la cobertura; en el tercero se presentan tres retos: el relacionado con la dimensión cuantitativa del incremento de cobertura en educación media superior y superior para el alcance de metas crecientes; el reto de la equidad, tanto en la disponibilidad de oferta educativa para todos como en la calidad de los servicios educativos; y el reto de la gobernanza y financiamiento para una adecuada planeación de la ampliación de la cobertura con equidad y calidad.

EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA EN EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN EL PERIODO 2000-2017

Para el análisis de la cobertura revisaremos las principales políticas instrumentadas y la evolución de la matrícula atendida en los distintos niveles educativos en el periodo que va de los ciclos escolares 2000-2001 a 2016-2017.¹ En el análisis se considerarán los indicadores tasa bruta de cobertura (TBC) y tasa neta de cobertura (TNC), cuyas definiciones se presentan en el Recuadro 1, con los datos de matrícula y las estimaciones de población publicadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2018). La revisión pone especial atención a educación media superior (EMS) y educación superior (ES), en sus niveles de técnico superior universitario (TSU) y licenciatura, por ser los que tendrán la mayor demanda de ingreso en los siguientes años.

Recuadro 1

Tasa bruta de cobertura (TBC), también conocida como tasa bruta de escolarización (TBE): número total de alumnos inscritos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar por cada cien personas de la población en edad normativa para cursar ese nivel. Para preescolar dichas edades normativas son de 3 a 5 años; para primaria y secundaria de 6 a 11 y de 12 a 14, respectivamente; para media superior de 15 a 17 años; y para educación superior de 18 a 22 años. Para educación superior se considera el número de alumnos inscritos en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura (excluye el posgrado).

Tasa neta de cobertura (TNC), proporción de personas que, teniendo las edades normativas para cursar un determinado nivel educativo, se encuentra efectivamente cursándolo. El cálculo de la TNC, a diferencia de la TBC, considera a los alumnos matriculados con las mismas edades que las de la población de referencia. Con excepción del preescolar, las edades normativas consideradas por la tasa neta para el resto de niveles educativos son menores de las que definen a la tasa bruta. El INEE recomienda utilizar este indicador para medir de manera más precisa la atención educativa a la población por nivel educativo.

Fuente: elaboración propia con base en el Banco de Indicadores Educativos (INEE, 2018b).

¹ Al momento de la elaboración del texto, la información más reciente publicada por la SEP en *Principales cifras* (SEP, 2017b) correspondió al ciclo escolar 2016-2017. Para el caso de la cobertura de educación media superior y superior se consideran cifras preliminares de los Formatos 911 correspondientes al ciclo 2017-2018.

En el ciclo 2016-2017 la matrícula escolarizada en todos los tipos y niveles ascendió a 36.6 millones. La educación básica representó 70.4 por ciento (13.5 por ciento preescolar, 38.6 por ciento primaria y 18.3 por ciento secundaria); la educación media superior, 14 por ciento; la educación superior 10.3 por ciento (0.5 por ciento técnico superior universitario, 9.2 por ciento licenciatura y 0.6 por ciento posgrado); y la capacitación para el trabajo 5.3 por ciento. En la modalidad no escolarizada se registraron poco más de un millón de estudiantes en los niveles de educación media superior y superior (SEP, 2017b: 15). Considerando ambas modalidades, el número de alumnos atendidos fue de 37 millones, 627 mil 861.

Si comparamos estas cifras con las del ciclo 2000-2001 (29.6 millones de alumnos) encontramos que la matrícula total escolarizada tuvo una variación de 24 por ciento, por haberse incorporado siete millones más de alumnos, pero con dinámicas de crecimiento desiguales por nivel educativo y tipo de servicio: TSU y licenciatura universitaria y tecnológica (100 por ciento); posgrado (85 por ciento); capacitación para el trabajo (84 por ciento); educación media superior (74 por ciento); preescolar (44 por ciento); y secundaria (25 por ciento). La primaria disminuyó -4 por ciento, y la normal -53 por ciento. Estas diferencias se explican por la expansión diferencial de cada uno de los niveles a lo largo del siglo XX, y por la extensión gradual de su obligatoriedad.

Estas variaciones contrastan —exceptuando la primaria, que ya venía observando un decrecimiento— con las del periodo previo de igual número de años (1983 a 1999), con un crecimiento de preescolar y de secundaria más dinámico (79 y 36 por ciento), y menor en educación media superior y superior (62 y 75 por ciento). Ello indica que asistimos a una tendencia de disminución de la presión demográfica en el nivel de primaria; la continuación del aumento de la demanda de preescolar y de secundaria, si bien a un ritmo menor; y la continuación de la presión de la población para el ingreso en educación media superior y superior (Tabla 1). Ello es resultado de las

Tabla 1. Variación en el número de escuelas y en la matrícula escolarizada por nivel educativo 2000-2001 – 2016-2017

Nivel educativo	Escuelas				Matrícula			
	2000-2001	2016-2017	Variación		2000-2001	2016-2017	Variación	
			Núm.	%			Núm.	%
Total	218,080	259,145	41,065	19	29,621,175	36,604,251	6,983,076	24
Preescolar	71,840	88,939	17,099	24	3,423,608	4,931,986	1,508,378	44
Primaria	99,008	97,553	-1,455	-1	14,792,528	14,137,862	-654,666	-4
Secundaria	28,353	39,265	10,912	38	5,349,659	6,710,845	1,361,186	25
Media superior	9,761	20,718	10,957	112	2,955,783	5,128,518	2,172,735	74
Normal	655	450	-205	-31	200,931	94,241	-106,690	-53
TSU y licenciatura. Universitaria y tecnológica	2,300	4,285	1,985	86	1,718,017	3,429,566	1,711,549	100
Posgrado	1,094	2,296	1,202	110	128,947	238,872	109,925	85
Capacitación para el trabajo	5,069	5,639	570	11	1,051,702	1,932,361	880,659	84

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018b.

transiciones demográficas de los distintos grupos de edad y su impacto diferencial en los niveles educativos.

Educación básica

Los niveles de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) han sido destinatarios de programas y proyectos para su fortalecimiento y expansión en los tres últimos gobiernos. Sin detallar las políticas específicas en cada uno de ellos, a continuación se presentan los principales componentes de las estrategias seguidas, las cuales han estado orientadas por el criterio de inclusión y de equidad educativa para garantizar el derecho a la educación de toda la población:

- Promoción de la expansión de la educación inicial y preescolar.
- Impulso a la universalización de la secundaria y la transición al bachillerato en poblaciones rurales y marginadas.
- Utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en lugares remotos para ampliar la cobertura (telesecundaria).
- Diversificación y flexibilización de la oferta educativa para alcanzar su cobertura universal.
- Desarrollo de programas para la equidad en la educación inicial y básica y para abatir el rezago educativo con base en la identificación de las poblaciones en riesgo de abandono.
- Aumento de la cobertura de la atención de la población en condiciones de marginación y vulnerabilidad (fortalecimiento del Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE, y de las becas Oportunidades-PROGRESA).
- Desarrollo del modelo de educación intercultural y bilingüe para las poblaciones indígenas.
- Atención especial a niños con discapacidad y con aptitudes sobresalientes.
- Impulso a la equidad de género.
- Desarrollo de programas para poblaciones específicas en condiciones de vulnerabilidad, como los destinados a hijos de jornaleros agrícolas migrantes.
- Programas para el apoyo a la incorporación a las escuelas de niños y jóvenes repatriados de Estados Unidos de América.

En el marco de estas políticas, revisaremos la situación de la cobertura de los tres niveles de la educación básica.

Preescolar

La educación preescolar es el trayecto de entrada al SEN. Tiene tres grados para niños de tres, cuatro y cinco años de edad. En el ciclo 2016-2017 se atendió a 4.9 millones de niños; de ellos, 88 por ciento en jardines de niños (preescolar general); 9 por ciento en escuelas indígenas (educación intercultural

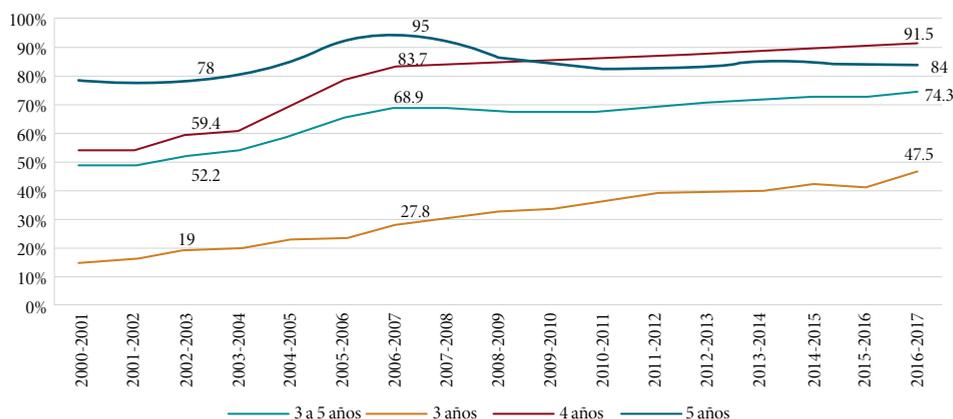
y bilingüe) y 3 por ciento en cursos comunitarios operados por el CONAFE, que se imparten en localidades rurales con menos de 500 habitantes. La mayoría de la matrícula (78 por ciento) es atendida por escuelas estatales; 8 por ciento por la federación, a través del CONAFE y de las escuelas de la Ciudad de México, y el restante 14 por ciento por particulares, cuya participación ha venido aumentando lentamente desde el año 2000, cuando representaba 10 por ciento. En este nivel se tienen cerca de 89 mil escuelas y 235 mil maestros. La matrícula de preescolar representa la quinta parte de la atendida en educación básica y 12 por ciento de la matrícula escolarizada total (SEP, 2017b).

En el periodo 2000-2017 la matrícula de preescolar tuvo la variación más alta de educación básica. De igual modo, en este nivel se creó el mayor número de escuelas (17 mil), la mitad de ellas públicas y muchas en comunidades con rezago educativo. Por su parte, el número de profesores aumentó en 50 por ciento (78 mil), lo que también representó la más elevada variación relativa de la educación básica.

Los datos anteriores muestran que en el nivel de preescolar se dio una fuerte expansión de los servicios a la población, resultado no sólo de la demanda social inercial, sino de la reforma de noviembre de 2002 al artículo tercero constitucional, que establece su obligatoriedad. De acuerdo con los artículos transitorios, a partir del ciclo 2004-2005 sería obligatorio para los niños de cinco años, en 2005-2006 para los de cuatro años, y en 2008-2009 para los de tres. Se estableció que, en los plazos señalados, “el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo” (Decreto por el que se declara reformado... , 2012).

Una vez aprobada esta reforma se buscó fortalecer la coordinación entre las áreas de planeación federal y de las entidades federativas para detectar el rezago y planificar el crecimiento de la atención; sin embargo, después de 15 años aún no se ha logrado la plena universalización del nivel. En 2002, la atención a la población en el rango de edad era de 52 por ciento,

Gráfica 1. Atención de preescolar a niños de 3 a 5 años
2000-2001 – 2016-2017

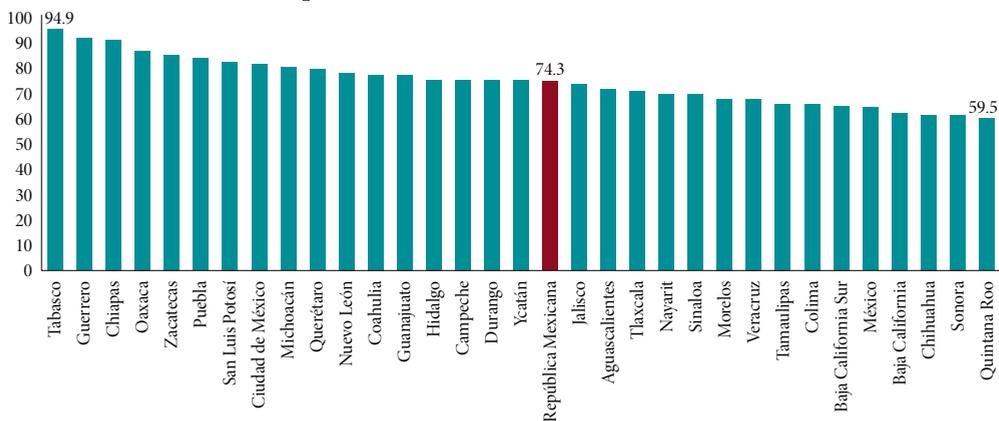


Fuente: : elaboración propia con datos de SEP, 2018b.

con brechas por edades: 78 por ciento de niños de cinco años, 52 por ciento de cuatro años y solamente 19 por ciento de tres años. El mayor avance se dio en el sexenio de Vicente Fox, sobre todo para los niños de cuatro y cinco años, con 69 por ciento de atención al grupo de edad, y con una baja asistencia de niños de tres años (poco más de la cuarta parte). Para el ciclo 2016-2017, la dinámica de asistencia de los niños de cada edad fue distinta: los de cinco años la redujeron de 2006 a 2016 (de 95 a 84 por ciento), en tanto continuó la atención a los niños de cuatro y tres años, con el 91 y el 48 por ciento respectivamente (Gráfica 1).

Como se muestra en la Gráfica 2, la atención en preescolar en las entidades federativas es muy variable: cuatro estados de la región sur y sureste del país (Tabasco, Guerrero, Chiapas y Oaxaca) tienen la cobertura más alta, en tanto cinco se encuentran por debajo de la media nacional, con una distancia de más de diez puntos porcentuales (Quintana Roo, Sonora, Chihuahua, Baja California y el Estado de México). La alta cobertura de Chiapas, Oaxaca y Guerrero contrasta con la baja cobertura que estas mismas entidades tienen en educación media superior y superior.

Gráfica 2. Atención de preescolar a niños de 3 a 5 años por entidad federativa 2016-2017



Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018b.

Primaria

Los poco más de 14 millones de alumnos de primaria se encuentran inscritos en escuelas con tres tipos de servicio: primaria general (93 por ciento); primaria indígena o bilingüe y bicultural (6 por ciento); y educación comunitaria (0.8 por ciento). Este nivel es el único que prácticamente ha alcanzado la cobertura universal, si bien aún se enfrentan fuertes rezagos en materia de equidad y calidad, principalmente en las 20 mil escuelas indígenas y comunitarias que se encuentran en localidades dispersas y de alta marginación.

La universalización de la cobertura se alcanzó desde el siglo pasado, como resultado de la sostenida ampliación de la oferta educativa en la

educación básica. En el ciclo escolar 2016-2017 la matrícula ascendió a poco más de 14 millones de alumnos, 730 mil estudiantes más que la población del rango de edad entre 6 y 11 años; la tasa bruta de cobertura fue de 105.4 por ciento y la tasa neta de 98 por ciento, ya que 940 mil alumnos tienen extra edad normativa. Sólo tres estados se encuentran por debajo de 100 por ciento: Sonora (97 por ciento), Nayarit (96 por ciento) y Baja California Sur (93 por ciento).

Cabe observar que, por la dinámica demográfica decreciente del grupo 6-11 años, la matrícula de primaria ha venido disminuyendo en los últimos cinco años y se estima que lo siga haciendo en el futuro. En el ciclo 2016-2017 se atendieron 771 mil niños menos que en el ciclo 2011-2012, cuando se tuvo una matrícula cercana a los 15 millones, la más alta registrada en la historia en este nivel educativo.

Secundaria

La secundaria ha observado un crecimiento constante en lo que va del siglo XXI: en el ciclo 2016-2017, a 15 años de haberse decretado su obligatoriedad, se atendieron 6.7 millones de alumnos, 25 por ciento más que al inicio del siglo. El 87 por ciento de la matrícula es atendida en escuelas públicas. El crecimiento ha sido muy superior al del grupo poblacional de 12 a 14 años, el cual en 2009 comenzó a disminuir.

La matrícula se distribuye en cinco opciones de servicio: secundaria general (51 por ciento); telesecundaria (21 por ciento); secundaria técnica (27 por ciento); secundaria para trabajadores (0.3 por ciento) y secundaria comunitaria (0.6 por ciento). Si bien la expansión se ha dado en todas ellas, ha sido mayor en las que se ofrecen a la población en zonas rurales: secundarias generales en zonas rurales, secundarias técnicas rurales, telesecundarias y secundarias comunitarias. Estas últimas surgieron en Chiapas en 2003 y posteriormente se extendieron a otros estados (INEE, 2018a).

La cobertura de la secundaria ha tendido a la universalización. La TBC fue de 99.9 por ciento y la TNC de 86 por ciento.² En el primer indicador, solamente siete estados estuvieron por debajo de 95 por ciento: Sonora (94 por ciento), Tamaulipas (92 por ciento), Baja California Sur, Michoacán y Chiapas (92 por ciento), y Chihuahua y Nayarit (91 por ciento).

Educación media superior

La educación media superior enfrenta fuertes desafíos en materia de cobertura, tal como ha sido identificado en los programas sectoriales de educación de los tres últimos gobiernos. El propósito de ampliar la cobertura ha estado vinculado al impulso de reformas para lograr la articulación del conjunto más heterogéneo de instituciones que existen en el SEN. Como se

² De los alumnos de secundaria de extraedad normativa (923 mil), algunos se encuentran cursando la educación primaria o bien la educación media superior. En el ciclo 2016-2017, poco más de 200 mil jóvenes de 14 años se encontraban inscritos en el primer año de educación media superior.

señala en un estudio realizado por el INEE, la complejidad de este tipo educativo se explica por su historia: “A diferencia de la educación básica, que ha tenido un funcionamiento y organización centralizado, la EMS no contó con una rectoría federal que coordinara los distintos sistemas educativos estatales o definiera y aplicara un currículo único” (INEE, 2018b: 11). Ante la heterogeneidad y diversidad existente, en la última década se ha venido modificando el diseño organizacional, cuyo componente más reciente es el Sistema Nacional de Educación Media Superior (Acuerdo por el que se establece y regula..., 2018).

En los tres programas sectoriales analizados se consideró que la EMS requería de reformas para integrar un sistema articulado y ampliar su cobertura. El Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 identificaba la discrepancia “entre su alto grado de absorción de los egresados de la secundaria y su relativamente bajo desempeño en relación con la retención y la terminación de estudios” (SEP, 2001: 159). Se diagnosticó la desigualdad en la cobertura entre las entidades federativas y la situación de desventaja de las comunidades rurales pequeñas y dispersas, de los grupos indígenas y de las mujeres, y se reconoció como uno de los principales problemas el elevado abandono escolar, tanto en la modalidad de bachillerato como de profesional técnico.

En dicho programa se establecieron como metas aumentar la cobertura, de 47 por ciento en 2000, a 59 por ciento en 2006 (se alcanzó el 58 por ciento), al reducir las brechas entre las entidades federativas (se logró parcialmente); mantener la tasa de absorción de estudiantes de secundaria por arriba de 90 por ciento (se pasó de 93 por ciento en 2000 a 96 por ciento en 2006); mejorar la eficiencia terminal y alcanzar 65 por ciento en 2006 (se alcanzó el 58 por ciento); triplicar el número de estudiantes indígenas; y otorgar un millón de becas en 2006.

El Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 reconoció que entre las deficiencias del SEN sobresalían los altos índices de reprobación y abandono de los alumnos en la EMS, y se anunció una “profunda reforma” (SEP, 2007: 11), realizada en 2008: la reforma integral de la educación media superior (RIEMS), con la cual se estableció el sistema nacional de bachillerato y el marco curricular común con base en competencias (Acuerdo 442..., 2008; Bracho, 2012).³ En el programa se estableció como meta alcanzar en 2012 una TBC de 70 por ciento (se alcanzó 65.9 por ciento), la disminución de brechas entre entidades federativas, y una eficiencia terminal de 66 por ciento (se alcanzó 63 por ciento).

En el último año del gobierno de Felipe Calderón se reformó el artículo tercero constitucional para establecer la obligatoriedad de la EMS.⁴ En

³ En diciembre de 2012, el 4.2 por ciento de la matrícula total de la EMS estaba adscrita a planteles integrados al Sistema Nacional de Bachillerato (alrededor de 250); en mayo de 2018 este mismo indicador ascendió a 42 por ciento (más de 3 mil planteles) (COPEEMS, 2018).

⁴ La obligatoriedad de la EMS se estableció en el primer párrafo del artículo: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.

el segundo artículo transitorio se precisaron los tiempos para alcanzar la universalización de la EMS:

La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022... (Decreto por el que se declara reformado..., 2012).

Previa a esta reforma, en el año 2000, ya se había establecido la obligatoriedad de la EMS en Jalisco y en el Distrito Federal (Rodríguez, 2012).

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (SEP, 2013), al igual que los dos anteriores, puso el énfasis en la calidad, y su formulación recogió los planteamientos de la reforma educativa recientemente aprobada. Nuevamente se identificó al abandono escolar de la EMS como uno de los desafíos más severos del sistema educativo, y que afectaba principalmente a los estudiantes que pertenecen a grupos vulnerables.⁵ La ampliación de su cobertura estuvo orientada por las estrategias transversales para los distintos tipos y niveles educativos, entre ellas: fortalecer la planeación y mejorar la organización del SEN para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos; impulsar la educación intercultural y nuevas formas y espacios de atención para la inclusión de las personas con discapacidad; y promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables (SEP, 2013).

A partir del ciclo escolar 2013-2014, la SEP estableció estrategias para la ampliación de la oferta educativa en las diversas modalidades de la EMS, por medio de la creación de planteles públicos y la ampliación de los existentes, el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como la creación de nuevos servicios en las modalidades no presenciales, como el telebachillerato comunitario, Prepa en línea-SEP y preparatoria abierta. De este modo, se diversificaron las opciones de formación en EMS bajo el nuevo arreglo institucional establecido a partir de la RIEMS de 2008.

De la revisión de las estrategias para ampliar la cobertura de EMS de los programas sectoriales de las tres administraciones, se pueden identificar algunos elementos comunes:

- Extender la cobertura, con inclusión y equidad educativa, entre todos los grupos de la población, dando prioridad a los grupos más desfavorecidos: personas de bajos ingresos, población rural, comunidades indígenas, personas discapacitadas y trabajadores migrantes.

⁵ “[El abandono escolar] no sólo tiene altos costos económicos y sociales, sino que perpetúa las condiciones de exclusión y de pobreza. Las causas del problema incluyen factores económicos, educativos y familiares. Su reducción se convierte en un objetivo relevante de política educativa” (SEP, 2013: 30).

- Prestar atención especial a la equidad de género.
- Atender la diversidad étnica, lingüística y cultural, fomentando el desarrollo de instituciones y programas que atiendan a poblaciones indígenas desde una perspectiva intercultural.
- Cerrar brechas de cobertura entre las entidades federativas y regiones del país, y establecer nuevos planteles públicos, con prioridad en las entidades federativas con menor cobertura y en poblaciones marginadas.
- Establecer programas de tutorías a estudiantes para la permanencia y terminación oportuna de los estudios.
- Ampliar y fortalecer los programas de becas a estudiantes y articularlos con los programas sociales Oportunidades-PROSPERA (en 2017 la matrícula de estudiantes de educación media superior becados fue de 700 mil).
- Apoyar a los estudiantes que presenten bajos niveles de aprovechamiento o se encuentren en riesgo de abandono escolar.
- Diversificar las opciones para atender a la diversidad de grupos demandantes de EMS, impulsar programas educativos a distancia y fomentar el uso de las TIC.
- Promover la elaboración de planes estatales de desarrollo de la educación media superior.
- Aprovechar la capacidad instalada, los recursos humanos y la infraestructura existente.

Con estos antecedentes de políticas pasamos a la descripción de la situación actual de la cobertura de EMS.

En el ciclo 2016-2017 la matrícula escolarizada⁶ fue de 5.13 millones, con una tasa media de crecimiento anual de 3.5 por ciento; se tuvieron 2.2 millones de estudiantes más que en el año 2000. Por modelo educativo, el bachillerato general atiende al 62 por ciento de la matrícula; el bachillerato tecnológico al 30 por ciento; el profesional técnico bachiller-CONALEP al 6 por ciento; y el profesional técnico al 1.3 por ciento. Resultado de las reformas de 2011 que modificaron el carácter terminal de la formación de profesionales técnicos del CONALEP, actualmente sólo hay 66 mil alumnos en los programas de profesional técnico. Las escuelas públicas atienden a ocho de cada diez estudiantes en la modalidad escolarizada.

La EMS tiene cuatro modelos educativos, ocho tipos de control administrativo y presupuestal, más de 30 subsistemas, y 150 expresiones organizativas (Tuirán, 2016).⁷ En los años recientes, los programas de EMS se han

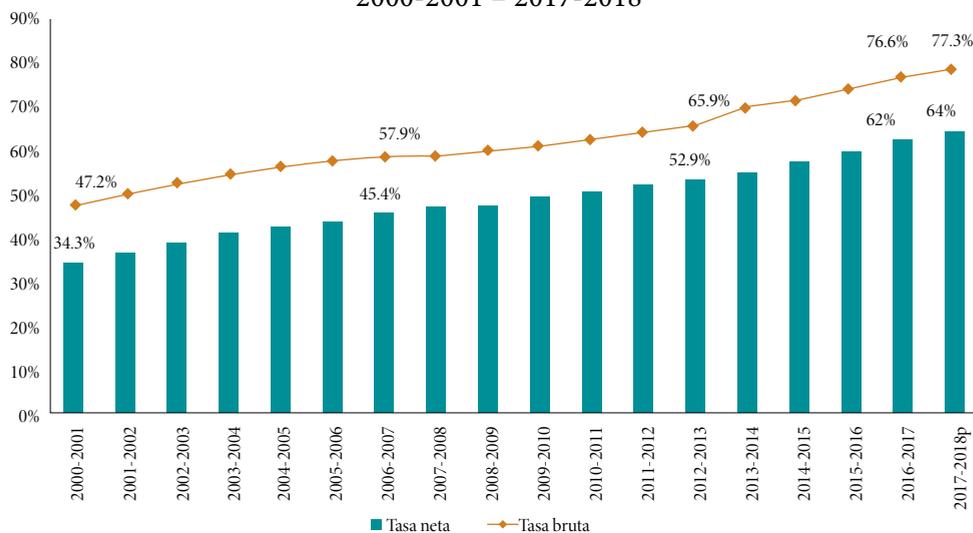
⁶ *Principales cifras 2016-2017* reporta la matrícula en tres modalidades: escolarizada, mixta y no escolarizada. La escolarizada fue de 4,923,874, la mixta de 204,644, y la no escolarizada de 146,949, lo que da un total de 5,275,467. Sin embargo, en *Principales cifras...* la matrícula en modalidad mixta se considera tanto en la cifra de matrícula escolarizada, como en la de matrícula no escolarizada, lo que podría dar pie a una contabilidad incorrecta del número total de alumnos atendidos en este tipo educativo. En *Principales cifras...* se reportan 356,041 alumnos en modalidad no escolarizada.

⁷ Entre los tipos existentes están: planteles con dependencia de diversas direcciones generales de la SEP, como son los planteles de bachillerato, educación tecnológica

ampliado y diversificado a través de los servicios de educación abierta y en línea, los cuales están dirigidos a estudiantes que no pueden continuar sus estudios de manera presencial, y a grupos vulnerables. En la modalidad de Prepa en línea-SEP se tenían registrados 90 mil estudiantes activos en 2016; en Preparatoria abierta —a la que también se le dio un nuevo impulso para atender a la población con rezago educativo o con dificultad para continuar la educación escolarizada— se atendió una matrícula activa de 163 mil estudiantes; y el telebachillerato comunitario —que inició operaciones en 2013 y ofrece servicios a comunidades rurales que cuentan con menos de 2 mil 500 habitantes— atendió a cerca de 130 mil estudiantes en más de 3 mil establecimientos. Otra modalidad dirigida a población vulnerable es el bachillerato intercultural, también de reciente creación. La SEP reporta que entre los usuarios de los servicios en las modalidades no escolarizadas se encuentran personas con algún tipo de discapacidad o que residen en municipios con alto rezago social, así como amas de casa, trabajadores y empleados, internos en centros penitenciarios, mexicanos en el extranjero y población indígena, entre otros. El impulso a estas modalidades ha sido una de las principales estrategias para la ampliación de la cobertura y la inclusión de grupos diferenciados de la población, si bien ello ha impactado en una mayor diferenciación en la calidad de los servicios ofrecidos.

Considerando la matrícula escolarizada y mixta, del ciclo 2000-2001 al ciclo 2016-2017, la TBC pasó de 47.2 a 76.6 por ciento (con las cifras del

Gráfica 3. Evolución de la cobertura de educación media superior*
2000-2001 – 2017-2018



p – preliminar.

* Considera matrícula en modalidades escolarizada y mixta.

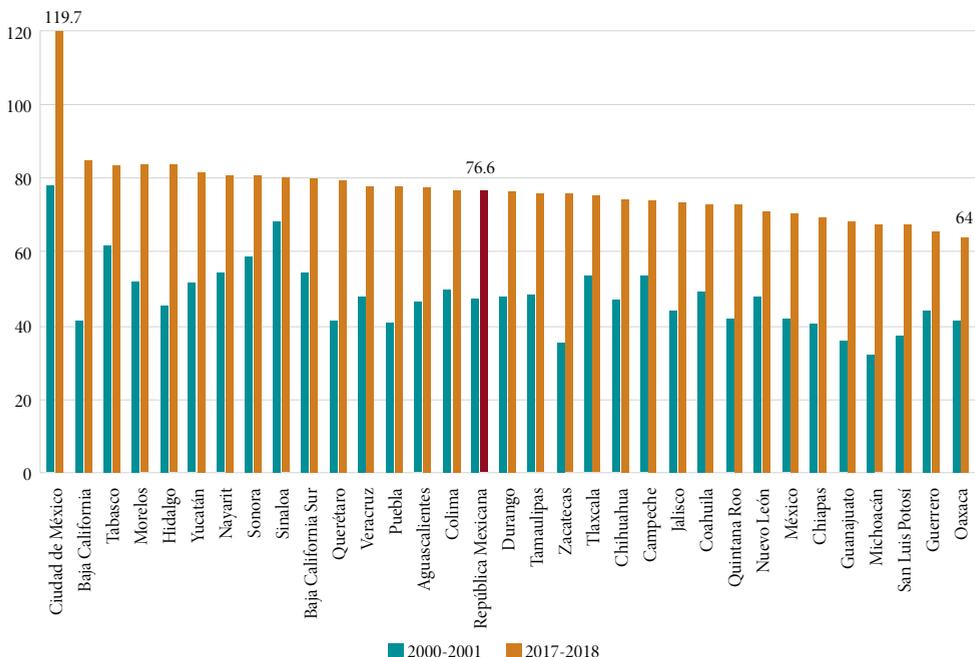
Fuente: SEP, Reporte de indicadores educativos, Sistema nacional de información estadística educativa (SEP, 2018b).

industrial, educación tecnológica agropecuaria, educación en ciencia y tecnología del mar, educación intercultural y bilingüe; los bachilleratos estatales como TELEBACH, CECYTE, CONALEP, COBACH, EMSAD y otros; los bachilleratos universitarios y los bachilleratos particulares (INEE, 2018a: 12-13).

Formato 911 para el ciclo 2017-2018 se alcanzó el 78.5 por ciento),⁸ con un aumento anual de 1.8 puntos porcentuales. Tomando en cuenta la matrícula no escolarizada, según anunció la SEP, se habría superado la meta de 80 por ciento (SEP, 2017a). Sin embargo, con el indicador TNC la cobertura baja a 62 por ciento (64 por ciento para 2017-2018), 15 puntos porcentuales menos que la TBC (Gráfica 3). Ello se debe a que, de los poco más de 5 millones de alumnos inscritos en las modalidades escolarizada y mixta, la quinta parte no tiene la edad normativa para cursar este nivel, por lo que, en términos absolutos, considerando la modalidad escolarizada, 2.5 millones de jóvenes entre 15 y 17 años se encuentran fuera de la EMS. Cabe señalar que es en los programas mixtos y no escolarizados en los que se tiene la mayor proporción de alumnos de extraedad: 63 y 90 por ciento respectivamente.

El rango de variación de la TBC de las entidades federativas en EMS es mayor que el observado en la educación básica: en un extremo está la Ciudad de México, con 120 por ciento, y en el otro Oaxaca, con 64 por ciento. Diecisiete estados se encuentran por debajo del promedio nacional y seis se sitúan por debajo de 70 por ciento de cobertura: Chiapas (69 por ciento); Guanajuato (68 por ciento); Michoacán (67 por ciento); San Luis Potosí (67 por ciento); Guerrero (66 por ciento) y Oaxaca (64 por ciento). De estos últimos, sólo Guanajuato y Michoacán disminuyeron la distancia de

Gráfica 4. Tasa bruta de cobertura de educación media superior por entidad federativa 2000-2001 – 2016-2017



Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018b.

⁸ Con las cifras del Formato 911 del ciclo 2017-2018, la matrícula escolarizada y mixta ascendió a 5 millones 237 mil.

la media nacional que tenían en el año 2000; Chiapas y San Luis Potosí tuvieron pocas variaciones, en tanto Guerrero y Oaxaca las ampliaron, pese al mejoramiento del indicador en 22 puntos porcentuales a lo largo del periodo (Gráfica 4). También destacan estados que se encontraban entre los últimos lugares de cobertura en 2000 y mejoraron de manera importante su posición relativa (Baja California, Puebla, Querétaro, Hidalgo y Zacatecas).

La cobertura de educación media superior también mantiene brechas si se considera la situación económica de los estudiantes. Mientras prácticamente la totalidad de los jóvenes de hogares de mayores ingresos asisten a una escuela, sólo 69 por ciento de los pertenecientes a los cuatro deciles de menores ingresos lo hace (Presidencia, 2017). No obstante, la tendencia apunta a una creciente incorporación de los sectores más desfavorecidos, ya que en 2006 la TBC, para estos deciles, era de tan sólo 56 por ciento (Tuirán, 2016).

Educación superior

Al igual que el nivel previo, la educación superior⁹ enfrenta los mayores retos de cobertura. Ante el rezago que México tiene tanto en el plano mundial como regional de América Latina, y frente a la creciente demanda de acceso a estudios superiores, los programas sectoriales de educación de los tres últimos gobiernos han coincidido en establecer como uno de los ejes centrales de política la ampliación de la cobertura (medida a través del indicador tasa bruta de cobertura o de escolarización).

El establecimiento en 2012 de la obligatoriedad de la educación media superior —y la tendencia hacia su universalización— representó una presión adicional para la expansión de la educación superior. La incorporación de un mayor número de estudiantes, y la creciente diversificación en la oferta, han sido propósitos de las políticas públicas a lo largo de dos décadas.

En el diagnóstico del PRONAE 2001-2006 se señala que la TBC del año 2000 (20.6 por ciento) resultaba insuficiente para atender los requerimientos del desarrollo del país y era muy desigual entre las entidades federativas y entre los diversos grupos sociales y étnicos. En el programa se planteó como reto ampliar y diversificar las oportunidades de acceso, cerrar las brechas entre entidades federativas y acercar la oferta educativa a los grupos sociales en situación de desventaja, entre ellos, de manera prioritaria, la población indígena (SEP, 2001). Para ello se crearon los subsistemas de universidades politécnicas y de universidades interculturales, y se abrieron nuevos planteles públicos, principalmente universidades tecnológicas e institutos tecnológicos descentralizados, varios de ellos en localidades de bajo desarrollo. También se impulsó la ampliación de la oferta de educación abierta y a distancia, y se creó el Programa Nacional de Becas (PRONABES) dirigido a los estudiantes de escasos recursos económicos.

En el PRONABES se establecieron distintas metas, la mayoría de las cuales no se lograron. La principal de ellas era alcanzar una cobertura de 28 por

⁹ En este trabajo el término educación superior, si no se especifica lo contrario, hace referencia a los niveles de TSU y licenciatura, que son los que se consideran para el cálculo de la cobertura de este tipo educativo.

ciento en 2006¹⁰ (con las estimaciones de población actualizadas se alcanzó el 25.2 por ciento, considerando la matrícula total, y el 23.6 por ciento en la modalidad escolarizada), y disminuir de brechas entre los estados (de los 20 con TBC por debajo de la media nacional, seis cerraron brechas, cinco las ampliaron y nueve prácticamente se mantuvieron sin variaciones). Se planteó contar con 150 mil estudiantes en el nivel de TSU (se alcanzaron 85 mil); 210 mil de posgrado (se alcanzaron 183 mil), y 200 mil en modalidad no escolarizada (se alcanzaron 180 mil). También se fijó la meta de otorgar 300 mil becas PRONABES (se otorgaron más de esta cantidad en el sexenio), y triplicar la matrícula de estudiantes de origen indígena; con el incremento en el número de becas y la creación de instituciones de educación superior (IES) en regiones indígenas, se avanzó en la equidad en algunos estados como Chiapas y Oaxaca, en los cuales uno de cada diez estudiantes inscritos en IES públicas eran de origen indígena (Mendoza, 2015).

En el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) hubo continuidad en la estrategia de descentralización administrativa y desconcentración geográfica impulsada desde el gobierno de Salinas de Gortari, conocida como “federalismo descentralizador” (Rubio, 2006: 214). Las instancias de planeación local (comisiones estatales para la planeación de la educación superior, COEPES) jugaron un papel relevante para la creación de instituciones y para la ampliación de la oferta educativa pública y privada. En 1997 la SEP había dado un nuevo impulso a estas instancias para otorgar el aval a las iniciativas de creación de IES, las cuales estarían sustentadas en estudios de factibilidad para que respondieran a las necesidades locales. La política descentralizadora se sustentó en un esquema de financiamiento paritario entre la federación y los estados para la operación de las nuevas instituciones, las cuales tendrían la figura de organismos descentralizados estatales.

En el establecimiento de nuevas IES se privilegió la educación tecnológica sobre la universitaria, con el propósito de que los egresados se incorporaran favorablemente en el mercado laboral. En ese sexenio se crearon 95 IES: 24 universidades tecnológicas; 21 universidades politécnicas; 14 universidades públicas estatales con apoyo solidario; 28 institutos tecnológicos estatales; 7 universidades interculturales; la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la Unidad Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana. Cabe señalar que tres de cada cuatro estudiantes que se inscribieron en ellas lo hicieron en establecimientos con orientación tecnológica; sin embargo, las instituciones creadas en el sexenio solamente contribuyeron con el 15 por ciento de incremento de la matrícula, ya que la mayor expansión se dio en las IES que ya se encontraban en operación (Mendoza, 2015).

Otra estrategia seguida fue el impulso a la educación abierta y a distancia; sobresalen los casos de las universidades Veracruzana y de Guadalajara, así como la creación de sistemas estatales de educación a distancia en

¹⁰ Para las metas de cobertura establecidas tanto en el PRONAE 2001-2006 como en el PSE 2007-2012, se consideró el rango de edad 19-23 años y se partió de las estimaciones de población del CONAPO, mismas que han tenido tres ajustes a lo largo del periodo. En el PSE 2013-2018 se considera el rango de edad 18-22 años.

Chiapas, Durango e Hidalgo. Sin embargo, la matrícula no escolarizada en las IES públicas avanzó muy lentamente (solamente aumentó 4.3 por ciento), a diferencia de las particulares, que la duplicaron en el periodo.

A partir de este sexenio, la ampliación de la cobertura recayó principalmente en el segmento público, al estabilizarse el crecimiento de las IES particulares. Desde entonces poco ha variado la participación relativa de la matrícula por régimen de sostenimiento: una tercera parte privada y dos terceras partes pública, sin que se esperen cambios significativos en el futuro.

El PSE 2007-2012 retomó en lo sustantivo las políticas de ampliación de la cobertura con calidad y con equidad del PRONAE, sin cambios significativos en sus líneas de acción: establecer incentivos para diversificar la oferta educativa y articularla con las necesidades de desarrollo estatal y regional; fomentar la creación de nuevas instituciones y programas, dando prioridad a las entidades federativas y regiones con los índices de cobertura más bajos; promover un balance adecuado de la nueva oferta educativa; propiciar un uso más eficiente de la capacidad instalada; apoyar la ampliación de la matrícula en programas reconocidos por su buena calidad; impulsar una distribución más equitativa de las oportunidades educativas entre regiones, grupos sociales y étnicos, con perspectiva de género; apoyar la expansión de la educación no presencial y a distancia con criterios y estándares de calidad, enfatizando la atención de regiones y grupos que carecen de acceso a servicios escolarizados; y ampliar la cobertura del PRONABES y articularlo con el Programa Oportunidades (SEP, 2007).

Se siguió insistiendo en que la ampliación de la cobertura debería estar asociada al mejoramiento de la calidad y al impulso a la equidad y se establecieron tres metas: alcanzar una TBC de 30 por ciento, considerando solamente la modalidad escolarizada (con las estimaciones de población actualizadas se alcanzó 28.6 por ciento con la matrícula escolarizada y 32.1 por ciento con la matrícula total); pasar de 15 a 18 entidades federativas cuya cobertura se situaba en 2006 al menos en 25 por ciento (si bien se pasó a 26 entidades federativas con cobertura mínima de 25 por ciento, de las diez más rezagadas en 2006, siete ampliaron sus brechas respecto a la media nacional: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala y Durango); y otorgar 400 mil becas PRONABES en 2012 (en 2012 se otorgaron 337 mil).

En el sexenio se impulsaron procesos de planeación local para la ampliación de la oferta en coordinación con el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) y las COEPES, con el reconocimiento de la SEP en 2011 de que solamente la tercera parte de estas comisiones había realizado estudios de factibilidad para la creación de nuevos programas (Tuirán, 2012a). Si bien se dio continuidad a las estrategias para la ampliación de la cobertura, se diseñaron nuevos instrumentos de financiamiento dirigidos a la creación de nuevas IES y a la expansión de la oferta de las IES¹¹ existen-

¹¹ Varios de los fondos de financiamiento creados en el sexenio de Felipe Calderón no fueron decisión del Ejecutivo, sino de la Cámara de Diputados, como resultado de las negociaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. De este modo, en

tes, mismos que asignaron recursos complementarios a los del Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33 para el fortalecimiento de la infraestructura educativa.

Se crearon 140 IES públicas, la mayoría con orientación tecnológica: 43 universidades tecnológicas, 34 universidades politécnicas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, 13 universidades públicas (estatales, federales o interculturales) y cinco centros regionales de formación docente e investigación educativa. Con ello, el número de nuevos lugares, en la modalidad escolarizada, fue de 75 mil, 28 mil más que en el sexenio anterior. Junto con la creación de IES, se abrieron cerca de un centenar de nuevos campus, extensiones, planteles o unidades foráneas de instituciones ya existentes: 45 en universidades públicas estatales; 14 en universidades públicas estatales con apoyo solidario; tres en universidades interculturales; 18 en institutos tecnológicos; y 16 en universidades tecnológicas (Tuirán, 2012b). En el periodo 2007-2012, las universidades públicas ampliaron de manera significativa su presencia en distintas regiones del país, como resultado de la aceleración del proceso de desconcentración geográfica (ANUIES-SEP, 2012).

Una novedad en los instrumentos de política del sexenio de Felipe Calderón fue el mayor impulso a la educación no escolarizada con la creación, en el último año de gobierno, de la Universidad Abierta y a Distancia de México, así como con el fortalecimiento de diversas instituciones y espacios, como el Consorcio del Espacio Común de Educación Superior a Distancia (ECOESAD), coordinado por la UNAM; el Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED), coordinado por la ANUIES; y los Sistemas Estatales de Educación Abierta y a Distancia impulsados en el seno del CONAEDU. En el sexenio la matrícula no escolarizada de educación superior se multiplicó por un factor de 2.3, si bien en el segmento público el crecimiento fue sólo de 56 por ciento.

Otra estrategia para la ampliación de la oferta fue el aprovechamiento de la capacidad instalada, principalmente en el subsistema de universidades tecnológicas, las cuales comenzaron a ofrecer programas de licenciatura desde 2009, ampliando las posibilidades de continuación de los estudios a los egresados del nivel de TSU; con ello, la matrícula de estas universidades, en el periodo, pasó de 67 mil a 170 mil.

Como resultado de todas las estrategias, la matrícula de TSU y licenciatura alcanzó, en 2012, 3.45 millones, con un incremento anual, en promedio, de 154 mil estudiantes, casi el doble de lo realizado en el sexenio previo.

El PSE 2013-2018 planteó, en su tercer objetivo, “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”, con el reconocimiento de que el mayor desafío se presentaba en educación media superior y superior.

2007 se creó el Fondo para el Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, en 2008, el Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior; y en 2009, el Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos, así como el Fondo de Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales.

El programa dio continuidad a las principales estrategias y líneas de acción para la ampliación de la cobertura, entre ellas: asegurar que las decisiones de crecimiento disminuyan las diferencias entre regiones y grupos de población; impulsar el fortalecimiento de las áreas estatales para la planeación y su coordinación con el gobierno federal; acordar con los estados y las IES reglas para otorgar apoyo financiero para el crecimiento de la oferta; habilitar nuevos servicios educativos y ampliar los existentes donde lo justifiquen los estudios de factibilidad avalados por las COEPES; aprovechar la capacidad instalada de los planteles; dar prioridad al crecimiento de la oferta educativa pertinente; asegurar la viabilidad de los planteles; impulsar nuevos modelos de educación abierta y a distancia; y favorecer el apoyo financiero federal a las opciones educativas que ofrezcan mejores resultados en relación con su costo.

Si bien se planteó realizar acciones para prevenir y disminuir el abandono escolar en este nivel, las realizadas en el sexenio estuvieron dirigidas fundamentalmente a educación media superior. El criterio de inclusión y equidad estuvo presente en distintas estrategias y líneas de acción: impulso a la educación intercultural en zonas más desfavorecidas; favorecer la incorporación de estudiantes en zonas rurales e indígenas; fortalecer las universidades interculturales; dar atención a la población en mayor riesgo de abandono; eliminar las barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables; ampliar los programas de becas en todas sus modalidades; establecer igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, así como impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes.

Se establecieron tres metas: alcanzar, en el ciclo 2018-2019, una TBC de 40 por ciento (para el ciclo 2017-2018 se alcanzó 38.4 por ciento); lograr una cobertura igual para hombres y para mujeres (la matrícula es prácticamente paritaria); alcanzar una TBC de 17 por ciento para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita (con información de la ENIGH 2016, se habría alcanzado el 20.4 por ciento). Sin embargo, no se estableció un programa integral para la ampliación de la cobertura. Al inicio de la administración trascendió que la SEP había encomendado estudios de factibilidad para abrir universidades públicas con nuevos perfiles para atender problemas estratégicos como petróleo, energía, deporte, ciencias del mar y la tercera edad, sin que se hubiera concretado su creación. Incluso se canalizaron recursos públicos para la elaboración de estos estudios de factibilidad, los cuales no se difundieron al público.

Una diferencia respecto a los anteriores gobiernos fue la disminución del ritmo de creación de IES públicas: con datos del Quinto Informe de Gobierno de septiembre de 2017, solamente se habrían creado 25 instituciones: 10 universidades tecnológicas, 3 institutos tecnológicos descentralizados y 12 universidades politécnicas, lo que marcó un fuerte contraste con el número de IES públicas de nueva creación en los dos sexenios anteriores. Cabe señalar que en 2015 se constituyó el Tecnológico Nacional de México

como órgano administrativo desconcentrado de la SEP, al cual se adscribieron los institutos y centros tecnológicos existentes, sin que se modificara de fondo la estrategia para el desarrollo de la educación tecnológica.

Lo anterior es indicativo del agotamiento de la estrategia de crecimiento en las modalidades tecnológicas de bajo costo que han sido impulsadas en las últimas tres décadas (universidades tecnológicas, universidades politécnicas e institutos tecnológicos), tanto por la existencia de una oferta ampliamente desconcentrada en el país, como por la demanda de un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada de las instituciones existentes.

En los primeros cinco años del sexenio de Enrique Peña Nieto la matrícula de TSU y licenciatura se incrementó en 761 mil estudiantes (con una tasa media de crecimiento anual de 4.1 por ciento) y se estima que para el cierre se alcanzará el incremento que se observó en el sexenio de Felipe Calderón (del orden de 900 mil estudiantes).

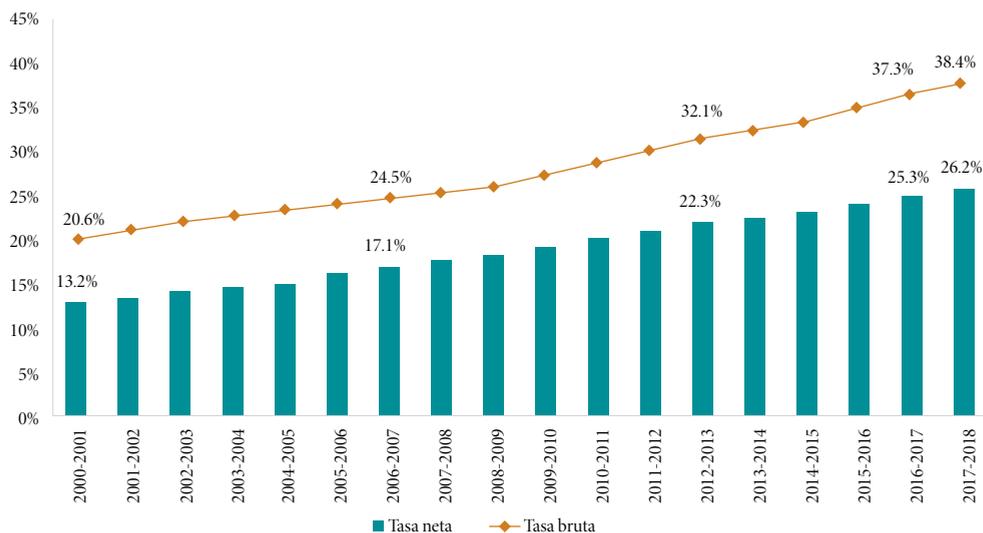
La modalidad no escolarizada, en sus diversas vertientes (educación abierta, educación a distancia y educación en línea), continuó creciendo anualmente a mayor velocidad que la escolarizada (en el nivel de licenciatura, 10.8 y 3.6 por ciento respectivamente). Además, si bien ha sido limitado el impacto de la oferta no escolarizada en la ampliación de la cobertura, su contribución ha venido aumentando: mientras que en el año 2000 la matrícula no escolarizada aportó 1.4 puntos a la TBC, en 2017 lo hizo con 5.3 puntos, en tanto el número de estudiantes pasó de 379 mil a 584 mil.

Por el lado del apoyo financiero a la demanda, se continuó con el apoyo a los estudiantes a través de becas, con atención prioritaria a los que se encuentran en los deciles de menores ingresos. En la primera mitad del sexenio se incrementó el número de beneficiarios, al pasar de 337 mil en 2012 a 637 mil en 2015, si bien en el ciclo 2016-2017 disminuyó a 525 mil, debido a los severos ajustes presupuestales aplicados en el Programa Nacional de Becas de tipo superior.

Por último, cabe señalar que a lo largo del sexenio se han dado pocas variaciones en la participación relativa de la matrícula por régimen de sostenimiento: en promedio, la pública ha sido de 68 por ciento, si bien con los datos preliminares del Formato 911, en el ciclo 2017-2018 la privada habría crecido más aprisa, y representa el 33.5 por ciento de la matrícula total.

Como resultado de las políticas instrumentadas a lo largo del periodo, la matrícula de TSU y licenciatura, incluyendo educación normal, pasó de 1.9 a 3.5 millones, es decir, 1.6 millones más de estudiantes, con una variación de 84 y 100 por ciento si sólo se considera la matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica. Las cifras preliminares del Formato 911 del ciclo 2017-2018 reportan una matrícula de poco más de 4.2 millones, con lo que la TBC pasó de 20.6 por ciento en el ciclo 2000-2001 a 37.3 por ciento en 2016-2017 y a 38.4 por ciento en 2017-2018, cerca del doble de la del año 2000 y 6.3 puntos porcentuales más que en 2012. Cada año, en promedio, el aumento ha sido de un punto porcentual. Por su parte, en el mismo periodo, la TNC pasó de 13.2 a 26.2 por ciento, es decir, de cada 100 jóvenes de entre 18 y 22 años, solamente 26 cursan un programa de este nivel educativo (Gráfica 5).

Gráfica 5. Evolución de la cobertura de educación superior*
2000-2001 – 2017-2018



* Considera la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con datos del Formato 911 de cada ciclo escolar y proyecciones de población de CONAPO.

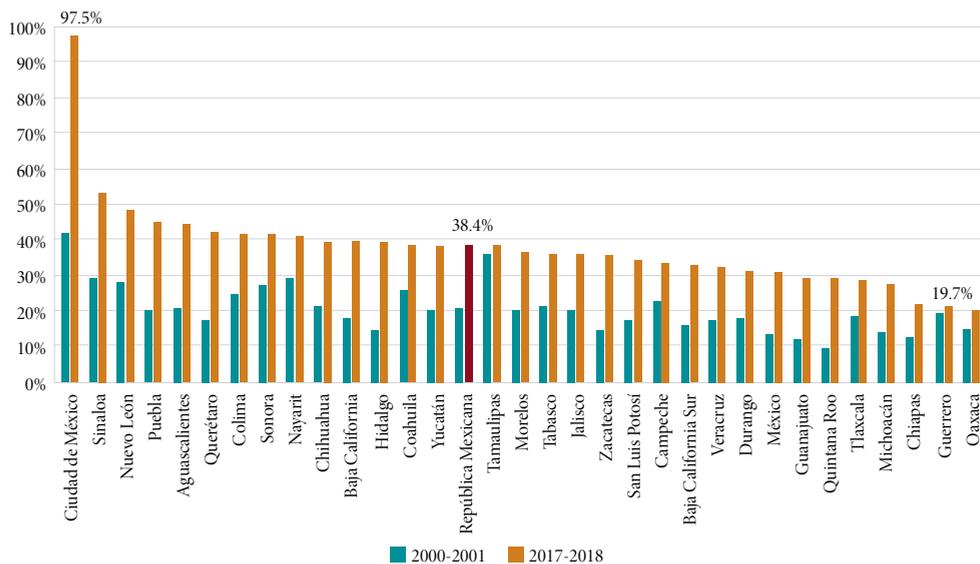
En el posgrado, nivel que no se considera para la medición de la TBC, la matrícula escolarizada pasó de 129 mil estudiantes en el ciclo 2000-2001, a 239 mil en el ciclo 2017-2018, con una variación de 85 por ciento.

Al igual que otros niveles educativos, es muy amplio el rango de variación de la TBC estatal (Gráfica 6): en un extremo, dos entidades se encuentran por arriba de 50 por ciento: Ciudad de México (97.5 por ciento) y Sinaloa (53 por ciento); en el otro, 19 están debajo de la media y siete de ellos tienen una TBC inferior a 30 por ciento: Oaxaca (19.7 por ciento), Guerrero (21.5 por ciento), Chiapas (21.8 por ciento), Michoacán (27.5 por ciento), Tlaxcala (28.7 por ciento), Quintana Roo (28.9 por ciento) y Guanajuato (29.1 por ciento). A su vez, en las primeras cinco entidades (de las siete mencionadas), las brechas respecto de la media nacional se han ampliado de manera significativa: tan sólo Oaxaca amplió su distancia en 19 puntos porcentuales.

Al igual que la cobertura de educación media superior, la correspondiente a educación superior se encuentra asociada al nivel de desarrollo de las entidades federativas: ocho estados se sitúan entre los últimos sitios de cobertura en ambos niveles: Estado de México, Guanajuato, Quintana Roo, San Luis Potosí, Michoacán, Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Llama la atención que Nuevo León ocupe el lugar 25 en media superior y el tercero en educación superior, lo cual se puede deber a que es un polo de atracción de egresados de bachillerato procedentes de otras entidades federativas. Lo anterior hace ver que existe una correlación positiva entre la cobertura educativa de los estados y sus indicadores de desarrollo económico y social.

Como ha sido señalado por diversos estudiosos del tema, y en los diversos programas educativos, uno de los grandes retos es avanzar en la

Gráfica 6. Tasa bruta de cobertura de educación superior por entidad federativa 2000-2001 – 2017-2018



Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018d y CONAPO, 2018.

equidad territorial, dadas las crecientes distancias entre regiones y entre entidades federativas. El mayor atraso se ubica en los estados de la región sur-sureste de la ANUIES, con un promedio de cobertura en educación superior de 28.5 por ciento; en el otro extremo está la región metropolitana de la Ciudad de México, la cual es un polo de atracción de estudiantes de todo el país, con una cobertura cerca de su universalización.

A la desigualdad territorial de la cobertura se añade la desigualdad asociada a las condiciones económicas de los estudiantes para el acceso y la permanencia. Según datos de la Encuesta nacional de ingreso y gasto en los hogares (ENIGH) 2016, el 54 por ciento de los estudiantes de educación superior pertenecen a los cuatro deciles de mayores ingresos, y el 24 por ciento a los cuatro con menores ingresos. Si bien esta encuesta bianual reporta una creciente participación de jóvenes de bajos ingresos en la educación superior, en este segmento sólo ingresa uno de cada cinco jóvenes. En el decil más pobre, la TBC fue del 11.3 por ciento, a diferencia del acceso universal de los pertenecientes al grupo de mayores ingresos.

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE ACCESO Y TRAYECTORIA ESCOLAR

La situación de la cobertura de los distintos niveles educativos es resultado del comportamiento de los indicadores de acceso y trayectoria de los estudiantes desde su ingreso al SEN. De los diversos indicadores construidos

para este propósito,¹² consideraremos los siguientes: tasa de absorción, tasa de abandono y tasa de eficiencia terminal. En el Recuadro 2 se presentan las definiciones del INEE de estos indicadores y algunas observaciones sobre sus alcances y limitaciones.

Las trayectorias de los estudiantes se caracterizan por la discontinuidad y un elevado abandono a lo largo de los 17 años contados desde el ingreso a la primaria hasta el egreso de licenciatura. Como se muestra en la Tabla 2, con datos de *Principales cifras 2016-2017* de la SEP, de cien niños que ingresaron a primaria en el ciclo 2000-2001, 92 la terminaron; 88 se inscribieron en secundaria y 71 la concluyeron; 69 ingresaron a educación media superior y 42 la terminaron; 34 ingresaron a licenciatura y 23 egresaron. Ello hace ver que solamente una cuarta parte de los niños que ingresaron al sistema educativo concluyeron sus estudios de educación superior de manera ininterrumpida, y que tres cuartas partes fueron repetidores de algún ciclo

Recuadro 2. Indicadores de acceso y trayectoria escolar

Tasa de absorción (ABS): estimación del tránsito educativo entre niveles, es decir, qué proporción de alumnos que egresa de determinado nivel educativo continúa sin interrupción al siguiente; para ello, se considera a los alumnos egresados del nivel precedente en el ciclo escolar anterior y a los alumnos de nuevo ingreso a primer grado del nivel siguiente. La medición de la tasa de absorción entre niveles puede ser sobreestimada por la presencia de alumnos de otras generaciones y por la movilidad de los alumnos entre entidades federativas.

Tasa de abandono (TA): medida de la cantidad de alumnos que año con año pierde el SEN antes de que concluyan el nivel o tipo educativo que cursaban. Se estima como la proporción de alumnos que, si bien están registrados en alguna institución educativa al inicio del ciclo escolar, no se encuentran al inicio del siguiente ciclo escolar, pero tampoco son egresados del nivel o tipo educativo respecto al total de los alumnos matriculados inicialmente.

Tasa de eficiencia terminal (EF): permite conocer la capacidad del SEN para conseguir que los estudiantes que han ingresado a cualquier nivel o tipo educativo avancen de manera regular a lo largo de los grados que conforman cada uno de éstos, y, llegado el momento, logren egresar del nivel o tipo cursado. Este indicador se mide como la proporción de alumnos que concluyen sus estudios en el tiempo normativo o ideal, en comparación con aquellos que se matricularon tantos años antes como dure el nivel o tipo educativo en cuestión. El cálculo de la eficiencia terminal es una aproximación al conocimiento de las trayectorias educativas de un nivel educativo, toda vez que deja fuera las reinsertiones de estudiantes de otras cohortes generacionales y la movilidad de los alumnos entre los estados y entre modalidades educativas.

Fuente: elaboración con base en INEE, 2018b.

Tabla 2. Trayectoria educativa en el sistema educativo escolarizado

Ciclo escolar	2000-2001	2005-2006	2006-2007	2008-2009	2009-2010	2011-2012	2012-2013	2016-2017
Trayectoria	Ingreso a primaria	Egreso de primaria	Ingreso a secundaria	Egreso de secundaria	Ingreso a media superior	Egreso de media superior	Ingreso a TSU y licenciatura	Egreso de TSU y licenciatura
	100	92	88	71	69 Bach: 62 Prof. Téc.: 7	42 Bach: 39 Prof. Téc.: 3	34	23
	Ef. terminal primaria: 92% (abandono promedio anual: 1.6%)	Absorción secundaria: 95%	Ef. terminal secundaria: 81% (abandono promedio anual: 7%)	Absorción media superior: 97%	Ef. terminal media superior: 61% Bach: 63%, Prof. Téc.: 48% (abandono promedio anual: 15%)	Absorción superior: 86%	Ef. terminal superior: 69% (abandono promedio anual: 7%)	
No. de estudiantes que abandonaron estudios temporal o definitivamente: 74	8	4	17	2	27	5	11	

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2017b: 11.

12 El INEE considera 25 indicadores de acceso y trayectoria escolar en la modalidad escolarizada, principalmente para la educación básica y media superior.

escolar, o bien abandonaron sus estudios de manera definitiva en el periodo considerado. El mayor número de estudiantes que sale del sistema educativo, sea de manera temporal o definitiva, se encuentra en media superior y superior: la eficiencia terminal disminuye entre primaria y media superior (de 92 a 61 por ciento), y tiene una ligera recuperación en educación superior (69 por ciento); por su parte, la elevada absorción de secundaria y media superior (95 y 97 por ciento) disminuye a 87 por ciento en superior.

Tasa de absorción

La tasa de absorción de los distintos niveles educativos es muy variable. La correspondiente a secundaria es muy elevada: 97 por ciento. De alrededor de dos millones de egresados de primaria en el ciclo 2015-2016, solamente 68 mil no continuaron sus estudios en secundaria. Cabe observar que la absorción ha ido mejorando de manera gradual y sostenida a nivel nacional y en las entidades federativas: en 1990 fue de 82 por ciento; en 2000 de 92 por ciento y en 2010 de 97 por ciento. Al igual que la cobertura de secundaria, la tasa de absorción presenta pocas variaciones entre la mayoría de las entidades federativas. Solamente cuatro de ellas se sitúan por debajo de 95 por ciento (Chihuahua, Puebla, Guerrero y Chiapas). Otras, en cambio, tienen tasas superiores a 100 por ciento, como la Ciudad de México, Quintana Roo y Baja California, debido a la migración interestatal o, en el caso de la Ciudad de México, por la movilidad de estudiantes entre los municipios conurbados del Estado de México.

La tasa de absorción en EMS es de 99 por ciento, ligeramente superior a la de secundaria. Se puede decir que prácticamente la totalidad de los egresados de secundaria —que en el ciclo 2015-2016 fue de cerca de 2.1 millones— ingresan al siguiente nivel, aún si se considera el rezago educativo, pues desde 2012 ha superado el 100 por ciento. En este nivel la absorción ha venido mejorando de manera sostenida (en el ciclo 1990-1991 fue de 75 por ciento; una década después alcanzó 93 por ciento y en 2010 el 97 por ciento). El decreto de obligatoriedad de la educación media superior se publicó en febrero de 2012, es decir, cuando estaba vigente el ciclo escolar 2011-2012. No fue sino hasta dos años después cuando la tasa de absorción dio un salto significativo (106 por ciento en el ciclo 2013-2014). Entonces, la variación de la matrícula atendida en media superior de 5.4 por ciento superó con mucho el promedio que se había tenido en la última década, de 3 por ciento. Ese año se tuvieron 238 mil alumnos más que el ciclo previo, muy por encima del promedio de 115 mil más que se había tenido en los diez años anteriores. Sin embargo, en los siguientes tres años la absorción ha tendido a bajar y a estabilizarse. Ello puede deberse a que en ese año la SEP dio un fuerte impulso para incorporar a jóvenes egresados de secundaria de generaciones previas que no habían continuado sus estudios.

La tasa de absorción de EMS muestra una mayor variación entre las entidades federativas comparada con la de secundaria: cinco estados están por arriba de 110 por ciento (Campeche, Durango, Baja California Sur, Sinaloa y Yucatán) y cinco por debajo de 95 por ciento (San Luis Potosí, Guerrero,

México, Oaxaca y Jalisco). Llama la atención la baja absorción de Jalisco (75 por ciento), estado que en varios años se ha situado entre las últimas posiciones en el indicador.

Con las elevadas tasas de absorción de secundaria y media superior, se puede afirmar que la gran mayoría de los alumnos que ingresan al SEN dan continuidad a su trayectoria educativa, si bien hay que considerar que el flujo de las trayectorias escolares de los alumnos no se da de manera ininterrumpida al interior de los niveles y entre ellos, debido a la reprobación y al abandono escolar.¹³

La tasa de absorción de educación superior es de 73 por ciento. Como en otros indicadores, hay desigualdad en la absorción de las entidades federativas: ocho de ellas están por arriba de 90 por ciento (Ciudad de México, Aguascalientes, Sonora, Yucatán, Campeche, Tamaulipas, Coahuila y Baja California Sur), mientras que por debajo de 50 por ciento se encuentran Durango, Veracruz, Guerrero, Jalisco, Oaxaca y Chiapas; los tres últimos comparten las tasas más bajas de absorción, tanto de educación media superior como de superior. Destaca el caso de Chiapas, cuya absorción es de 34 por ciento. En estas diferencias juega la migración interestatal de los estudiantes de primer ingreso a educación superior.¹⁴

El ingreso a licenciatura constituye un filtro que deja fuera a una cuarta parte de los egresados de bachillerato. Llama la atención que la absorción en educación superior se haya venido reduciendo en los últimos 17 años: a comienzos del siglo fue del orden de 87 por ciento, y a partir del ciclo 2013-2014, después del decreto de obligatoriedad de la EMS, se situó en un promedio de 74 por ciento, en tanto los pronósticos de la SEP prevén que continuará disminuyendo. Ello apuntaría a la insuficiencia de la capacidad instalada en educación superior para atender la creciente demanda de ingreso.

Ante el crecimiento de la demanda, cada vez se presentan mayores desequilibrios para atender, en las opciones de estudios solicitadas, a los aspirantes a ingresar a las IES públicas que cuentan con mayor reconocimiento social y que tienen mayor demanda, como es el caso de las universidades públicas federales y estatales. A diferencia de ello, en otros espacios territoriales y subsistemas, como son las universidades tecnológicas y politécnicas, la oferta disponible excede a la demanda real, lo que genera una

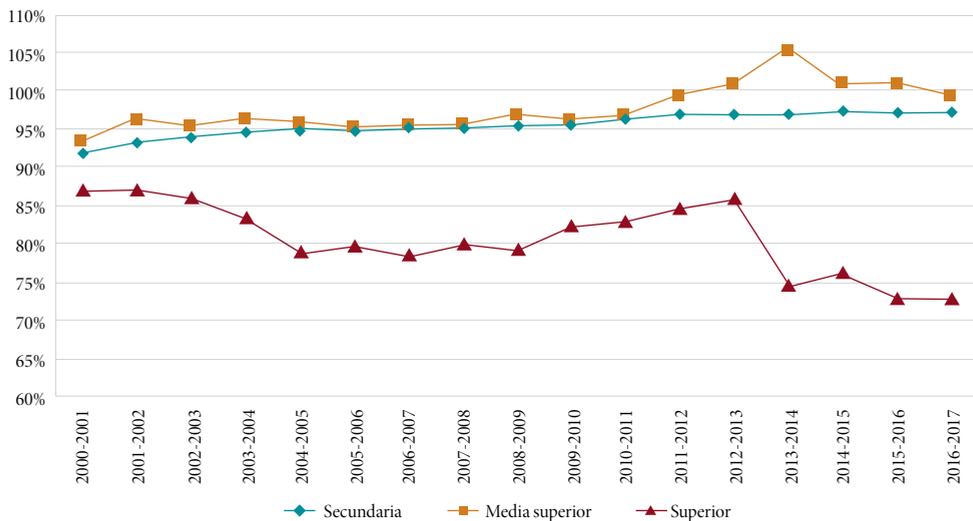
¹³ El INEE advierte que, dado el sesgo de la medición realizada en el indicador de tasa de absorción, es necesario complementar el análisis con otros indicadores. "A pesar de que las tasas de absorción obtenidas son altas, hay indicadores... que muestran que aún no se alcanzan los resultados esperados con respecto a que la población escolar mantenga una trayectoria escolar sin repetición o abandono (temporal o permanente), situación que también puede observarse con el análisis del porcentaje de alumnos con extraedad grave o con el egreso oportuno o hasta dos ciclos escolares después del tiempo normativo, en donde a medida que se avanza de nivel educativo, existe mayor porcentaje de alumnos con algún desfase en su trayectoria escolar. Aunado a lo anterior, la tasa de eficiencia terminal indica que el SEN tiene un importante reto para lograr que una vez que los estudiantes ingresan al sistema educativo puedan concluir los niveles en tiempo y forma" (INEE, 2017: 5-6).

¹⁴ Entre los estados que atraen más egresados de media superior están la Ciudad de México, Puebla, Nuevo León, Querétaro, Yucatán y Aguascalientes; entre los estados con saldos migratorios negativos se encuentran Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Estado de México, Tlaxcala, Michoacán y Chiapas.

subutilización de la capacidad instalada. Las variaciones en las tasas de absorción de las entidades federativas puede deberse tanto a la falta de capacidad de atención a la demanda, como al hecho de que la demanda potencial (egreso de bachillerato) no se traduzca en demanda efectiva de ingreso a una IES. Por otro lado, las zonas metropolitanas del país presentan características propias de conurbación que requieren estrategias particulares, como es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México.

En la Gráfica 7 se aprecia cómo mientras las tasas de absorción en secundaria y media superior han mejorado, la de superior ha tendido a disminuir.

Gráfica 7. Evolución de la tasa de absorción por nivel educativo



Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018b.

Abandono escolar y eficiencia terminal

El abandono escolar constituye uno de los principales retos a enfrentar por un elevado número de estudiantes; es uno de los principales factores, junto con la reprobación, de la disminución de la eficiencia terminal de los distintos niveles educativos. A nivel nacional, la tasa de abandono escolar en primaria es muy baja (0.7 por ciento), equivalente a poco más de 100 mil alumnos; los estados con mayor abandono son Michoacán, Guerrero, Campeche y Chiapas. La eficiencia terminal de primaria es la más alta de todos los niveles del SEN, con un promedio de 98 por ciento. Solamente tres estados se encuentran por debajo del 95 por ciento: Oaxaca, Tamaulipas y Michoacán.

La tasa de abandono de secundaria (4.4 por ciento) es seis veces mayor que en la primaria, con alrededor de 300 mil alumnos que no continúan sus estudios, y con una eficiencia terminal de 88 por ciento, también con desigualdades entre los estados. Los que tienen menor eficiencia son Michoacán, Campeche, Durango, Querétaro, Sonora y Zacatecas. Como identifica el INEE, si bien la secundaria ha mejorado sus indicadores de

cobertura, aún no se han alcanzado los parámetros deseables, debido, principalmente, a las trayectorias irregulares de algunos alumnos que egresan hasta dos ciclos después del tiempo normativo (INEE, 2017).

El principal reto del abandono escolar se presenta en educación media superior y superior. Diversos investigadores —y las propias autoridades educativas— reconocen que 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 periodo, pese al mejoramiento gradual del indicador, que pasó de 18 a 13 por ciento. Si se compara el abandono en cada uno de los modelos educativos, es mayor en la educación profesional técnica que en el bachillerato, y mayor en el bachillerato tecnológico que en el general. En estudios del INEE (2017) se reporta que el abandono es mayor en el primer año de media superior, la cual casi duplica la del segundo año, mientras que la del tercero es muy baja; además, los hombres abandonan más que las mujeres. 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.¹⁵ Diversas investigaciones han concluido que la permanencia está relacionada con la desigualdad de las oportunidades educativas que se tienen desde los distintos ámbitos socioeconómicos, geográficos y culturales (Villalever, 2014).

La mayoría de las entidades federativas se sitúan alrededor de la media nacional del indicador de abandono en educación media superior, pero hay algunas que se distancian de ella de manera significativa: por un lado Jalisco tiene la menor tasa de abandono del país (3 por ciento); es el estado que en los últimos cuatro años se ha mantenido en la primera posición, lo que contrasta con su baja tasa de absorción. En el otro extremo se encuentran siete estados con una tasa que supera el 17 por ciento (Colima, Guanajuato, Coahuila, Baja California, Morelos, Durango y Nuevo León). También se observa que, además de la reducción de la tasa de abandono en EMS a nivel nacional, las brechas entre las entidades federativas han venido disminuyendo.

Lo anterior se traduce en que la eficiencia terminal en ese nivel resulta mucho menor que la de secundaria: 65 por ciento en su modalidad escolarizada. En números absolutos, sin considerar a los alumnos de otras cohortes escolares, alrededor de 690 mil estudiantes no habrían concluido el nivel en el tiempo reglamentario. No obstante la mejora del indicador a lo largo de 15 años (en el ciclo 2000-2001 fue de 57 por ciento), el avance ha sido insuficiente para alcanzar la universalización de la EMS. La eficiencia terminal tiene pocas variaciones en la mayoría de las entidades federativas; sin embargo, diez de ellas se encuentran por arriba de 67 por ciento (Puebla, Nuevo León, Guerrero, Quintana Roo, Jalisco, Sinaloa, Oaxaca, Chiapas,

¹⁵ En una encuesta aplicada a estudiantes que abandonaron sus estudios se encontró que 60 por ciento lo hicieron por problemas económicos o por haber reprobado materias, si bien también se identificaron otras causas, como la "asignación de un turno distinto al deseado, la ubicación de la escuela, la presencia de un embarazo, o haber sido molestados por compañeros" (SEP/INSP, 2015: 9).

Tabasco y Veracruz); las tres con menor eficiencia terminal son Durango, Guanajuato y Ciudad de México.

Ante el elevado número de alumnos que abandonan la educación media superior, la SEP estableció en 2013 el “Movimiento contra el abandono escolar”, una estrategia para ampliar el acceso, permanencia y conclusión oportuna de los estudios (SEP/INSP, 2015). Este programa, de acuerdo con evaluaciones de la SEP, habría contribuido a la permanencia de un mayor número de estudiantes. De acuerdo con Tuirán (2016), entonces subsecretario de Educación Media Superior, la reducción del abandono en la primera mitad del sexenio 2012-2018 equivalió a las dos terceras partes de la disminución lograda entre 1990 y 2012.

Las becas a los estudiantes han constituido la estrategia central para impulsar la incorporación de jóvenes a EMS y abatir el abandono escolar. El Programa de becas para educación media superior (PROBEMS) otorgó poco más de 700 mil becas en 2017, con lo que la cobertura del programa pasó de 7 a 14 por ciento. Del amplio abanico de modalidades de beca, las de ingreso, permanencia y contra el abandono escolar concentran el 80 por ciento. Prácticamente la totalidad de los alumnos becados pertenecen a hogares ubicados en los tres deciles de menores ingresos (SEP-CBSEMS, 2018c).

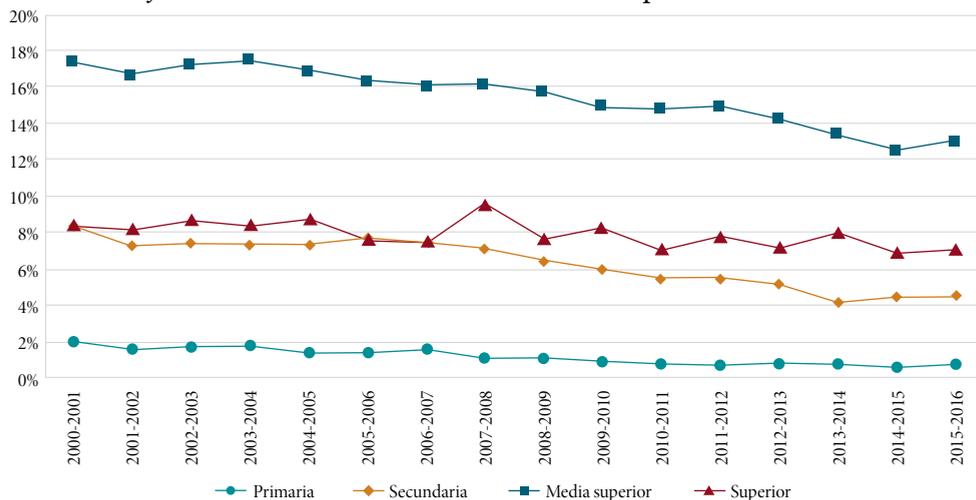
En educación superior, la tasa de abandono es de 7 por ciento. En términos absolutos, cada año abandonan sus estudios, de manera temporal o definitiva, alrededor de 300 mil estudiantes. El abandono se da principalmente en el primer año de la formación profesional, tanto en el nivel de TSU como de licenciatura.

Sin que el abandono represente la magnitud que tiene en media superior, en la cual el número de estudiantes que abandonan duplica al de superior, éste constituye uno de los factores que frenan la ampliación de la cobertura. Una política que considere solamente la ampliación del ingreso sin atender al mismo tiempo la permanencia de los estudiantes y el abatimiento del abandono, es ineficaz. De continuar la tendencia de que siete de cada cien estudiantes de educación superior abandonen sus estudios, se verán seriamente limitadas las expectativas de ampliación de la cobertura. La situación resulta más grave cuando se comparan las entidades federativas: las que observan mayor abandono, por arriba de 10 por ciento, son Baja California Sur, Quintana Roo, Sonora, Veracruz, Zacatecas, Campeche, Tabasco y Colima; en el otro extremo, con abandono inferior a 3 por ciento, se encuentran Querétaro, Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Chiapas.

La eficiencia terminal de licenciatura, considerando solamente la matrícula escolarizada, es de alrededor de 70 por ciento. Con los datos de egreso del ciclo 2015-2016, siete estados registraron una eficiencia superior a 80 por ciento: Querétaro, Hidalgo, Chiapas, Nuevo León, Durango, Aguascalientes y Yucatán. Con las eficiencias más bajas, por debajo de 60 por ciento, estuvieron Baja California Sur, Sonora, Veracruz, San Luis Potosí, Campeche y Puebla.

En la Gráfica 8 se muestra la disminución gradual de las tasas de abandono en los diversos niveles educativos, no obstante lo cual se tendrá que

Gráfica 8. Evolución de la tasa de abandono por nivel educativo



Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018b.

acelerar el paso para lograr tasas de cobertura más elevadas en todo el territorio nacional.

RETOS DE LA COBERTURA EN EL FUTURO INMEDIATO

A continuación, señalaremos los retos de cobertura en tres ámbitos: a) dimensión cuantitativa del incremento de cobertura en educación media superior y superior; b) equidad; y c) gobernanza y financiamiento.

Dimensión cuantitativa del incremento de cobertura en educación media superior y superior

Como se desprende de las cifras revisadas en este trabajo, los mayores retos de cobertura se presentan en preescolar, en educación media superior y en educación superior. México está muy cerca de alcanzar la cobertura universal para los niños de 6 a 11 años, con una tasa neta de 98 por ciento. En secundaria, si bien con una cobertura neta menor (86 por ciento), la población de 12 a 14 años se ha ido incorporando de manera sostenida: en lo que va del siglo, la cobertura aumentó en 19 puntos porcentuales. Sin embargo, como niveles de la educación obligatoria, en preescolar y en educación media superior se requiere intensificar los esfuerzos para lograr universalizar su cobertura. Se debe considerar, además, que las transiciones demográficas en las entidades federativas son distintas, con impactos desfavorables en las entidades de mayor pobreza.

La obligatoriedad de los tres grados de preescolar a partir del ciclo 2008-2009 no se ha cumplido: sólo 3 de cada 4 niños de 3 a 5 años asiste a preescolar, y de ellos, 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 de no hacerlo, 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.

Como identifica el INEE (2017), si se consideran las fechas de obligatoriedad de los niveles de preescolar y secundaria, las poblaciones de 3 a 5 años y de 12 a 14 años ya deberían estar matriculadas totalmente, sin embargo, dicha meta aún no se ha podido alcanzar. En los siguientes años se tendrá que seguir avanzando en la universalización de la educación básica, incidiendo no solamente en el ingreso de los alumnos, sino principalmente en sus trayectorias escolares, ante la importancia que reviste el hecho de que mantengan trayectorias regulares desde su ingreso a educación básica:

Una vez que se ha garantizado el acceso a la educación obligatoria, el SEN debe contribuir a que los alumnos mantengan trayectorias escolares regulares, pues se ha observado que a medida que experimentan rezagos graves, las probabilidades de abandonar el sistema educativo de manera temporal o definitiva se incrementan. Idealmente, se espera que cada vez sea mayor la proporción de alumnos que cursan cada uno de los niveles educativos en el grado correspondiente a su edad (ingreso en las edades mínimas establecidas) y que aprueben de manera satisfactoria cada uno de los grados, a fin de que sus trayectorias sean ininterrumpidas (INEE, 2017: 21).

Para la educación media superior, su universalización no podrá lograrse para el ciclo 2021-2022, pues sólo 6 de cada diez jóvenes entre 15 y 17 años cursa estudios de ese nivel (tasa neta de cobertura). Incluso si se considera la tasa bruta, difícilmente se alcanzará el 100 por ciento en ese ciclo, no obstante que se logre la meta de 80 por ciento para 2018 establecida en el PSE 2013-2018. En la estimación que se presenta, la universalización se asume como el 100 por ciento de TBC, si bien el artículo transitorio del decreto de 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, sólo se consideran los demandantes reales. Si se propusiera alcanzar una TBC de 100 por ciento 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 3).

En educación superior, los tres programas sectoriales del presente siglo establecieron metas de cobertura siempre crecientes, pero que, comparadas con las que tienen otros países, tanto los pertenecientes a la OCDE como los de la región latinoamericana, siguen manteniendo un atraso considerable: México se encuentra diez puntos debajo de la TBC de América Latina, 48.4 por ciento en promedio. En el más reciente documento de la ANUIES (2018) se ha propuesto, entre otras metas, alcanzar una TBC de 50 por ciento en 2024 y de 60 por ciento 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 127 mil que se tuvieron en el periodo 2001-2017

Tabla 3. Estimación de matrícula de educación media superior para la universalización de la cobertura en 2024

Ciclo escolar	Población 15-17 años	Matrícula EMS*	Tasa bruta de cobertura (%)	Variación de matrícula	
				No. 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	192,956	3
Incremento de matrícula 2017-2018 a 2024-2025				1,333,676	25.5

* Modalidad escolarizada, mixta y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018d y CONAPO, 2018.

(Tabla 4). Sin embargo, en términos relativos el esfuerzo será menor, pues mientras que en este periodo la tasa media de crecimiento anual fue de 4.3 por ciento, en los siguientes años sería de 3.2 por ciento. Cabe observar que en los dos últimos ciclos escolares se desaceleró el crecimiento de la matrícula: de 5.3 por ciento en 2015, a 2.8 por ciento 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,

Tabla 4. Estimación de matrícula de educación superior para alcanzar una tasa bruta de cobertura de 60 por ciento en 2030

Ciclo escolar	Población 18-22 años	Matrícula TSU y licenciatura*	Tasa bruta de cobertura (%)	Variación de matrícula	
				No. estudiantes	%
2017-2018	10,972,823	4,210,250	38.4		
2018-2019	10,957,117	4,386,272	40	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	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	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
2027-2028	10,720,611	5,896,336	55	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	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

* Modalidad escolarizada, mixta y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con datos de SEP, 2018d y CONAPO, 2018.

cuidando en todo momento la calidad de los servicios prestados. La tendencia apunta a que las modalidades no presenciales adquirirán mayor presencia ante el acelerado avance de la revolución digital. La ANUIES ha considerado como deseable que la matrícula no escolarizada pase de 15 por ciento en 2017, a 20 por ciento en 2024.

Para la ampliación de la cobertura se tendrán que mejorar los indicadores de acceso y trayectoria escolar de los estudiantes desde la educación básica a la superior. En ejercicios de simulación realizados en este último nivel, para el incremento de la TBC se recomienda que en cada estado se diseñen políticas específicas en atención a sus condiciones y trayectos locales, para incidir en tres indicadores que impactarán en dicho aspecto: incremento de la tasa de eficiencia terminal de educación media superior, incremento en la tasa de absorción de educación superior, y reducción de la tasa de abandono de educación superior. Estos ejercicios deberán hacerse extensivos a la educación media superior.

Equidad

Las modificaciones constitucionales y legales de 2013 establecieron el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos. Lograr este derecho, y que todas las personas completen los niveles de educación obligatoria, lleva a plantear el enorme reto de la equidad, 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. El INEE, en su informe 2018 de la educación obligatoria, y en *Educación para la democracia* del mismo año, considera a la desigualdad como el principal reto a enfrentar en los próximos años. Entre otros aspectos de la desigualdad, se indican los siguientes:

- México tiene una realidad diversa, con distintos contextos socioeconómicos que comprometen el pleno ejercicio del derecho a la educación de calidad. Las desigualdades regionales, sociales, culturales y económicas impactan en la calidad de los servicios educativos.
- El analfabetismo afecta principalmente a la población en vulnerabilidad económica y en condiciones de pobreza.
- Los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad reciben una deficiente atención educativa. No hay una política educativa específica para atender aproximadamente a un cuarto de millón de niños y jóvenes en las poblaciones dispersas.
- Hay cerca de tres millones de niños y jóvenes que trabajan más de 20 horas a la semana que no son atendidos con estrategias intersectoriales.
- En el país hay más de siete millones de personas que viven con alguna discapacidad.
- Los avances de la escolaridad de la población son desiguales, tanto entre entidades federativas como entre quienes están en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de la población indígena.

La desigualdad en la educación de México ha sido analizada por diversos investigadores en educación; en un trabajo reciente encomendado por el INEE sobre los trayectos escolares y laborales en la Ciudad de México, se ilustra la desigualdad social de las trayectorias educativas:

En cuanto a los resultados, lo que se manifiesta con claridad a lo largo de los capítulos es una fuerte estructuración socioeconómica de las trayectorias y destinos de los jóvenes. El origen social persiste como la principal fuente de divergencias en las carreras educativas, tanto en su progresión como en su diversificación en las distintas modalidades del sistema. Éstas, a su vez, impactan de manera considerable en las oportunidades laborales de los jóvenes... El sistema educativo y los mercados de trabajo, más que constituir espacios de equiparación de oportunidades, parecen reproducir y consolidar las desigualdades de origen (Blanco *et al.*, 2014: 164).

Según los resultados de este estudio, las diferencias de posición social del hogar de origen de los jóvenes son las que constituyen el factor que tiene mayor incidencia en sus trayectorias escolares y laborales. Estas diferencias representan tanto una “estratificación vertical” (ingreso a la escuela, logro educativo, regularidad de los trayectos, transición entre niveles, reprobación y abandono), como una “estratificación horizontal” al interior de cada nivel (segmento institucional, turno, régimen de sostenimiento y prestigio del establecimiento). 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, al generalizarse un logro educativo tiende a perder su valor, y “más oportunidades educativas para todos no equivale a mejorar las oportunidades de los grupos más desfavorecidos” (Blanco *et al.*, 2014: 165).

En educación básica, la desigualdad tiene distintas manifestaciones: el INEE (2010) identificó los problemas asociados a la obligatoriedad de preescolar, 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); las escuelas indígenas y comunitarias son las que operan en peores condiciones (De la Cruz, 2018).

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 (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).

En educación media superior las nuevas opciones de educación abierta que se vienen impulsando 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 de ella, sobre todo considerando, como apuntan Blanco *et al.* (2014), 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, los cuales serían ampliados en la próxima administración, ya que se han anunciado mayores apoyos a estudiantes de educación media superior y superior, así como a jóvenes que no trabajan ni estudian. PROSPERA 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 asistencialista 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), la segmentación del SEN continuará, 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 Estado de México, cuya cobertura es inferior a 70 por ciento; en educación superior, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán, Tlaxcala, Quintana Roo y Guanajuato, los cuales están por debajo de 30 por ciento y se han propuesto metas de cobertura del orden de 60 por ciento 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 (PEF) 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 en esta materia 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 por ciento) y 2030 (60 por ciento).

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 retos que se enfrentará será el de los mecanismos de ingreso a

la 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 (es el caso de las instituciones públicas de la Ciudad de México, de manera 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,¹⁶ así como del señalamiento de que no habrá rechazados en las preparatorias y en las universidades públicas.¹⁷

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 nada fácil 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, lo que requeriría de la asignación creciente de recursos por parte del Estado.

A la distancia, la experiencia de las reformas constitucionales que establecieron la obligatoriedad de preescolar y de educación media superior, ha hecho ver sus limitaciones, pues fueron decisiones políticas sin un diseño de políticas que las hicieran aplicables en los tiempos establecidos. 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.

16 A menos de un mes de las elecciones del 1 de julio, Martí Batres, senador electo por Morena y exlíder de ese partido, anunció que se presentará una iniciativa para modificar el primer párrafo del artículo tercero de la Constitución para hacer extensiva al nivel superior la obligatoriedad del Estado de impartir educación. Quedaría de la siguiente forma: “Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Ciudad de México y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior”.

17 En los Lineamientos básicos del proyecto alternativo de nación de Morena, dados a conocer en noviembre de 2016, se señala (numeral 45): “Ningún joven será rechazado al ingresar en escuelas preparatorias y universidades públicas, es decir, habrá 100 por ciento de inscripción. Dejarán de ser obligatorios los exámenes de admisión que sólo han servido para justificar la política neoliberal privatizadora que excluye a los jóvenes pobres y que ha convertido a la educación en un privilegio, cuando es un entrañable derecho”.

Por otra parte, 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. También 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 regional;¹⁸ para el mediano y largo plazos se deberá planear 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 los estudios de factibilidad para la creación de las nuevas instituciones, su ubicación geográfica en las distintas regiones del país, los lineamientos del proyecto académico, la estimación de costos y la identificación de las fuentes de financiamiento.

¹⁸ 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.

Para ello 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” (Acuerdo por el que se establece y regula. . . , 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 similar 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, que articularía 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.¹⁹

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 previos existentes. 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 periodo, se ejercieron menos de 9 mil mdp,

¹⁹ Los presupuestos plurianuales han sido una de las propuestas centrales de la ANUIES en materia de financiamiento, en tanto que, 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” (Decreto por el que se declara reformado. . . , 2012).

es decir, 59 por ciento de lo aprobado por la Cámara de Diputados; en educación superior, de 9,500 mdp aprobados, se ejercieron poco más de 8 mil, es decir, 87 por ciento (SHCP, 2018). En el presupuesto aprobado para 2018, solamente se consideraron poco menos de 700 mdp para educación media superior, 82 por ciento menos que lo aprobado en 2013, y para educación superior no se tuvieron recursos (SHCP, 2018a). Los recortes al Programa de expansión en la oferta educativa en educación media superior y superior para este último nivel se dieron a partir de 2016 (45 por ciento en ese año, y 92 por ciento en 2017), 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 el apoyo para la expansión de la oferta se frenó.

La reducción de recursos aprobados también se dio en el Programa Nacional de Becas para ambos niveles, los cuales disminuyeron en 16 por ciento 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 de 6 por ciento, y de educación superior de 30 por ciento). En ambos casos, los ajustes al programa impidieron otorgar un mayor número de becas, no obstante que en el sexenio se haya 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 de 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 blindar los presupuestos ante las 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 de 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 de 30 por ciento, 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, 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 mil 200 mdp, y en educación superior en 4 mil 300 mdp, partiendo de la base de que en 2017, en los programas considerados se ejercieron 86 mil 546 y 107 mil 970 mdp respectivamente (Tabla 5).

Tabla 5. 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: \$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 2017-2018 a 2024-2025: 690,921				
Incremento de matrícula 2017-2018 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 por ciento de cobertura de EMS en el ciclo escolar 2024-2025; se mantiene sin variación la participación de la matrícula pública en el total (81 por ciento); se mantiene sin variación el subsidio federal por alumno.

² Criterio para la estimación: se alcanza una TBC de 50 por ciento en el ciclo 2024-2025 y de 60 por ciento en 2030-2031; se mantiene sin variación la participación de la matrícula pública en el total (67 por ciento); se mantiene sin variación el subsidio federal por alumno.

³ Estimaciones de la matrícula pública atendida en IES que recibe 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: elaboración propia con datos de Formatos 911 ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018; SHCP, 2018.

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 estimar 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 periodo 2007 a 2015. Para el alcance de las metas se requeriría asignar cada año alrededor de 2 mil 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 mil 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 que impulse la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad para el avance de la cobertura con calidad y equidad en todo el territorio nacional.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como hemos visto en este trabajo, en los tres últimos gobiernos se ha dado continuidad a las estrategias generales para ampliar la cobertura en el SEN, si bien en cada uno de ellos se han establecido líneas específicas de acción para cada uno de los niveles, como resultado del establecimiento gradual de la obligatoriedad y de los propósitos de una creciente incorporación de los niños y jóvenes a la educación. En lo que va del siglo XXI los avances graduales de cobertura del SEN han sido importantes, pero insuficientes. Si bien en los programas sectoriales se ha sostenido que la cobertura tiene que estar ligada a la calidad y la equidad, se han mantenido —y en ocasiones profundizado— las brechas territoriales entre regiones y entidades federativas, así como por condición económica de los estudiantes, por adscripción étnica, por razones de género y por capacidades diferentes.

Si bien el reto de la cobertura está cubierto o está cerca de la universalización en primaria y secundaria en términos numéricos, además de que algunas regiones del país han logrado elevadas tasas de cobertura en preescolar, media superior y superior, aún existe una profunda desigualdad en las oportunidades no sólo de acceder a la escuela, sino de transitar por los distintos niveles con trayectos regulares y con experiencias valiosas de aprendizaje.

Las reflexiones y las estimaciones realizadas en materia de planeación del crecimiento, equidad, gobernanza y financiamiento, tienen el propósito de contribuir al diseño de estrategias renovadas para hacer efectivo el derecho a la educación de calidad en todos los niveles educativos. Es deseable que el programa sectorial de educación superior que se formule para la administración federal que inicia el 1 de diciembre de 2018, cuente con un sólido sustento académico, político y financiero, para que todas las personas que se incorporen al SEN, sobre todo en los niveles de educación media superior y superior, adquieran los conocimientos y desarrollen las herramientas intelectuales y prácticas que se requieren en una sociedad en acelerado proceso de transformación.

REFERENCIAS

- Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad (2008, 26 de septiembre), *Diario Oficial de la Federación*, en: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acu_erdo_numero_442_establece_SNB.pdf (consulta: 6 de julio de 2018).
- Acuerdo por el que se establece y regula el Sistema Nacional de Educación Media Superior (2018, 15 de enero), *Diario Oficial de la Federación*, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5510587&fecha=15/01/2018 (consulta: 6 de julio de 2018).
- ANUIES (2018), “Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México”, documento de trabajo 1.0, en: <https://www.uv.mx/crssi-anuiess/files/2018/01/ANUIES.-Vision-y-Accion-2030.pdf> (consulta: 25 de junio de 2018).
- ANUIES-SEP (2012), *Construcción y habilitación de espacios educativos en universidades públicas estatales. Memoria iconográfica 2007-2012*, México, ANUIES/SEP.
- BLANCO, Emilio, Patricio Solís y Héctor Robles (coords.) (2014), *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México/INEE.
- BRACHO, Teresa y Francisco Miranda (2012), “La educación media superior: situación actual y reforma educativa”, en Miguel Ángel Martínez (coord.), *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 130-219.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2018), “Proyecciones de la población 2010-2050”, en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> (consulta: 17 de mayo de 2018).
- Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS) (2018), “Planteles que han obtenido el pronunciamiento favorable del Padrón de Buena Calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior”, en: <http://www.copeems.mx/planteles/planteles-miembros-del-snb> (consulta: 24 de mayo de 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 W. (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM-IISUE, pp. 137-159.
- 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 (2012, 9 de febrero), *Diario Oficial de la Federación*, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012 (consulta: 12 de julio de 2018).
- DUCOING W., Patricia (2018), “Inequidad en la educación secundaria”, en Patricia Ducoing W. (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM-IISUE, pp. 189-215.
- Gobierno de México-Presidencia de la República (2017), “Quinto informe de gobierno”, en: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/> (consulta: 6 de abril de 2018).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001), “Programa nacional de educación 2001-2006”, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2007), “Programa sectorial de educación 2007-2012”, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013), “Programa sectorial de educación 2013-2018”, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017a), “Quinto informe de labores, 2016-2017”, México, SEP.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017b), *Principales cifras del sistema educativo nacional, 2016-2017*, México, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, en: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf (consulta: 26 de julio de 2018).

- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2018a), “Sistema Nacional de Información Estadística Educativa”, México, SEP, en: <http://www.snie.sep.gob.mx> (consulta: 6 de junio de 2018).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2018b), “Sistema interactivo de consulta de estadísticas educativas”, en: <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/> (consulta: 20 de julio de 2018).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP)-Coordinación de Becas de Educación Media Superior (CBEMS) (2018c), “Reporte estadístico del Programa de Becas de Educación Media Superior. Datos al ciclo escolar 2016-2017”, en: <http://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/estadistica> (consulta: 24 de mayo de 2018).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2018d), Formatos 911 ciclo escolar 2017-2018.
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP)/Instituto de Salud Pública (INSP) (2015), “Movimiento contra el abandono escolar en la educación media superior”, México, SEP, en: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11390/8/images/reporte_abandono.pdf (consulta: 7 de mayo de 2018).
- Gobierno de México-Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018), “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica (consulta: 3 de junio de 2018).
- INEE (2010), “La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje”, México, INEE, en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscador-Pub/P1/D/232/P1D232.pdf> (consulta: 3 de julio de 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), Banco de Indicadores Educativos, en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos> (consulta: 20 de junio de 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*, vol. 6, núm. 16, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722015000200001 (consulta: 1 de septiembre de 2018).
- Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (2016), *Lineamientos básicos del proyecto alternativo de nación 2018-2024*, en: <https://morena.si/lineamientos> (consulta: 5 de julio de 2018).
- RODRÍGUEZ, Roberto (2012, 27 de septiembre), “Obligatoriedad de la educación media superior en México”, *Campus Milenio*, núm. 480, en: <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=1669> (consulta: 3 de junio de 2018).
- TUIRÁN, Rodolfo (2012a), “Comisiones estatales para la planeación de la educación superior. Informe de seguimiento”, en: http://www.coepes.sep.gob.mx/jsp/general/procedimientos/ACTUALIZACION_COEPES_2012_PRESENTADO_CONAEDU_RT_FINAL_120312.pdf (consulta: 8 de junio de 2014).
- TUIRÁN, Rodolfo (2012b), “La educación superior en México: avances y desafíos”, en Carlos Pallán y Roberto Rodríguez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 367-407.
- TUIRÁN, Rodolfo y Daniel Hernández (2016, 1 de marzo), “Desafíos de la educación media superior en México”, *Este País*, en: <http://www.estepais.com/articulo.php?id=460&t=desafios-de-la-educacion-media-sup> (consulta: 23 de mayo de 2018).
- VILLALEVER, Lorenza (2014), “Educación media superior, jóvenes y desigualdad de oportunidades”, *Innovación Educativa*, vol. 14, núm. 64, enero-abril, pp. 33-45, en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ie/v14n64/v14n64a4.pdf> (consulta: 30 de agosto de 2018).