

# ¿Cobertura con calidad en la Educación Superior? El cumplimiento de los compromisos del sexenio 2012-2018

*Abril Acosta Ochoa, Abigail Rodríguez Nava y Raymundo G. Jiménez Bustos\**

## Resumen

El propósito de este trabajo es analizar los alcances de la cobertura en educación superior durante el período 2012-2018 en México, específicamente se contrastan los compromisos asumidos por el gobierno federal mexicano, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Plan Sectorial de Educación 2013-2018 y los resultados logrados. Los datos obtenidos permiten identificar logros moderados en la cobertura de la educación superior por debajo de las metas del sexenio, éstos se asocian a una disminución en el presupuesto destinado al nivel superior y la falta de una estrategia planificada de ampliación de la matrícula; la principal mejora en la cobertura en la educación superior es en la modalidad a distancia, y escasamente en la modalidad escolarizada.

## Palabras clave

Cobertura ¶ Educación superior ¶ Plan Nacional de Desarrollo

## Abstract

This research aims to analyze the scope of coverage in higher education during the 2012-2018 period in Mexico, specifically, the commitments assumed by the Mexican federal government are contrasted with the National Development Plan 2013-2018, the Sectoral Plan for Education 2013-2018, and with the results achieved. The data obtained allow to identify moderate achievements in the coverage of higher education that are below the six-year goals, which is explained by a decrease in the public budget for the level of higher education and the lack of a planned strategy to expand the enrollment. The main improvement in coverage in higher education is in the distance modality, and scarcely in the traditional modality.

## Keywords:

Coverage ¶ Higher education ¶ National Development Plan

\* Abril Acosta es profesora investigadora, Departamento de Producción Económica, UAM-X, México (abril\_acosta@hotmail.es). ¶ Abigail Rodríguez es profesora investigadora, Departamento de Producción Económica, UAM-X, México (abigailrnava@gmail.com). ¶ Raymundo Jiménez es investigador A, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, México (jbrgiovanni@gmail.com).

## 1. Políticas públicas en educación superior y análisis de la cobertura

LAS POLÍTICAS públicas constituyen un punto de referencia obligado en un análisis de la cobertura educativa, pues establecen el marco de la acción del Estado acerca de una cuestión de índole notoriamente relevante: el ingreso a la educación superior. En este trabajo no se discuten los procesos asociados a las decisiones de política en lo general o institucionales en lo específico y del ingreso, sino a las acciones que desde la esfera de gobierno han incidido en un incremento o decremento de la matrícula para educación superior durante el sexenio 2012-2018.

Dado que no es interés de este abordaje caracterizar en profundidad a las políticas para la educación superior, así como tampoco profundizar en las vertientes del análisis de políticas (*policy analysis*) y la hechura e implementación de las políticas (*policy-making analysis*), esta primera sección busca únicamente plantear un punto de partida conceptual y analítico del conjunto de decisiones diseñadas intencionalmente desde la acción pública para definir, o bien incidir, en el desenvolvimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES).

Las políticas públicas se han definido como el conjunto de acciones que se orientan a dos objetivos: aquellos aspectos considerados como prioritarios por una sociedad, o bien a resolver problemas cuya solución es considerada de interés público (Aguilar, 2009). En esta segunda línea, la política pública es la respuesta del Estado a un interés público, es decir, un requerimiento de los ciudadanos que exigen la atención de un problema común. Así, se asume que problemas públicos y problemas gubernamentales son mutuamente necesarios y con frecuencia, indivisibles (Bazúa y Valenti, 1993).

El estudio de las políticas públicas ha sido objeto de diversas disciplinas (administración pública, ciencia política y sociología política), pero ha instaurado en sí mismo un campo de estudio separado en dos grandes esferas: el *policy-making analysis* o análisis de política, que busca explicar las causas de las políticas, las decisiones y acciones gubernamentales y sus efectos; y el *policy analysis* o estudios de hechura e implementación de políticas, que busca estudiar las posibilidades de política para resolver problemas públicos (Bazúa y Valenti, 1993). El ámbito de interés de este trabajo se centraría, si bien sólo parcialmente, en el primero de los anteriores.

El reconocimiento de los principales actores en las decisiones de política suponen un aspecto relevante, pues la forma como operan en la arena pública incide en la configuración de la política, en su implementación (Aguilar, 1992) y, eventualmente, en sus efectos. Esta identificación de actores es un proceso técnico que requiere la puntualización de diversas variables, entre las que pueden ser consideradas los sujetos que diseñan, los que inciden, y los que “reciben” la acción pública.

Para la educación superior se han reconocido principalmente tres actores: el gobierno a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), las IES, a través de cada institución, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), así como la sociedad (Da Rocha, 2008). En lo que respecta al último de estos actores, pueden reconocerse los aspirantes a ingresar al nivel superior, los estudiantes y sus familiares, y en los últimos años, el Movimiento de Alumnos Excluidos de la Educación Superior (MAES).

El campo de la política y el juego de intercambios entre los actores es fundamental para entender el tipo de política en concreto. De acuerdo con algunos trabajos (Aguilar, 1992), se pueden reconocer cuatro tipos de políticas públicas: reglamentarias (a través de las cuales se dictan normas que obligan o prohíben acciones concretas), distributivas y redistributivas (normas que definen autorizaciones, concesiones o beneficios a grupos o sectores específicos), así como constitutivas (también llamadas constituyentes, que suponen modificaciones al régimen administrativo o político).

Las políticas públicas, como efecto del reconocimiento social de un conjunto de problemáticas que requieren ser atendidas a través de la acción gubernamental, conforman un tipo de agenda. Se han identificado dos tipos: la agenda sistémica, es decir, grandes problemas reconocidos por la sociedad debido a la magnitud o relevancia de un problema social (como podría serlo actualmente la desigualdad), y la agenda política o de gobierno, que surge de aquellos asuntos explícitamente definidos como prioritarios por los decisores de política, en especial, un partido político encarnado en gobierno.

De acuerdo con autores como Delgado (2009), la segunda de estas agendas suele ser más estable que la primera, la cual como efecto de la fuerza de apoyo social debería madurar en una agenda política de gobierno. No es poco frecuente que la agenda sistémica se diluya frente a una agenda política del gobierno en turno, en especial cuando la acción social no incide como fuerza de empuje frente a la toma de decisiones de las diversas esferas de los poderes públicos. Como se verá líneas más adelante, para el caso que nos interesa, es posible identificar una agenda de gobierno vinculada a una promesa de campaña, a saber, la del incremento de la cobertura para educación superior que tiene como base discursiva un intento por mejorar e incrementar las oportunidades educativas de sectores tradicionalmente excluidos de la educación superior. Esta agenda inicial tuvo modificaciones importantes durante los primeros años de gobierno y demeritó el ofrecimiento inicial dadas las limitaciones presupuestales y operativas hacia el final del período sexenal de Enrique Peña Nieto (EPN).

## 2. Expansión, crecimiento de la matrícula y composición del sistema de educación superior

Desde mediados del siglo pasado, la educación ha estado en el centro de las aspiraciones de desarrollo económico, político, social, cultural y democrático de las sociedades. La expansión educativa impulsada, primero, en el nivel básico y, posteriormente, en los niveles subsecuentes significó un gran esfuerzo social por afianzar el desarrollo económico en la educación, acrecentar las oportunidades educativas y laborales de sectores más amplios y representó nuevos arreglos entre el Estado y la sociedad. En el nivel superior la expansión permitió el acceso de los sectores tradicionalmente segregados de este nivel educativo, impulsó expectativas de movilidad social, democratización e inclusión social y educativa.

La expansión de la matrícula ha sido interpretada bajo diversas teorías y enfoques, principalmente sociológicos: la de la desigualdad (Dubet, 2011), para la cual la escuela genera sus propias desigualdades pues aun existiendo una oferta de educación favorable para todas las clases sociales, podría producir efectos desiguales; la de movilidad (Boudon, 1983), que buscó interpretar la relación entre el origen sociocultural y las posibilidades de acceso a niveles de enseñanza más altos; así como la de la reproducción (Bourdieu y Passeron, 1995; Baudelot y Establet, 1997), para la cual las escuelas reproducen las desigualdades sociales y culturales al formar parte de una sociedad altamente desigual.

El análisis de la expansión en la educación superior también ha conducido a la elaboración de herramientas y marcos interpretativos que han permitido valorar las diferencias en la ampliación de la matrícula a nivel internacional. Entre estas destaca la tipología de Trow (1974), la cual permite evaluar las capacidades estructurales de tipo educativo de una sociedad, donde el desarrollo de la educación superior puede ubicarse en tres etapas: sistemas de élite, al cual pertenecen las sociedades donde la Tasa Bruta de Cobertura (TBC) es menor al 15%, de masas si la TBC es entre 15 y 50%; y la universal, donde es mayor al 50 por ciento<sup>1</sup>.

La expansión de la matrícula se asocia de forma indivisible a las nociones de cobertura y absorción educativa (ambas se describen más adelante). En términos simples, mientras que la cobertura representa la relación entre la oferta y la demanda de espacios educativos, la absorción permite estimar la transición entre un grado escolar y el precedente.

El desarrollo de los sistemas de educación superior ha sido heterogéneo alrededor del mundo. En los países desarrollados encontramos sistemas de masas y, en menor medida, universales (Corea del Sur, Canadá); en África, de élite y en América Latina y El Caribe principalmente sistemas de élite, si bien algunos

países han logrado consolidar sistemas de masas, como Argentina, Cuba y Puerto Rico.

En México, la expansión de la educación superior ha tenido ciclos de ampliación y de restricción subsecuentes. Diversos autores (Gil-Antón *et al.*, 1994; Galaz, 1999; Grediaga, 2000; Ibarra, 2001) reconocen dos momentos emblemáticos de desarrollo del subsistema de Educación Superior (ES): una etapa de expansión no regulada (entre 1960 y 1980) que impulsó de forma importante la matrícula, y la etapa de modernización que supuso una restricción al incremento de la matrícula, las políticas de evaluación y la asignación de recursos económicos a través de los resultados (1989 en adelante). En los años recientes, se observa una expansión de la matrícula en el nivel superior, si bien modesta y focalizada a algunos subsistemas de ES (tecnológico), a partir de políticas de reconducción que han imprimido una mayor heterogeneidad institucional y han buscado incentivar el ingreso a áreas consideradas “prioritarias” para el desarrollo económico-productivo (ingenierías, tecnología y un número reducido de áreas científicas-aplicadas).

En los dos sexenios precedentes la cobertura de la educación superior en México tuvo un ritmo de crecimiento mayor al registrado durante los últimos años de la década de los años ochenta y la década de los años noventa, en esta última, es evidente además una acelerada expansión de la matrícula privada. De acuerdo con Mendoza (2017) en el período 2000-2012 que incluye los sexenios foxista (2000-2006) y calderonista (2006-2012), los subsistemas público y privado emparejaron su ritmo y la tasa de crecimiento anual fue del 4.4 por ciento. En este sexenio continuó la proliferación de IES privadas y la expansión del sistema quedó en las entidades federativas, quienes decidieron qué subsistemas nutrir y en qué municipios, dándose prioridad a la educación superior tecnológica (Mendoza, 2015). Además, se avanzó en la desconcentración geográfica de la matrícula.

Si bien las universidades federales abrieron campus estatales (la UNAM en Guanajuato y Michoacán, la UAM en Lerma-Estado de México, y el IPN en Guanajuato y Zacatecas) la expansión tuvo una orientación claramente tecnológica al crearse centralmente universidades e institutos tecnológicos y politécnicos (Mendoza, 2015). De igual modo que en el período foxista, el sexenio de Felipe Calderón priorizó las modalidades tecnológicas “tanto para la creación de nuevas instituciones como para la ampliación de la oferta de las instituciones existentes [y] pese a los avances, se profundizó la polarización interestatal como resultado de sus condiciones sociales y económicas” (Mendoza, 2015:27-28).

Para llevar a cabo una evaluación acerca de los logros en la ampliación de la cobertura de la educación superior en el sexenio de Enrique Peña Nieto es necesario reconocer primeramente el método de medición que se utiliza oficialmente

para proceder entonces a la identificación de los logros y las limitaciones en los objetivos del sexenio 2012-2018 en el rubro de la ampliación.

### 3. Cobertura, rezago y absorción. Medición y alcances para la ampliación de la matrícula

La cobertura educativa es un indicador que estima la población atendida por el sistema educativo en un nivel escolar, lo cual se hace a partir del cálculo de la proporción de los estudiantes en las edades “normativas o ideales” para asistir al nivel en el que se encuentran matriculados. También es conocida como atención a la demanda social de educación. En la atención a la demanda intervienen dos variables, la demanda atendida y la demanda social: la demanda atendida es la matrícula total al inicio de cursos de un nivel educativo, mientras que la demanda social es la población en la edad correspondiente para cursar el grado escolar con independencia de que solicite o no acceso a la educación (INEE, 2010). Así, la comparación entre la demanda atendida y la población que de acuerdo con su edad se encuentra en posibilidades de cursar los diferentes niveles educativos que ofrece el sistema, independientemente de que lo solicite o no, es la cobertura o atención a la demanda social.

La cobertura educativa da cuenta de tres aspectos:

- a. La eficiencia de los esfuerzos sociales (recursos económicos, políticas educativas, acciones específicas) dispuestos para mejorar las oportunidades de acceso a un nivel escolar determinado;
- b. La capacidad instalada disponible para atender a la población de un grupo de edad que debería estar en el nivel escolar correspondiente; y
- c. Las transiciones o cambios de una fase o etapa escolar a otra, y a través de ellas, la continuidad de los estudios en las poblaciones de estudiantes.

La cobertura se mide desde dos parámetros: la tasa neta y la tasa bruta, y a partir de dos medidas: el ingreso y la absorción. La tasa bruta de ingreso a educación superior es el resultado de dividir el total de la matrícula de nuevo ingreso a las IES, sobre la población total del grupo de edad. Por otro lado, la tasa neta de ingreso a educación superior es el total de alumnos del grupo de edad en la matrícula de nuevo ingreso a las IES sobre la población total del grupo de edad. La tasa bruta de absorción es el cociente de la matrícula de nuevo ingreso en un ciclo, sobre el egreso de educación media del ciclo anterior; finalmente, la tasa neta de absorción es el cociente de los alumnos de nuevo ingreso egresados del ciclo inmediato anterior, sobre el egreso de bachillerato del ciclo anterior (Martínez Rizo, 2001).

En México, para calcular la cobertura en el nivel superior se ha establecido el rango de edad entre 19 y 24 años, para lo cual se utiliza la siguiente fórmula (INEE, 2010):

$$TNC_{niv} = \frac{A_{niv}}{P_{niv}} \times 100, \text{ donde:}$$

$TNC_{niv}$ : Tasa neta de cobertura en el nivel educativo  $niv$  del ciclo escolar de referencia.

$A_{niv}$ : Alumnos inscritos en el nivel educativo  $niv$  al inicio del ciclo escolar de referencia en edad normativa para cursar dicho nivel =1 (preescolar)  $niv=2$  (primaria)  $niv=3$  (secundaria)  $niv=4$  (media superior).

$P_{niv}$ : Población en edad de cursar el nivel educativo  $niv$  superior: 19 a 24 años.

Algunos autores han expuesto las dificultades de calcular la cobertura de la forma tradicional con base en la tasa bruta, tal como hacen la SEP y otros organismos (Martínez Rizo, 2001 y Solís, 2017). Las cifras con base en la tasa bruta sobreestiman los niveles de cobertura al comparar el grupo de edad correspondiente respecto al total de jóvenes que ingresan, pues en este último grupo se incluyen todos los matriculados, incluidos quienes tienen una edad por encima o por debajo del rango de comparación. La tasa neta en cambio permite valorar la cobertura de forma más realista en función de que compara el grupo de edad que ingresa a ES respecto al total del grupo de edad correspondiente. Adicionalmente, existen otras limitaciones en la medición de la cobertura de la ES que provienen de las dificultades de contar con indicadores confiables. En primer lugar, debido a las diferentes “medidas” (grupos de edad) que se han definido para el ingreso a la educación superior en distintos momentos y gobiernos (17 a 23, 18 a 23 y 19 a 24) y a las variaciones a nivel internacional. Actualmente, el gobierno federal calcula la cobertura con base en la tasa bruta, generándose de esta forma valoraciones que presentan sesgos y reducen las posibilidades de realizar cálculos realistas en torno a los logros en la satisfacción de la demanda social de educación.

4. Entre las buenas intenciones y los resultados tangibles: de los compromisos del candidato a los objetivos del nuevo gobierno en el sexenio 2012-2018

En 2012, siendo aún candidato a la presidencia, Enrique Peña Nieto convino importantes compromisos para la educación superior en el encuentro convocado por la ANUIES (2012a)<sup>2</sup> a saber:

- a. Lograr una cobertura de 45% en este nivel educativo, lo cual representaría un millón y medio más de estudiantes;
- b. Incrementar de forma sostenida el financiamiento destinado a la educación superior, el desarrollo científico y tecnológico; y
- c. Promover en el Congreso presupuestos multianuales para la ES con intención de favorecer una adecuada planeación y proyección de las instituciones de educación superior.

Entre los 266 compromisos que firmó ante notario público como parte de sus promesas de campaña, Enrique Peña Nieto planteó el compromiso 39 en el que se ofrecía aumentar al menos al 45% la cobertura en educación superior al concluir el sexenio; esto suponía 10% más en comparación con el mandato de Calderón que reportaba en 2012 una cobertura del 35 por ciento (González, 2015). En el rubro financiero, se comprometía a definir una política de Estado para asegurar la asignación de mayores recursos a la educación, apoyar los planes de mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura de las IES.

Las dos promesas más importantes de campaña para la educación superior, las referentes a la ampliación de la cobertura y el aumento al financiamiento para este nivel educativo fueron moderadas al publicarse los compromisos del Pacto por México y, posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE). En el caso del Pacto por México, se estableció la meta de lograr “al menos” el 40% de cobertura en educación superior, además, asegurar los recursos “necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura” (Presidencia de la República, 2012:4).

De acuerdo con lo expresado por el gobierno de Peña, las cifras reportadas por la gestión calderonista habían sido infladas y en el 2012 el Subsistema de Educación Superior contaba con el 32.1% de cobertura en este nivel, por lo cual se habían reajustado las expectativas en relación con el objetivo establecido y ahora se perseguiría alcanzar el 40% de cobertura (González, 2015).

El PND estableció en la estrategia 3.2.3. “crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes e incrementar de manera sostenida la cobertura en educación media superior y superior” y como líneas de acción alcanzar al menos 40% de cobertura en la educación superior, ampliar la oferta educativa de las diferentes modalidades educativas, y asegurar la suficiencia financiera para incrementar la calidad y la cobertura especialmente en las zonas con mayor rezago (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:125). En concordancia, el PSE estableció en el objetivo 3 asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa. En su estrategia 3.1



fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional, este buscó el aumento de la cobertura en distintos contextos y en todas sus modalidades, hasta llegar a 40% en el 2018 (SEP, 2013).

En el PND se establecieron cinco metas nacionales: México en Paz; México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global; y tres estrategias transversales de observancia para todas las dependencias y organismos: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género. Asimismo, se establecieron 6 grandes objetivos, 35 distintas estrategias, 265 líneas de acción directa y 133 transversales. La meta para educación del PND guía el contenido del PSE 2013-2018, donde se estableció la meta nacional “México con Educación de Calidad” con sus líneas de acción transversales (Cuadro 1) que establecen 5 objetivos, cada uno con estrategias específicas. De acuerdo con el PSE, las líneas estratégicas se organizan a través de 7 líneas: México con Educación de Calidad, desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo, ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos, promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud, hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible, y un enfoque transversal.

Como se mencionó previamente, en el PSE se enfatizó el objetivo de ampliar la cobertura a 40% al finalizar el sexenio, además, se estableció encauzar el crecimiento de la oferta a áreas del conocimiento específicas y en regiones aptas para el desarrollo productivo:

La diversificación del sistema de educación superior y su amplia presencia en las distintas regiones son condiciones que favorecen la pertinencia de la educación superior [...] En 2018 aspiramos a que el número de estudiantes en la educación superior, en todas las modalidades, sea equivalente a 40 por ciento del grupo de edad de entre 18 y 22 años (SEP, 2013:8-9).

En el Cuadro 1 se esquematiza una comparación en las propuestas de incremento de la cobertura entre lo que EPN estableció en la ANUIES 2012, lo que acordó junto a las principales fuerzas políticas en el Pacto por México, así como en el PND y el PSE.

A la postre, en el gobierno de Peña Nieto la propuesta de incremento de la cobertura se afianzó en buscar el 40% de TBC en el nivel superior, lo cual suponía aumentarla 7.9% para pasar de 3.45 millones a 4.38 millones la matrícula de licenciatura y técnico superior universitario (Mendoza, 2015). Al concluir el sexenio se esperaba que 69.6% de la matrícula correspondiera a IES públicas y el restante

Cuadro 1. Propuestas enfocadas a la ampliación de la cobertura de la ES

Ofrecimiento de campaña ante la ANUIES	Pacto por México	Plan Nacional de Desarrollo de 2013-2018	Programa Sectorial de Educación 2013-2018
<p>Publicado en el Boletín de la ANUIES <i>Confluencia. Ser y quehacer de la educación superior en México</i>, junio de 2012</p>	<p>1.3. Educación de Calidad y con Equidad. Aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. <i>Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior</i></p>	<p>Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.</p> <p>Estrategia 3.2.3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes e <i>incrementar de manera sostenida la cobertura</i></p>	<p>Objetivo 3. <i>Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa</i></p> <p>Estrategia 2.7. Ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de la educación media superior, educación superior y capacitación para el trabajo</p> <p>3.1. Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para <i>aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos</i></p>
<p><i>Lograr una cobertura de 45% en el nivel superior</i></p>	<p>Compromiso 14: <i>Incrementar cobertura en educación media superior y superior, garantizar la cobertura en al menos al 80% en educación media superior y en al menos 40% en educación superior</i></p>	<p>Línea de acción: <i>Alcanzar al menos 40% de cobertura en la educación superior y ampliar la oferta en distintas modalidades educativas</i></p>	<p>Líneas de acción:</p> <p>2.7.1. Impulsar la construcción, ampliación y mejora de <i>planteles de educación media superior y superior para aumentar la cobertura</i></p> <p>3.1.3. Habilitar nuevos servicios educativos y ampliar los existentes donde lo justifiquen los estudios de factibilidad avalados por los órganos de planeación de los estados</p> <p>3.1.4. Impulsar programas para aprovechar cabalmente la capacidad instalada de los planteles, con énfasis en la educación media superior y superior</p> <p>3.1.5. Apoyar prioritariamente el <i>crecimiento de la oferta</i> de educación media superior y superior que sea pertinente para su contexto</p> <p>3.1.7. Impulsar <i>nuevos modelos de educación abierta y a distancia</i></p>

Cuadro 1. Propuestas enfocadas a la ampliación de la cobertura de la ES (continuación)

			3.1.10. Asegurar que las decisiones de crecimiento de la oferta disminuyan las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de población
Incrementar el financiamiento destinado a la educación superior, la ciencia y tecnología, y destinar el uno por ciento del Producto Interno Bruto a este rubro	Compromiso 14: Se asegurarán los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura	Línea de acción: asegurar la suficiencia financiera de los programas destinados al mejoramiento de la calidad e incremento de la cobertura, con especial énfasis en las regiones con mayor rezago educativo	<p>Se requiere de reglas que den certeza sobre el financiamiento de la oferta educativa y que aseguren una disminución gradual de las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de la población</p> <p>2.7.8. Desarrollar nuevos modelos de financiamiento para alentar la inversión privada en la infraestructura física escolar</p> <p>3.1.2. Acordar con los estados y las instituciones públicas de educación media superior y superior reglas para otorgar apoyo financiero para el crecimiento de la oferta</p> <p>3.1.6. Asegurar que los fondos federales para el crecimiento de la oferta de educación media superior y superior se destinen a planteles que resulten viables</p> <p>3.1.8. Imprimir mayor transparencia a los costos por estudiante de tiempo completo equivalente en cada uno de los subsistemas de educación media superior y superior</p> <p>3.1.9. Favorecer el apoyo financiero federal a las opciones educativas que ofrezcan mejores resultados en relación con su costo</p>
Impulsar presupuestos multianuales para la educación superior, que garanticen a las instituciones una adecuada planeación y proyección.			

Fuente: Elaboración propia con base en ANUIES (2012a); Pacto por México; PND 2013-2018 y PSE 2013-2018.

30.4%, al privado. De acuerdo con algunos especialistas, al finalizar el sexenio de EPN el crecimiento para alcanzar la meta sería similar al realizado por Felipe Calderón (Mendoza, 2015), lo cual parece conducirnos a la necesidad de revalorar la —aparentemente— ambiciosa meta de expansión propuesta por Peña.

En principio, el PSE no es una ruptura con los regímenes anteriores, toda vez que sus líneas de acción parecen mostrar una notoria continuidad con lo programado por los gobernantes panistas en sus respectivos PSE (Cuadro 2). De acuerdo con Silva (2015), en el PSE 2013-2018 la falta de correlación numérica entre estrategias, líneas de acción y metas, es notoria (9 metas para más de 100 líneas de acción). Además, no posee un anclaje estratégico claro, pues carece de prioridades, procedimientos para su ejecución, plazos, resultados esperados y el cálculo presupuestario.

En cuanto a las expectativas de ampliación de la cobertura, el PSE no prevé una política para mejorar los resultados de las entidades con mayor rezago en ES, como Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo (Silva, 2015). La línea estratégica planteada por el PSE para impulsar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) resultaba un elemento central en la meta de incrementar la cobertura a través de la modalidad en línea, pero el PSE careció de precisiones en relación al mejoramiento de la infraestructura tecnológica y el acceso a internet que se requería para realizarlo. Es importante señalar que en el PSE las TIC se consideran tanto un medio para mejorar la calidad del sistema en la modalidad tradicional, como un requerimiento para ampliar la cobertura.

En relación con el financiamiento, las estrategias y las líneas de acción del PSE se pueden agrupar en cinco ámbitos: fortalecimiento e inversión en infraestructura (alentar la inversión privada en la infraestructura física escolar; construcción, ampliación y rehabilitación para aumentar la cobertura), impulso a la ciencia, la tecnología y la innovación; programas de becas; programas presupuestarios (revisión de la estructura de los fondos de financiamiento extraordinario para la educación superior) y gestión eficiente (Mendoza, 2017).

El fortalecimiento a la infraestructura y el impulso a los programas de becas son las dos estrategias claramente relacionadas con la mejora de la cobertura educativa. En el caso del financiamiento para infraestructura existieron resultados bastante menores a lo proyectado, en gran medida, debido a los recortes durante los últimos dos años del sexenio y a la falta de una estrategia que integrara los esfuerzos en los ámbitos federal y estatal. Por otro lado, el amplio esquema de los programas de becas mantuvieron un perfil importante como medios dirigidos a la retención escolar, si bien no es posible identificar qué tan efectivas son como medidas que mejoran el desempeño y la permanencia escolar.

Cuadro 2. Líneas de acción, estrategias y tareas pendientes en el PSE 2012-2018

Mendoza, 2015	Silva, 2015	
Línea de acción	Estrategias-acciones	Tareas pendientes
Impulsar el fortalecimiento de las áreas estatales para la planeación y el desarrollo educativo, así como su coordinación con el Gobierno Federal.	Calidad - Aseguramiento de la calidad - Becas diferenciales para mejorar el rendimiento - Internacionalización - Impulso de las TIC	- Modelo de evaluación - Financiamiento plurianual
Acordar con los estados y las instituciones públicas de educación superior reglas para otorgar apoyo financiero para el crecimiento de la oferta.	Cobertura, inclusión y equidad - Mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional (SEN) - Planeación estatal - Nueva oferta educativa - Inducción, prevención de abandono y riesgo escolar	- Concepto de equidad - Beca a todo joven en situación vulnerable - Monto de las becas
Habilitar nuevos servicios educativos y ampliar los existentes donde lo justifiquen los estudios de factibilidad avalados por los órganos de planeación de los estados.		
Impulsar programas para aprovechar cabalmente la capacidad instalada de los planteles.		
Fortalecimiento e inversión en infraestructura; impulso a la ciencia, la tecnología y la innovación; programas de becas; programas presupuestarios y gestión eficiente.		

Fuente: Elaboración propia con información de Mendoza, 2015 y Silva, 2015.

En el encuentro con los candidatos presidenciales en 2012, la ANUIES (2012a) presentó un diagnóstico de la educación superior y diversas propuestas para el desarrollo del subsistema. Destacan algunos aspectos críticos que requerían ser atendidos por el próximo presidente para el mejoramiento de la cobertura y la calidad en un plan de mediano plazo:

- Que en el ámbito federal y local se considere a la educación superior como un factor estratégico, el Estado debe ser responsable de las acciones para ampliar la cobertura y no sólo promotor de la misma.

- Lograr entre 2012 y 2022 el 60% de cobertura en la ES, lo que requería pasar de 3.2 millones de estudiantes en 2011-2012 a 5.8 millones en el ciclo 2021-2022, es decir, que aumentara anualmente en promedio 257 mil estudiantes.
- El incremento de la cobertura requeriría realizar “un esfuerzo financiero sin precedentes”, a través de compromisos y acuerdos firmes entre el gobierno y las IES, además de lograr financiamientos plurianuales para el fortalecimiento y la certeza financiera de las labores de las instituciones.

Este diagnóstico, que podría ser utilizado para delinear las acciones que guiaran la planeación y la política educativa durante el sexenio, fue escasamente considerado por el gobierno de Peña Nieto. A continuación se analizan algunos de los resultados en la ampliación de la cobertura para la educación superior durante el sexenio 2012-2018.

## 5. ¿Cobertura en la educación superior? El cumplimiento de los compromisos del sexenio

Desde los primeros años del sexenio se vislumbró que el crecimiento en la cobertura era menor al necesario para lograr el 40% al final del período presidencial, toda vez que permaneció en el nivel del 1% anual (ver Cuadro 3). Esta tendencia se mantuvo prácticamente inmóvil hasta el final del sexenio.

### 5.1. Aumento de la cobertura, pero no el esperado

Durante el sexenio 2012-2018 se observaron avances en la cobertura de la educación superior, pero resultados discordantes con los compromisos de gobierno. El financiamiento destinado a este nivel educativo tuvo un derrotero similar.

Para 2017 la cobertura en educación superior creció 5% para llegar a poco más del 37% de jóvenes en edad de estudiar, que incluye la modalidad a distancia (CIEP, 2017). En los primeros tres años del gobierno de Peña se crearon 25 nuevas instituciones de educación superior, centralmente de tipo tecnológico: tres institutos tecnológicos, diez universidades tecnológicas y doce universidades politécnicas (Rodríguez, 2017b). La distribución geográfica de las nuevas instituciones es representativo no de las propuestas de desarrollo planificado con base en las necesidades y en atención al rezago de las entidades menos desarrolladas, sino de las preferencias de la presidencia, siendo el Estado de México la entidad con el mayor desarrollo durante el sexenio, lugar donde entre 2012 y 2015 se crearon la Universidad

Tecnológica de Zinacantepec, así como las politécnicas de Atlacomulco, Atlauta, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli y Oztolotepec (Rodríguez, 2017b).

Actualmente México es el país en el último lugar en cobertura de ES entre los 35 miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual no se modificó durante el sexenio. En el caso de su posición respecto al promedio de América Latina, nuestro país mantuvo una tasa de cobertura menor que la lograda por otros países de la región, incluso se observa rezagado respecto a otros países que avanzaron con mayor dinamismo.

En cuanto al financiamiento, respecto al PIB el gasto federal en educación superior y posgrado se mantuvo en 0.6% entre 2012 y 2016, mientras que el gasto federal por estudiante decreció de 54,392 pesos en 2012, a 51,227 en 2015 (Rodríguez, 2017a). Para 2018, la reducción en el presupuesto destinado a educación fue de 1.4% y la educación superior fue la más afectada (CIEP, 2017).

Durante el primer año de su gobierno, Enrique Peña Nieto delineó acciones que parecían acordes a la expectativa de aumento del 40% en la cobertura de la ES:

El Programa de Educación Superior Abierta y a Distancia (ESAD) establecido en 2009 se transformó en diciembre de 2012 en la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM). A través de la UnADM se pensó apalancar una mayor cobertura en la ES, pero no logró incrementarla de forma exponencial.

En 2013 propuso crear “69 nuevas universidades públicas en este sexenio, donde suman 4 nuevas universidades públicas federales, 1 de artes, 1 de la tercera edad, 2 interculturales, 20 institutos tecnológicos, 19 universidades politécnicas y 22 tecnológicas, además, 30 nuevos campus o extensiones” (Aristegui Noticias, 2013). Acorde a este objetivo, se dio a conocer que la SEP registró 10 proyectos de inversión por casi 500 millones de pesos a través de los cuales se buscaba financiar estudios de factibilidad para la construcción y apertura de estas instituciones. Además, se previó que las cuatro universidades públicas que se instalarían entre 2015 y 2017 serían “financiadas mediante el esquema de asociación público-privada en Chiapas, Michoacán, San Luis Potosí y Tlaxcala” (Aristegui Noticias, 2013). A punto de concluir el sexenio, se puede observar que ninguna de estas propuestas—la creación de 69 IES, el financiamiento bajo el esquema público-privado y el 40% de TBC—se logró consolidar. En cuanto a la construcción de nuevas IES bajo el esquema de financiamiento compartido, se ha reportado que únicamente la Universidad Politécnica de San Luis Potosí se creó bajo esta figura (Rodríguez, 2017b).

De acuerdo con lo señalado por la ANUIES (reportado por Sánchez, 2018), entre 2000 y 2018 la matrícula creció en 126 mil alumnos al año, pasando de una tasa de cobertura de 20.6% a aproximadamente poco más de 38% incluyendo las modalidades semipresencial y en línea. De este último ciclo escolar no contamos con datos

oficiales, de manera que los disponibles nos permiten reconocer que los cerca de 4 puntos porcentuales logrados en el aumento a la cobertura de la educación superior durante el sexenio 2012-2018 son insuficientes respecto a las metas establecidas, cerca de 2% por debajo de las expectativas de crecimiento de la TBC proyectadas (Cuadro 3).

Cuadro 3. TBC en el período 2013-2014 a 2016-2017

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Absorción	79.9	78.6	80.1	79.4	82.5	83.0	84.6	85.9	74.8	76.4	72.9	73.0
Abandono escolar (e)	7.6	7.5	9.6	7.6	8.3	7.1	7.7	7.6	8.0	7.1	7.0	6.8
Cobertura (Incluye posgrado) (18 a 23 años)1/	20.6	21.2	21.8	22.2	23.1	23.9	25.0	25.8	26.5	27.1	28.0	28.7
Cobertura (No incluye posgrado) (18 a 22 años)1/	23.0	23.6	24.2	24.6	25.6	26.4	27.6	28.6	29.4	30.1	31.2	32.1
Cobertura total (no incluye posgrado, 18 a 22 años) 1/2/	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	33.1	34.1	35.8	37.3
Tasa neta de escolarización (15 a 17 años)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	59.5	62

Fuente: Principales cifras del Sistema Educativo Nacional, diversos años (2012-2013-2016-2017).

1/ Calculadas con proyecciones de población de CONAPO.

2/ Incluye la modalidad no escolarizada.

(e) Cifras estimadas para abandono escolar.

En el rubro del financiamiento, a nivel general, durante el sexenio de EPN el financiamiento destinado a la educación superior se redujo de forma importante durante los dos últimos años, donde se observan las restricciones más cuantiosas. En el año corriente, el gasto en educación representa 13.5% del total y si bien es uno de los más importantes, en la reducción de 1.4% de su presupuesto la educación superior es la más afectada (CIEP, 2017). Para el presupuesto de 2018 se redujeron los subsidios para las universidades estatales y el mantenimiento de infraestructura (CIEP, 2017).



Entre 2012 y 2015 los fondos extraordinarios que incluyen los programas emblemáticos enfocados a la calidad de la ES tuvieron restricciones considerables: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional y el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PIFI-PROFOCIE) disminuyó 28.9%; el Programa para el desarrollo profesional docente (PRODEP) no aumentó sus recursos durante el período, y el programa para cobertura educativa (Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior, FECES) tuvo una restricción de 11.5% (Mendoza, 2017). Hacia el final del sexenio se observa la restricción más importante, pues en 2017 los fondos disminuyeron 61% respecto del presupuesto aprobado en 2016. En 2018 no se asignaron recursos para el programa para la expansión de la educación media superior y superior; además, disminuyó 30.5% el financiamiento del programa de fortalecimiento a la calidad educativa (Rodríguez, 2017c).

Ahora bien, entre los programas presupuestarios de la SEP dirigidos a la educación superior, el que se vincula estrechamente con la cobertura es el denominado: “Servicios de educación superior y posgrado” puesto que se dirige a la atención de la población matriculada de licenciatura y posgrado y sus dos indicadores son: la “tasa de variación de la matrícula de licenciatura en programas reconocidos por su calidad respecto al año anterior” y la “tasa de variación de la matrícula de posgrado en programas reconocidos por su calidad respecto al año anterior”.

Cuadro 4. Servicios de educación superior y posgrado  
(Datos del programa presupuestario, pesos constantes  
y tasas de variación anual)

Año	Servicios personales	Servicios generales	Materiales y suministros	Servicios personales	Servicios generales	Materiales y suministros
2011	31,688,824,056.46	4,501,447,931.66	2,295,735,805.74			
2012	41,336,730,027.06	3,577,807,581.42	2,202,577,361.36	30.45	-20.52	-4.06
2013	42,156,540,648.80	2,702,850,022.08	1,442,647,436.31	1.98	-24.46	-34.50
2014	46,689,519,336.38	3,558,241,738.29	1,657,486,389.22	10.75	31.65	14.89
2015	43,963,897,162.06	4,003,600,738.37	2,096,332,449.83	-5.84	12.52	26.48
2016	45,918,857,875.68	4,560,126,051.89	2,437,000,539.45	4.45	13.90	16.25
2017	43,259,591,975.62	3,812,064,842.63	1,934,834,007.81	-5.79	-16.40	-20.61
2018	43,223,912,395.17	4,016,437,291.21	1,776,485,339.55	-0.08	5.36	-8.18

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Cuadro 4 presenta la evolución de los recursos presupuestales destinados a la educación superior y posgrado, las tres áreas mostradas concentran más del 90% de los recursos del programa presupuestario; asimismo, se aprecia una reducción significativa del presupuesto en los años 2013 y 2017.

### *5.2 Tensiones y retos en la ampliación de la cobertura para la educación superior, o ¿cómo crecemos con calidad?*

La ampliación de la cobertura seguida por el gobierno de EPN discrepó respecto a lo que se planteó al comenzar el sexenio, tanto en relación a las metas logradas, como en lo relativo a las acciones planteadas. Desde sus inicios, se careció de un proyecto que integrara la ampliación de la oferta educativa y en cambio se continuó con la estrategia seguida por los dos gobiernos previos. Los modelos no tradicionales propuestos por Peña (como las universidades de ciencias del mar, del petróleo, de deportes y de la tercera edad) fueron olvidados y la expansión de la cobertura se apoyó en las instituciones de orientación tecnológica.

Atender proyectos con alcance nacional y regional para crear universidades públicas sería una acción necesaria en un intento por coordinar de forma planeada y eficiente el incremento de la cobertura para la ES, acorde a lo planteado por la ANUIES (2012a) y diversos sectores académicos. Hace cuatro décadas que no se han creado nuevas universidades federales, lo cual parece necesario en un proyecto de desarrollo ambicioso al nivel que lo han planteado en sus promesas de campañas los últimos dos aspirantes a la presidencia. Posibilitaría corregir la estrategia seguida basada en IES de menor capacidad de tipo tecnológico, pues hasta ahora las universidades estatales y federales han sido los “polos de desarrollo” de la ES (Mendoza, 2015), la negación de continuar con su desarrollo ha sido una decisión económica y política, no resultado de una evaluación planeada y de largo aliento.

Al evaluar los resultados de los primeros años del sexenio peñista, la ANUIES (2016) realizó una propuesta para el desarrollo de la educación superior. En la planeación de la educación superior no parece haberse considerado lo planteado por la ANUIES, pese a que las acciones sugeridas para promover la ampliación de la matrícula representarían un diagnóstico de gran utilidad para guiar las acciones de gobierno. Entre las propuestas más relevantes podemos mencionar:

1. La necesidad de promover la formulación de un programa para la ampliación de la cobertura de la educación superior en cada entidad federativa que realice estudios de oferta y demanda, proyecciones de crecimiento de la matrícula de educación superior y estudios sobre el uso óptimo de la capacidad instalada; guiar la creación de nuevos

- servicios e instituciones públicas con base en resultados de estudios de factibilidad; promover la inclusión de grupos de la población que históricamente han tenido mayores dificultades de acceso a la educación superior; equilibrar la cobertura geográfica y atender las áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo regional; e impulsar los programas educativos en modalidades presencial, no presencial y mixta que permitan ampliar y diversificar la oferta educativa;
2. Apoyar la ampliación de la matrícula en las instituciones públicas de educación superior ya existentes aprovechando la capacidad instalada en las universidades autónomas, los institutos tecnológicos y en las universidades politécnicas y tecnológicas; y
  3. Promover en las instituciones acciones que reduzcan la posibilidad de abandono escolar; fomentar que las IES cuenten con mecanismos académicos de atención diferencial para mejorar la permanencia y egreso oportuno de los alumnos; fortalecer los programas de becas para estudiantes con limitaciones económicas.

El incremento de la cobertura que se ha propuesto por la ANUIES requiere pensar en una evaluación crítica de los retos que supone esta ampliación de la matrícula y plantea diversos elementos que atender.

### *5.3. Concentración de la matrícula*

De acuerdo con la ANUIES (2016) la mayor absorción de estudiantes en ES se observa en la región centro, donde se advierte que las entidades con las desventajas más notorias (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), mantuvieron su condición de rezago durante el sexenio: 44% para la región Centro, 26.8% para la región Sur-Sureste, donde 19 entidades federativas se encuentran por debajo del promedio nacional. Una estrategia planeada y favorable que mejorase la cobertura requeriría reconocer esta desigualdad y emprender acciones de atención, pareciera que las IES de corte tecnológico no han logrado paliar este rezago y que se requieren, por lo tanto, acciones integrales y esfuerzos coordinados, estudios de factibilidad y pertinencia.

### *5.4. Costos financieros y humanos, ¿calidad con recortes?*

Planear un incremento importante en la cobertura de la ES enfrenta diversos retos y serias dificultades. El problema más grande que enfrentará es la falta de recursos financieros, materiales y humanos, en un contexto de grandes retracciones.

Incrementar la cobertura requeriría contar con los recursos económicos necesarios y garantizar la viabilidad y sustento financiero sobre la base de una planeación racional, basada en estudios de factibilidad y acorde a los principios de equidad. La certeza financiera de la ampliación de la cobertura se observa fundamental, sin detrimento de la inversión en todas las demás áreas y metas planteadas en la educación superior.

Actualmente, como ya se había mencionado, el gasto en instituciones educativas en México es el más bajo entre los 35 países que conforman la OCDE, especialmente en el nivel superior. En el caso de Latinoamérica, nuestro país se encuentra alrededor de 10% por debajo del promedio en el rubro de cobertura. El reto de incrementar la cobertura para colocarnos en una condición similar a otros países con tasas de cobertura más altas requiere reconocer el tamaño de las necesidades y de las inversiones que deberían realizarse en el sector.

En la experiencia reciente, durante los últimos dos años del sexenio las prioridades del gobierno federal estuvieron colocadas en la difusión y la comunicación social, llevándose a cabo recortes al sector educativo, enfáticamente el de tipo superior, que inciden de forma importante en el desenvolvimiento de la educación superior y que reflejan la valoración gubernamental en un sector que discursivamente se ha definido como estratégico, pero al cual se escatiman los recursos necesarios para su desarrollo.

En el sexenio 2012-2018 se puede constatar una atención notoria por el nivel básico y el abandono de la educación superior, lo cual no sería deseable en un proyecto educativo integral donde cada nivel, sector y modalidad educativa debiera valorarse no sólo a partir de sus resultados y necesidades, sino en la forma como contribuye al desarrollo social, económico y cultural.

### *5.5. Los límites y alcances de la educación presencial y a distancia*

El auge de las modalidades en línea o virtual y semipresencial debería considerarse un medio favorable para mejorar la atención a la demanda social de educación, pero sin detrimento de la calidad educativa. La modalidad a distancia no debe ser un desahogo de la demanda, así como tampoco una medida remedial para incrementar la matrícula. En contraparte, las modalidades no presenciales requieren de una planeación, atención y financiamiento necesario para su desarrollo y el logro que se proponen, a saber, acercar la oportunidad educativa a quienes por no disponer del tiempo o los recursos para acudir a la modalidad presencial tradicional deben elegir la educación a distancia.

## 6. Conclusiones

En parte, los logros en ES que pueden caracterizarse como modestos, por no decir limitados, son resultado de la falta de una estrategia clara y planeada, pero sobre todo, distinta de lo que los dos sexenios anteriores habían planteado. Ampliar la cobertura de la educación superior requiere afianzar una visión estratégica de largo plazo donde los esfuerzos de los diversos órdenes de gobierno se articulen de forma coordinada con metas inamovibles que no decaigan a la luz de “nuevas prioridades”, o de la adversidad financiera o política que se presente a los gobiernos federal, estatal y local.

En definitiva, la apuesta del gobierno saliente, en concordancia a lo realizado durante las dos gestiones previas de apalancar el aumento de la cobertura en las IES de tipo tecnológico, ha resultado ineficaz para lograr las metas planteadas. Se requiere proyectar universidades estatales y federales de grandes dimensiones que puedan atender a un número de estudiantes mayor de los mil a tres mil que pueden atender las de reciente creación. Esta propuesta no podría estar desvinculada de un proyecto de largo alcance que articule los esfuerzos federales, estatales y locales, con base en estudios de factibilidad y que incentive nuevos modelos institucionales.

La ampliación de la cobertura en educación superior, deseable desde el punto de vista social, cultural y productivo, plantea grandes retos dadas las restricciones presupuestales y operativas que enfrentará el próximo gobierno. Esta realidad adversa desde el punto de vista financiero, debería considerarse en una agenda de política educativa para el nivel superior efectiva y eficiente. La propuesta del gobierno de Andrés Manuel López Obrador de ampliar la cobertura en la ES de forma sostenida, supone de acuerdo con estimaciones del CIEP (2017), un incremento promedio de al menos el 5% anual al presupuesto para educación superior.

Adicionalmente a la propuesta de incrementar la cobertura en la ES, se deben considerar necesidades que empujarán la obligatoriedad de la educación media superior con la reforma al artículo 3° y 31° Constitucional donde se pretende garantizar la educación media superior de manera gradual a partir del ciclo escolar 2012-2013. El panorama plantea indudablemente una tensión entre las aspiraciones de incrementar la cobertura y mejorar las capacidades educativas y productivas de la sociedad, y reconocer las limitaciones financieras y operativas bajo las cuales se planea echar a andar el proyecto.

Con la llegada a la presidencia de López Obrador, la ANUIES (2018) ha elaborado un nuevo documento donde se exponen un conjunto de propuestas para el nuevo gobierno. Destaca la necesidad de lograr al menos el 50% de cobertura

para el 2024, y el 60% para el 2030. Al moderar sus expectativas de crecimiento para la cobertura de la ES, la ANUIES parece reconocer los límites que impone el complejo escenario económico que se presenta al nuevo gobierno, pero no se renuncia al deseo de mejorar la atención a la demanda social para la educación superior.

Se requieren establecer acciones para disminuir las desigualdades de la cobertura a nivel regional y por entidad federativa, esto plantea el reto de no sólo incrementar la cobertura, sino reconocer dónde deben realizarse esfuerzos para disminuir las brechas observables entre estados y regiones.

La tasa de cobertura en educación superior es una medida aproximativa al nivel de desarrollo humano, social y económico de un país, da cuenta de los esfuerzos sociales por acercar el conocimiento, la ciencia y la tecnología a la población. Los logros en el aumento de la cobertura en los últimos años muestran un esfuerzo notable por mejorar las capacidades educativas en nuestro país, pero son insuficientes bajo un proyecto social, económico y cultural donde se busque atender las necesidades y demandas sociales más cercano a las aspiraciones de democratizar los beneficios que puede otorgar una sociedad a cualquier ciudadano que no carezca de los requisitos que plantean su desenvolvimiento en niveles educativos subsecuentes.

En el contexto actual, las tensiones entre el incremento de la cobertura y la habilitación en educación superior a una mayor cantidad de jóvenes, y la de “ahorrar” en los recursos que deberían implementarse para lograrlo, son un falso dilema dadas las necesidades de mejorar la atención y la calidad de educación superior, pero centralmente, de lograr una sociedad más habilitada, con mejores oportunidades de desarrollo individual y social.

## Notas

1. Rama (2009) ha reelaborado la tipología de Trow por considerarla poco útil para diferenciar los logros de los sistemas de educación superior en la región latinoamericana, recalibra la tipología para reconocer al sistema de élites hasta el 15%, incorpora el tipo “de minorías” del 15 al 30%, de masas hasta el 50%, el universal hasta el 85% e incorpora el de “acceso absoluto” de más de 85 por ciento.
2. La propuesta de Enrique Peña Nieto fue presentada en el encuentro con la ANUIES el 21 de mayo de 2012, en convocatoria de la asociación con todos los candidatos presidenciales. La ANUIES presentó a los candidatos el documento “Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior”, elaborado por las 165 IES asociadas, que incorporó un

conjunto amplio de exigencias a los candidatos: lograr una cobertura de 60% en todas las modalidades de la educación superior y 50% en la modalidad escolarizada; crear e impulsar áreas y carreras prioritarias en las distintas regiones del país; un financiamiento plurianual para la ampliación de la cobertura con visión de mediano y largo plazos; así como la creación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

## Referencias

- ANUIES (2012a). Ser y quehacer de la educación superior en México. *Boletín Confluencia*, 20(184). México. Recuperado de: <http://publicaciones.anuiex.mx/pdfs/confluencias/Confluencia184.pdf>
- , (2012b). *Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior*. México: ANUIES.
- , (2016). Presentación del modelo para la ampliación de la cobertura de educación superior en las entidades federativas 2016-2018. Jaime Valls Esponda, Secretario General Ejecutivo de la ANUIES y Salvador Jara Guerrero, Subsecretario de Educación Superior de la SEP. *Taller nacional del modelo*, 29 de agosto de 2016. Ciudad de México.
- , (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. México: ANUIES. Recuperado de: [http://www.anuiex.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION\\_Y\\_ACCION\\_2030.pdf](http://www.anuiex.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf)
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- , (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Aristegui Noticias (2013, agosto 12). *SEP busca abrir 69 universidades*. México. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/1208/mexico/sep-busca-abrir-69-universidades/>
- Bazúa, F. y Valenti, G. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública*, 84, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1995). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Fontamara.
- Baudelot, C. y Establet, R. (1997). *La escuela capitalista*. México: Siglo XXI.
- Boudon, R. (1983). *La desigualdad de oportunidades: la movilidad social en las sociedades industriales*. Barcelona, España: Laia.

- CIEP (2017, septiembre 12). *Implicaciones del Paquete Económico 2018*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. México: CIEP. Recuperado de: <https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2018/>
- Da Rocha, M. A. (2008). Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México. *Perfiles Educativos*, 30(122), enero. México.
- Delgado, L. (2009). *El enfoque de las políticas públicas. Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1*. Castilla-La Mancha: Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Recuperado de: <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf>
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. México: Siglo XXI.
- Gil-Antón, M. et al. (1994). *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-A.
- Galaz, J. (1999). Sobre la Clasificación de las Instituciones Mexicanas de Educación Superior. *Revista de la Educación Superior*, XXVII(106), pp.153-188. México: ANUIES.
- González, H. (2015, noviembre 25). Cobertura en educación superior: de los compromisos a la realidad. *Nexos*. Recuperado el 02 de octubre de 2018, de: <https://educacion.nexos.com.mx/?p=94>
- Grediaga, R. (2000). *Profesión académica, disciplinas y organizaciones: procesos de socialización académica y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*. México: ANUIES.
- Ibarra, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: UNAM.
- INEE (2010). *Panorama educativo de México*. México. Recuperado de: <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01b-tasa-cobertura/>
- Martínez Rizo, F. (2001). Las estadísticas educativas y las comparaciones internacionales. *Revista de la Educación Superior en Línea*, 117. México: ANUIES.
- Mendoza, J. (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*, VI(16), pp. 3-32. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- \_\_\_\_\_, (2017). Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿Fin del período de expansión? *Perfiles educativos*, 39(156), abril-junio. México.



- Presidencia de la República (2012, diciembre 2). *Pacto por México*. México. Recuperado de: [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (2013, mayo 20) Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)
- Rama, C. (2009). La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 50, pp. 173-195.
- Rodríguez, R. (2017a, noviembre 6). ¿Un sexenio perdido? *Educación Futura*. Recuperado de: <http://www.educacionfutura.org/un-sexenio-perdido/>
- , (2017b, mayo 28). Promesas en educación superior. Lo que no fue. *Educación Futura*. Recuperado de: <http://www.educacionfutura.org/promesas-en-educacion-superior-lo-que-no-fue/>
- , (2017c, mayo 24). Cobertura de educación superior: Una meta fuera de alcance. *Campus Milenio*. Recuperado de: [http://campusmilenio.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=6898:cobertura-de-educacion-superior-una-meta-fuera-de-alcance&Itemid=140](http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=6898:cobertura-de-educacion-superior-una-meta-fuera-de-alcance&Itemid=140)
- Sánchez, A. (2018, agosto 19). Reconoce ANUIES rezago en cobertura educativa a nivel superior. *La Jornada*. México. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2018/08/19/sociedad/029n2soc>
- Silva, M. (2015). La educación superior: énfasis renovados, repetidas estrategias. En La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites. *Documentos de investigación del INIDE*, número 7, agosto. México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- SEP (2013). *Programa sectorial de educación 2013-2018*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado el 02 de octubre de 2018 de: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf)
- Solís, P. (2017, agosto 30). ¿Tasa bruta, tasa neta, o medidas alternativas? El problema de medir la cobertura de la educación media superior. *Nexos*. Recuperado de: <https://educacion.nexos.com.mx/?p=636>
- Trow, M. (1974). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. En OECD (comp.) *Policies for Higher Education. General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education*. París: OCDE.

