

GASTO Y COBERTURA EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Gabriel Fernández Espejel.¹

INTRODUCCIÓN.

El presente artículo contextualiza, en su primer apartado, el sistema de educación superior en el espectro nacional con el objeto de entender los retos que enfrenta ante políticas y leyes en los sistemas de educación básica y media superior.

El segundo capítulo introduce el tema de financiamiento en el gasto público en sus diferentes dimensiones de gobierno: federal, estatal y municipal, así como por nivel educativo, sin dejar de lado la inversión privada.

Finalmente, se busca a través del gasto, una relación con la cobertura educativa en la educación superior; no obstante, al revisar las directrices en la materia en los niveles precedentes se esboza un panorama alterno que, sobre todo, permite avanzar en la definición de las políticas públicas que se requieren para incentivar a los estudiantes a permanecer en las aulas.

1. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

1.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO.

El Programa Sectorial Educativo (PSE) con base en el artículo 3.º Constitucional y la Reforma Educativa —que modificó la Ley General de Educación y creó las leyes generales de Servicio Profesional Docente y la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)—, así como en el marco legal vinculado a temas de género y de no discriminación, detalla los objetivos, estrategias y líneas de acción en educación básica, media superior y superior.

¹ Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Sus líneas de investigación son: medio ambiente, presupuesto y educación.

- La educación básica incorpora los niveles: preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, especial e indígena.²
- La educación media superior comprende el bachillerato y niveles equivalentes, además contempla tres modalidades: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica.
- La educación superior se imparte después del bachillerato, se integra por los estudios de técnico superior universitario o profesional asociado, de licenciatura y de posgrado, este último se conforma a su vez por los grados de especialización, maestría y doctorado.³

Las características de estos tres niveles se describen en el cuadro 1 con el propósito de tener un panorama general del sistema educativo mexicano y ubicar el nivel de enseñanza superior o educación terciaria según la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE), que estableció en el año de 1997 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). En seguida del gráfico se presentan sus características.

² En http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.VQoYf46G9UV y <http://basica.sep.gob.mx/>, (consulta: 18 de marzo de 2015).

³ En http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional, (consulta: 21 de abril de 2015).

CUADRO 1
 ESQUEMA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

Tipo educativo	Nivel educativo				Modelo educativo
Educación superior	Doctorado				Posgrado
	Especialización		Maestría		
	Licenciatura				Educación normal, universitaria y tecnológica
	Técnico superior universitario				-
Educación media superior	Tecnólogo	Bachillerato general	Bachillerato tecnológico	Profesional técnico	Bachillerato general y tecnológico Profesional técnico
Educación básica	Secundaria				General Técnica Telesecundaria para trabajadores
	Primaria				General Indígena Comunitario
	Preescolar				CENDI General Indígena Comunitario

Fuente: Secretaría de Educación Pública, en http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional, (consulta: 20 de marzo de 2015).

La UNESCO apunta que la educación y cuidado en las etapas tempranas deben proveer un desarrollo integral de las niñas y niños desde el nacimiento hasta los 8 años⁴. Al respecto la Secretaría de Educación Pública (SEP) señala que la educación inicial, a través del servicio educativo para niñas y niños menores a seis años de edad, es indispensable para garantizar su óptima formación y desarrollo.⁵

⁴ En UNESCO, <http://en.unesco.org/themes/lifelong-learning-systems>, (consulta: 20 de marzo de 2015).

⁵ En http://www.sep.gob.mx/es/sep1/educacion_por_niveles, (consulta: 20 de abril de 2015).

En cuanto a la educación primaria y secundaria, el organismo internacional las define como bloques esenciales para asegurar las oportunidades para asentar el aprendizaje de por vida. Manifiesta su preocupación en relación con la cobertura creciente en la primaria y el rezago que se genera en los siguientes ciclos (secundaria y bachilleratos). En estas primeras etapas, el organismo de las Naciones Unidas coadyuva al desarrollo e implementación de políticas que den respuestas a estos retos a solicitud de los países. Por su parte, la SEP apunta que este periodo se centra en la adquisición de conocimientos imprescindibles.

La UNESCO señala que la educación superior es fundamental en el desarrollo de las sociedades del conocimiento, por lo que ayuda a los gobiernos en la definición de políticas para enfrentar nuevas tendencias en el mundo laboral y conseguir mayor impacto e inclusión a través de la educación superior, entre otras, la coordinación interuniversitaria, reconocimiento de cualidades y el logro de la calidad.⁶ En concordancia, la SEP busca fomentar una educación de calidad a través de políticas y programas de apoyo por medio de instituciones de educación superior.

1.2. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior publicada el 29 de diciembre de 1978 (sin decretos de reforma desde su promulgación) define educación superior en su artículo 3.º:

El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

Más adelante, en el artículo 37, se ahonda en el tipo superior, que se imparte una vez concluido el bachillerato o sus equivalentes. Precisa que se compone de la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Los artículos 4.º y 5.º, por su parte, mencionan que las instituciones de educación superior desarrollarán de manera armónica y complementaria las funciones de docencia, de investigación y de difusión de la cultura. Estas tareas orientan, de igual

⁶ *Ibidem.*

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

forma, el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones en coordinación con las prioridades nacionales, estatales y regionales, así como con los programas institucionales.

Las instituciones particulares de educación superior deberán contar con autorización o el reconocimiento de validez oficial de la SEP a fin de que puedan participar en la prestación de servicios educativos junto con las instituciones públicas según el régimen jurídico vigente.

La Subsecretaría de Educación Superior de la SEP (SES) define diferentes instituciones que conforman los subsistemas de educación superior con el propósito de que los mexicanos cuenten con opciones de formación de acuerdo a sus necesidades y objetivos profesionales. Estos subsistemas o instituciones son:⁷

- a) *Subsistema de universidades públicas federales.* Llevan a cabo funciones de docencia bajo un amplio espectro de programas, proyectos de investigación, de extensión y difusión de la cultura.
- b) *Subsistema de universidades públicas estatales.* Organismos públicos descentralizados creados por decreto de los congresos locales. Tienen las mismas funciones que las universidades públicas federales.
- c) *Subsistema de universidades públicas estatales con apoyo solidario.* Reciben aportaciones del programa presupuestario, de erogaciones provenientes, básicamente, de los gobiernos estatales. El Gobierno federal contribuye con un apoyo solidario convenido con el Estado. Tienen las mismas funciones que las universidades públicas federales.
- d) *Subsistema de institutos tecnológicos.* Este subsistema se conforma de 262 planteles y centros especializados, ubicados en los 32 estados bajo la coordinación de la Dirección de Educación Superior Tecnológica de la SEP. La oferta educativa comprende 41 carreras profesionales, 61 programas de maestría, 14 especializaciones y 21 programas de doctorado.
- e) *Subsistema de universidades tecnológicas.* Este subsistema permite a los alumnos que terminan la educación media superior un ingreso más inmediato a la vida profesional debido a que ofrecen programas de estudio de dos años o para continuar sus estudios a nivel licenciatura, una vez que se les otorga el título de Técnico Superior Universitario. El modelo educativo comprende el análisis, interpretación y buen uso de la información. En este esquema se cuenta con 61 universidades tecnológicas en 26 estados de la república.

⁷ En <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-de-educacion-superior>, (consulta: 28 de abril de 2015).

La Educación y la Cultura

- f) *Subsistema de universidades politécnicas*. Ofrecen carreras de ingeniería, licenciatura y estudios de posgrado en el nivel de especialidad, con base en un modelo educativo de competencias; se orientan a la investigación aplicada al desarrollo tecnológico en colaboración cercana a los sectores público, privado y social.
- g) *Subsistema de universidades interculturales*. Las universidades interculturales promueven el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas; revaloran sus conocimientos y propician un proceso de síntesis con los avances del conocimiento científico; fomentan la difusión de los valores propios de las comunidades y abren espacios para promover la revitalización, desarrollo y consolidación de lenguas y culturas originarias.
- h) *Subsistema de centros públicos de investigación*. Centros de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), del Instituto Politécnico Nacional (IPN), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de los estados de Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua. Tienen como objetivos principales: divulgación de ciencia y tecnología, innovar en la generación, desarrollo, asimilación y aplicación de la ciencia y tecnología, y vincularla con la sociedad y el sector productivo para crear y desarrollar mecanismos e incentivos que propicien la contribución del sector privado en el desarrollo científico y tecnológico.
- i) *Subsistema de escuelas normales públicas*. Forma a profesores de educación preescolar, primaria y secundaria a través de la red de normales a nivel nacional. Las Escuelas de Educación Normal Superior ofrecen programas de licenciatura en educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial, inicial, física y artística⁸.

⁸ En la educación superior pública existen otras instituciones que quedan fuera de estos subsistemas, entre otras, de educación militar, de educación naval militar, en materia judicial, seguridad e impartición de justicia, de bellas artes, en salud, en biblioteconomía y archivología, de adultos en América Latina y el Caribe, en antropología e historia, del deporte, de marina mercante, en <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-educacion-superior/otras-instituciones-publicas>, (consulta: 28 de abril de 2015).

1.3. MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

1.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a la educación a todos los individuos en el nivel básico (preescolar, primario y secundario) y medio superior a través de su impartición. En relación con la educación superior, señala que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura para el desarrollo de la nación (fracción V).

En su fracción VI, la Constitución establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. No obstante, el Estado tiene la facultad de otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

La fracción VII señala que las universidades y las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura —respetando la libertad de cátedra e investigación—, y de libre examen y discusión de ideas, que determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio.

1.3.2. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

La Ley General de Educación regula la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. De igual forma, en su artículo 1.º precisa que la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

El artículo 9.º, en concordancia con la fracción V del 3.º Constitucional, especifica que el Estado promoverá y atenderá por medio de sus organismos descentralizados y a través de apoyos financieros —o por otros medios— a la educación superior, así como a otras modalidades educativas. De igual forma, puntualiza que apoyará la investigación científica y tecnológica.

Por otro lado, en la sección tercera de la Ley General de Educación se determinan los montos de inversión del Estado en educación. El Ejecutivo federal y los gobiernos estatales concurren al financiamiento de la educación pública y de los servicios

La Educación y la Cultura

educativos. El artículo 25 establece que el monto total que se destinará al rubro no puede ser menor a 8% del producto interno bruto (PIB) y de este al menos 1% debe dirigirse a investigación científica y a desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

1.3.3. LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior tiene por objeto establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre el Ejecutivo federal, los estados y los municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior.

El capítulo III de esta ley refiere que el Gobierno federal asignará recursos con base en sus posibilidades presupuestarias y en relación con las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior. Además, puntualiza que las instituciones podrán desarrollar programas para incrementar sus recursos y ampliar sus fuentes de financiamiento y añade que los ingresos de las instituciones, sus bienes, sus actos y contratos estarán exentos de impuestos.

Además, los recursos (por definición ordinarios o específicos) se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos. En ningún caso se tomarán en cuenta comedimientos ajenos a los educativos.

1.3.4. OTRAS DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE RIGEN LAS ATRIBUCIONES QUE TIENE LA SES PARA EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES SON:⁹

1.3.5. ACUERDOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Ciencia y Tecnología.

⁹ En <http://www.ses.sep.gob.mx/acerca-de-la-ses/normatividad>, (consulta: 28 de abril de 2015).

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

- Ley Federal del Derecho de Autor.
- Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio correspondiente.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento Interno de la SEP.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

1.3.6. ACUERDOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

- Acuerdo número 279, por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.
- Acuerdo número 286, por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales para la revalidación de estudios realizados en el extranjero y su equivalencia, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo.
- Acuerdo número 646, por el que las entidades paraestatales coordinadas por la SEP se agrupan en subsectores, se adscriben los órganos desconcentrados a estos subsectores y se designa a los suplentes para presidir los órganos de gobierno o comités técnicos.
- Acuerdo número 647, por el que se establece la organización y funcionamiento de las comisiones internas de administración de los órganos desconcentrados de la SEP.

2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

2.1. SUBPROGRAMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018.

El 11 de septiembre de 2013 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) las modificaciones jurídicas constitucionales que conforman la Reforma Educativa cuyo objetivo es garantizar el derecho de los mexicanos a una educación de calidad y hacer de la educación la fuerza transformadora del país.¹⁰

El nuevo marco legal que se imprimió en el DOF se compone de: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente; así como las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley General de Educación. Estas disposiciones obligan a los estados, entre otros mandatos, a armonizar su legislación local para que concurren al mismo fin que marca la Constitución y las leyes federales en materia educativa.

El *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014* señala que a fin de desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, la educación superior busca una mayor cobertura, con carreras profesionales tecnológicas que se vinculen al sector productivo, así como nuevas opciones y modalidades de educación abierta y a distancia que utilicen las tecnologías de la información y la comunicación.

El *Programa Sectorial de Educación 2013-2018* de la SEP (PSE) refiere para la educación superior una orientación hacia el logro de competencias para el desarrollo democrático, social y económico del país. En ese sentido, marca que el Ejecutivo federal apoyará a sus instituciones para fortalecer el trabajo académico y la investigación, así como para favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional.

Al respecto, el Segundo Informe habla de un incremento de 13% en la expansión de programas educativos a nivel licenciatura en las universidades tecnológicas y que los institutos tecnológicos cuentan con dos nuevas licenciaturas. Además, la red de incubadoras, de centros de emprendedores y de negocios, reportan un aumento en su oferta de 13%.

En relación con la cobertura, el PSE establece una meta de 40% del grupo de jóvenes estudiantes de edad de 18 a 22 años inscritos en alguna modalidad de la oferta de

¹⁰ En Presidencia de la República, “México con educación de calidad”, *Segundo Informe de Gobierno, 2013-2014*, México, 2014.

educación superior en el país para 2018, aunque reconoce que la eficiencia terminal en la educación básica implica presiones en la oferta de educación media superior y superior.

De igual forma, el alza en la población que cursa la educación media superior supone presiones para el crecimiento de la cobertura en educación superior. Una de las formas en que el sistema educativo pretende enfrentar este hecho es a través de un sistema de educación superior diversificado y con presencia nacional. La SES apunta que la profesionalización de la población es una de sus principales riquezas para el desarrollo social, político y económico.¹¹

La Subsecretaría señala que los fondos extraordinarios, adicionales al presupuesto constituyen un mecanismo para formar y mejorar al personal docente, revertir problemas de infraestructura de las universidades, apoyar el desarrollo institucional, fortalecer el trabajo académico e impulsar el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional.¹²

2.2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

2.2.1. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN.

El *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014* reporta en sus estadísticas que la atención escolar ascendió a 35.7 millones de alumnos en el ciclo escolar 2013-2014, 450 mil alumnos más en relación con ciclo anterior. La educación pública contribuyó con 86.5% del total de la oferta de servicios educativos. En la clasificación superior se atendieron 3.4 millones de jóvenes en su modalidad escolarizada a nivel licenciatura y posgrado (9.6% del sistema educativo). Al sumar la modalidad no escolarizada se tiene una cobertura de 33.1%.

En el cuadro 2 y en la gráfica 1, a partir de los anexos estadísticos de los informes de gobierno y una vez que se tienen pesos constantes, se puede apreciar que el ritmo de crecimiento en el gasto público en educación es mayor que el privado, sobre todo a partir de 2005, año en que la inversión privada disminuye el ritmo de su participación.

¹¹ En SEP, *Programa Sectorial Educativo 2013-2018*, México, 2013, p. 27.

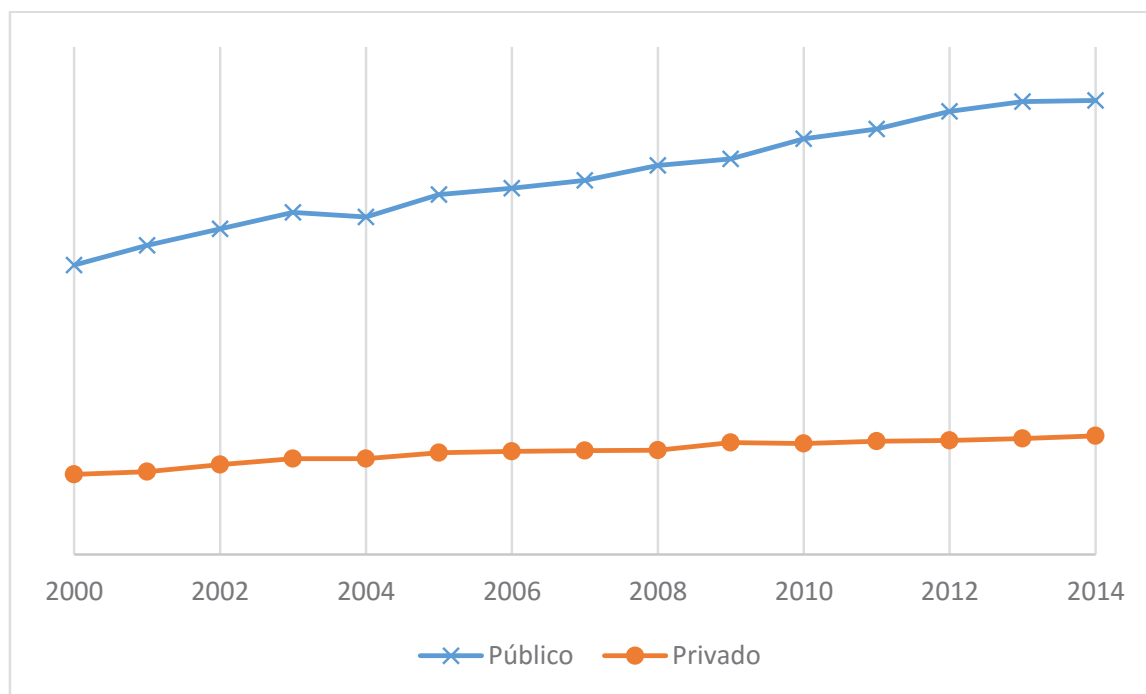
¹² *Ibíd.*, p. 28.

CUADRO 2
GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN, PERIODO 2000-2014
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.

Año	Público	Privado	Nacional
2000	570,068.54	157,998.29	728,066.83
2001	608,986.66	163,435.99	772,422.66
2002	641,741.13	177,156.97	818,898.29
2003	673,926.09	188,898.68	862,824.77
2004	664,925.54	189,027.24	853,952.94
2005	709,223.12	200,752.60	909,975.72
2006	721,816.34	203,419.77	925,236.10
2007	737,209.91	204,611.38	941,821.43
2008	766,505.89	205,644.07	972,149.83
2009	779,320.98	220,652.74	999,973.72
2010	819,198.95	218,884.52	1 038,083.47
2011	838,185.06	223,252.72	1 061,437.78
2012	872,906.18	224,767.06	1 097,673.24
2013	892,132.36	228,531.99	1 120,664.35
2014	894,589.60	233,915.70	1 128,505.20

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

GRÁFICO 1
GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN, PERIODO 2000-2014
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

El gasto total en educación ascendió a más de un billón 128 mil millones de pesos en 2014, 0.4% más en términos reales frente a año anterior. El gasto promedio por alumno de educación superior fue de 70.2 mil pesos en el ciclo 2013-2014. No obstante, en relación con los indicadores estratégicos que define el Plan Nacional de Desarrollo en eficiencia terminal, se anticipa una disminución de 1.5% del ciclo 2013-2014 frente al periodo 2012-2013.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) precisa en su capítulo sobre México del *Panorama de Política Educativa 2015*¹³ que el gasto en educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) aumento de 5% en 2000 a 6.2% en 2010, lo que lo ubica en el promedio de los países miembros del organismo. La proporción de este gasto proveniente de recursos públicos suma 80.3% cerca de la media de la OCDE de 83.6%.

¹³ En OECD, “Mexico”, *Education Policy Outlook 2015, Making reforms happen*, OECD Publishing, 2015, p. 17 y 18, en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-26-en>, (consulta: 12 de mayo de 2015).

La Educación y la Cultura

En los cuadros 3 y 4 se distingue el crecimiento real (pesos de 2014) en el gasto público en educación. En el periodo que se presenta, el gasto municipal resulta el de más lento avance, con un aumento de cerca de 30%, el federal y el estatal lo hicieron en más de 50% y en casi 70%, respectivamente. Sin embargo, al revisar su desempeño como porcentaje del gasto público total en educación las cifras no cambian sustancialmente, el estatal oscila entre 19 y 22%, mientras que el federal va de 77 a 80%, el municipal no supera 0.2 puntos porcentuales. Esquema que habla de cierta inmovilidad en la proporción del total de las erogaciones.

CUADRO 3
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SEGÚN
ORIGEN DE 2000 A 2014
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.

Año	SEP	Federal Otras secretarías	Total Federal	Estatal	Municipal	Total gasto público en educación
2000	452,402.94	8,258.86	460,661.80	108,460.81	945.93	570,068.54
2001	481,469.13	9,397.01	490,866.13	117,112.65	1,007.88	608,986.66
2002	506,280.77	9,285.09	515,565.67	125,098.22	1,077.23	641,741.13
2003	513,876.62	21,838.01	535,714.64	136,934.58	1,276.87	673,926.09
2004	499,859.14	23,059.97	522,918.95	140,686.30	1,320.29	664,925.54
2005	528,220.18	27,444.24	555,664.26	152,171.07	1,387.79	709,223.12
2006	540,424.07	29,298.86	569,722.93	150,664.29	1,429.11	721,816.34
2007	558,538.22	24,873.57	583,411.79	152,288.94	153.12	735,853.85
2008	574,124.98	28,664.93	602,790.04	162,191.73	1,524.12	766,505.89
2009	590,620.26	30,662.42	621,282.55	156,458.62	1,579.81	779,320.98
2010	604,917.63	32,832.49	637,750.01	179,813.53	1,635.29	819,198.83
2011	620,014.16	33,886.56	653,900.71	182,741.64	1,542.59	838,184.95
2012	650,557.67	35,060.55	685,618.22	187,073.28	214.68	872,906.18
2013	652,596.93	41,433.18	694,030.11	197,777.57	324.68	892,132.36
2014	648,047.00	62,064.70	710,111.70	183,253.80	1,224.10	894,589.60

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

CUADRO 4
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SEGÚN ORIGEN,
PERIODO 2000-2014
COMO POR CIENTO DEL TOTAL

Año	Total Federal	Estatad	Municipal
2000	80.81%	19.03%	0.17%
2001	80.60%	19.23%	0.17%
2002	80.34%	19.49%	0.17%
2003	79.49%	20.32%	0.19%
2004	78.64%	21.16%	0.20%
2005	78.35%	21.46%	0.20%
2006	78.93%	20.87%	0.20%
2007	79.28%	20.70%	0.02%
2008	78.64%	21.16%	0.20%
2009	79.72%	20.08%	0.20%
2010	77.85%	21.95%	0.20%
2011	78.01%	21.80%	0.18%
2012	78.54%	21.43%	0.02%
2013	77.79%	22.17%	0.04%
2014	79.38%	20.48%	0.14%

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

2.2.2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR.

El objetivo dos del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 busca fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación superior y la formación en el trabajo en su contribución con el desarrollo de México. El PSE 2013-2018 estipula esfuerzos articulados con base en el respeto de las directrices de las subsecretarías de educación básica, media superior y superior, al mismo tiempo que reconoce que la educación superior debe fortalecerse a fin de cumplir con dicho objetivo.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

La SEP estipula que la educación superior debe ser compatible con la calidad de los programas y el fortalecimiento de las instituciones. Para dar certidumbre a los usuarios sobre la calidad de los programas y escuelas, así como en la orientación de las mejoras, la Secretaría en conjunto con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) impulsan mecanismos de evaluación y acreditación.

Asimismo, existe una diversidad de programas avalados en el presupuesto que comparten la intención del fortalecimiento de las capacidades en la educación superior en investigación, y en ciencia y tecnología (estos esquemas y apoyos se esbozan en el cuadro 5). Mientras que en el cuadro 6 se tiene la justificación de dichos programas a través de la alineación del PSE 2013-2018 con el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

— Tomo IV —
 La Educación y la Cultura

CUADRO 5

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA SEP.

SEP-SES	Fondos Extraordinarios de Apoyo a la Educación Superior 2015	<ul style="list-style-type: none"> · Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE 2015. · Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) 2015. · Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior 2015. · Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior 2015. · Programa de Carrera Docente Universidades Públicas Estatales (UPES) 2015.
	Fondos Extraordinarios de Apoyo a la Educación Superior 2013	<ul style="list-style-type: none"> · Fondo de Apoyo a la Infraestructura de Universidades Interculturales. · Fondo de Consolidación Universidades Interculturales.
	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2014	<ul style="list-style-type: none"> · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2015. · Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos. · Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres). · Fondo de Apoyo a la Calidad de los Institutos Tecnológicos. · Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente (recurso extraordinario como complemento al subsidio federal ordinario). · Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior (FADOEES). · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES).
	Programas de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2015	<ul style="list-style-type: none"> · Fondo de Saneamiento Financiero Universidades Públicas Estatales (UPE) por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno. · Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) de las Universidades Públicas Estatales (UPE). · Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (UPE).
	Fondos Extraordinarios de Apoyo a la Educación Superior 2014	<ul style="list-style-type: none"> · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2015. · Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y para la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales UPE 2014. · Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) 2014.
	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2013	<ul style="list-style-type: none"> · Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente 2014 (Recurso Extraordinario como Complemento al Subsidio Federal Ordinario). · Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior, 2014. · Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES).
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	
	Segundo Informe Público. Programa de Fomento para el Libro y la Lectura: México Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Programa de Estancias de Investigación en Estados Unidos para Estudiantes Mexicanos de Licenciatura. Verano 2014 Convocatoria para la Presentación de Proyectos en el Marco del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	

CUADRO 5

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA SEP (CONTINUACIÓN).

CNBES	—	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2013.
DGESPE	—	Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales.
Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES)	—	Programa de Apoyo a Proyectos de Infraestructura Social de Educación 2014.
CONACYT	—	Convocatoria de Investigación Científica Básica SEP-CONACYT

Fuente: En <http://www.ses.sep.gob.mx/programas-y-apoyos>, (consulta: 4 de mayo de 2015).

CUADRO 6

ALINEACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018 CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.

PND 2013-2018			PSE 2013-2018
Meta nacional	Objetivo de la meta nacional	Estrategias del objetivo de la meta nacional	Objetivo del programa
México con educación de calidad.	1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	1. Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico pedagógico.	Objetivo 1. (...)
		2. Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.	Objetivo 2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
		3. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.	
		4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.	
		5. Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro.	
		6. Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación.	

Fuente: En SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, 2012, pp. 38 y 39.

La OCDE¹⁴ revela que la participación de estos programas en el presupuesto es mínima, ya que la mayor parte del gasto en educación se dirige a salarios y compensaciones al personal docente (93.3% del total que se ejerce en nivel básico y medio superior), que se combina con una erogación insuficiente en infraestructura y materiales en igual nivel, así como con una participación menor al promedio del organismo en gasto por alumno en nivel superior.

3. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y PRESUPUESTO.

El Segundo Informe de gobierno señala que a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para el ejercicio fiscal 2014 se otorgaron mil 590 millones de pesos para 34 universidades públicas estatales, 18 universidades públicas estatales de apoyo solidario y 10 universidades interculturales. Con estos recursos se apoyó la construcción, remodelación, ampliación y mantenimiento de 690 aulas, 1,289 cubículos, 95 talleres, 27 bibliotecas y 390 laboratorios.

El FAM contempla, en otros temas, una erogación de mil 164 millones de pesos para universidades politécnicas y tecnológicas, 165 millones para equipamiento de talleres y laboratorios, y 394 millones para institutos tecnológicos.

En la modernización de infraestructura y equipamiento de los centros educativos, el ejercicio fiscal 2013 de la SES contempló para las universidades interculturales un monto total de 117.9 millones de pesos (a partir de 2014 esta asignación forma parte del Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior).

Del cuadro 7 se obtiene que el gasto público federal —en pesos constantes de 2014— en el nivel superior se duplicó en el periodo de estudio (107.91%), en educación media superior estuvo cerca de hacerlo (90.37%) y en básica registró un incremento de cerca de 30%. El promedio del total es de poco más de 50%.

Sin embargo, al considerar el gasto como por ciento del total en educación pública (Cuadro 8) no se tiene un aumento representativo; la proporción que se destina a la educación básica sigue siendo de alrededor de 55%, aún con una caída de aproximadamente 10 puntos porcentuales en el lapso que se incluye; por el contrario la media superior y superior, aún con incrementos en el gasto real, sus participaciones en el total acumulan ligeros aumentos (poco más de 2 y 6%, respectivamente).

¹⁴ *Ibidem.*

CUADRO 7

GASTO PÚBLICO FEDERAL POR NIVEL EDUCATIVO, 2000-2014.
 MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2014.

Año	Básica	Media superior	Superior ³	Otros	Total
2000	298,436.85	44,284.47	83,186.83	34,753.65	460,661.80
2001	314,290.46	50,399.70	93,687.85	32,488.13	490,866.13
2002	330,411.64	49,365.48	99,441.59	36,346.97	515,565.67
2003	346,061.20	50,302.78	101,274.76	38,075.89	535,714.64
2004	334,734.41	50,695.35	100,849.36	36,639.99	522,919.11
2005	346,302.34	60,255.14	109,114.08	39,992.85	555,664.42
2006	362,780.66	53,624.75	104,960.27	48,357.11	569,722.78
2007	361,235.56	60,265.03	116,322.86	45,588.34	583,411.79
2008	376,600.96	63,517.92	123,306.91	39,364.25	602,790.04
2009	366,795.77	64,557.77	132,326.09	57,603.04	621,282.67
2010	370,375.91	67,867.61	133,907.99	65,598.49	637,750.01
2011	373,925.26	70,691.01	140,549.44	68,735.01	653,900.71
2012	378,122.59	78,542.27	149,088.01	79,865.25	685,618.12
2013	379,651.89	76,065.24	155,858.77	82,454.21	694,030.11
2014	384,616.90	84,302.70	172,954.20	68,238.00	710,111.80

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

CUADRO 8
 GASTO PÚBLICO FEDERAL POR NIVEL EDUCATIVO, PERIODO
 2000-2014 COMO POR CIENTO DEL TOTAL.

Año	Básica	Media superior	Superior	Otros
2000	64.78%	9.61%	18.06%	7.54%
2001	64.03%	10.27%	19.09%	6.62%
2002	64.09%	9.58%	19.29%	7.05%
2003	64.60%	9.39%	18.90%	7.11%
2004	64.01%	9.69%	19.29%	7.01%
2005	62.32%	10.84%	19.64%	7.20%
2006	63.68%	9.41%	18.42%	8.49%
2007	61.92%	10.33%	19.94%	7.81%
2008	62.48%	10.54%	20.46%	6.53%
2009	59.04%	10.39%	21.30%	9.27%
2010	58.08%	10.64%	21.00%	10.29%
2011	57.18%	10.81%	21.49%	10.51%
2012	55.15%	11.46%	21.75%	11.65%
2013	54.70%	10.96%	22.46%	11.88%
2014	54.16%	11.87%	24.36%	9.61%

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México, 2014.

El cuadro 9 despliega la evolución de la matrícula en licenciatura en sus diferentes modalidades a nivel federal y estatal con crecimientos de alrededor de 85% de 2000 a 2014; mismo lapso en que las erogaciones en educación superior se duplicaron. El cuadro 10, por su parte, muestra el comportamiento de la cobertura de la matrícula al cierre del ciclo escolar 2012-2013 en los niveles medio superior y superior (en el básico es de 100% y en secundaria de más de 90%).¹⁵

Así, al observar la evolución del gasto en media superior y superior en relación con la cobertura, se deduce una mayor eficiencia del gasto en educación media superior que en superior, ya que el crecimiento de la cobertura (a partir de incrementos similares en las

¹⁵ Información disponible en SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, 2013, p. 24.

— Tomo IV —
 La Educación y la Cultura

erogaciones presupuestales) es de 18.7 frente 8.6% en educación superior incluyendo posgrado. Es decir, por cada peso que se gasta en media superior o en superior, la cobertura crece en la primera a un ritmo prácticamente dos veces más rápido.

CUADRO 9
 MATRÍCULA POR NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PERIODO
 1999-2000 A 2013-2014, EN NÚMERO DE ALUMNOS.

Periodo	Total en licenciatura universitaria y tecnológica	Licenciatura pública	Licenciatura federal	Licenciatura estatal	Licenciatura autónomo	Licenciatura particular	TOTAL	Tasa de crecimiento
1999-2000	1,629,158	1,160,034	285,984	81,843	792,207	469,124	4,418,350	6.81%
2000-2001	1,718,017	1,192,959	296,755	100,286	795,918	525,058	4,628,993	4.77%
2001-2002	1,830,502	1,253,313	308,883	120,844	823,586	577,189	4,914,317	6.16%
2002-2003	1,931,631	1,310,734	319,362	149,874	841,498	620,897	5,173,996	5.28%
2003-2004	2,023,604	1,374,835	332,289	173,059	869,487	648,769	5,422,043	4.79%
2004-2005	2,087,698	1,425,480	333,985	197,290	894,205	662,218	5,600,876	3.30%
2005-2006	2,150,562	1,467,023	339,194	214,628	913,201	683,539	5,768,147	2.99%
2006-2007	2,230,322	1,513,367	346,523	233,945	932,899	716,955	5,974,011	3.57%
2007-2008	2,317,001	1,568,066	354,048	254,324	959,694	748,935	6,202,068	3.82%
2008-2009	2,387,911	1,620,656	361,641	279,702	979,313	767,255	6,396,478	3.13%
2009-2010	2,522,248	1,735,052	366,846	359,457	1,008,749	787,196	6,779,548	5.99%
2010-2011	2,644,197	1,839,896	385,140	410,925	1,043,831	804,301	7,128,290	5.14%
2011-2012	2,798,484	1,948,359	397,834	440,853	1,093,725	850,125	7,545,327	5.85%
2012-2013	2,936,034	2,060,297	414,109	491,042	1,137,242	875,737	7,932,365	5.13%
2013-2014	3,057,985	2,156,057	423,548	523,423	1,192,123	901,928	8,272,027	4.28%

Fuente: Elaboración propia a partir de información en SEP; Serie histórica y pronósticos de la estadística del sistema educativo nacional, en http://www.snice.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html (consulta: 4 de mayo de 2015).

CUADRO 10

COBERTURA (TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN)¹⁶ EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR 1 (2000-2013).

Ciclo escolar	Media superior (15 a 17 años)				Superior (18 a 23 años)			Superior (18 a 22 años)		
		Incluye posgrado			No incluye posgrado					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
2000-2001	47.2	47	47.4	17.2	17.9	16.6	19.2	19.8	18.7	
2010-2011	62.7	61.6	63.7	23.9	24.5	23.4	26.4	27.1	25.8	
2012-2013	65.9	64.9	66.8	25.8	26.5	25.2	28.6	29.4	27.8	

Fuente: SEP, DGyEE, Formatos 911; Disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf, (consulta: 6 de mayo de 2015).

El comportamiento en la cobertura de la matrícula es una variable que se puede relacionar al gasto público en educación. Sin embargo, al recapitular sobre los programas y apoyos en educación superior (expuestos en el cuadro 5), se entiende que los recursos se dirigen, preferentemente, a la mejora de la calidad en educación superior y a becas en posgrado e investigación; en contraste con lo que sucede en media superior, donde se tiene la presión inmediata de la plena cobertura en educación básica.

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señala para México en su *Panorama de Política Educativa 2015*¹⁷ que este escenario obedece a la determinación del Gobierno federal de hacer obligatoria la educación media superior a partir de 2012, a fin de que en diez años se alcance una cobertura universal; lo que impulsa a través de los programas de Becas de Media Superior, y Nacional de Becas y Financiamiento, que apoyan a los estratos socioeconómicos de bajos ingresos a fin de que los jóvenes no abandonen sus estudios.

¹⁶ La Cobertura o tasa bruta de escolarización corresponde al número total de alumnos inscritos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada cien del grupo de población con la edad reglamentaria para cursar ese nivel. Los datos se refieren únicamente a la población que cursa sus estudios en el sistema escolarizado.

¹⁷ En OECD, *Education Policy...*, op. cit., p. 8 y 9.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

La OCDE revela que con este esfuerzo se busca subsanar el rezago en cobertura en media superior, su implementación ha supuesto un crecimiento significativo en el porcentaje de alumnos que se gradúan en este nivel (mejora de 3.6% anual en 2011), aunque aún con diferenciales pues 24.7% de la población entre 15 y 29 años ni estudian ni trabajan, lejos del promedio dentro del organismo que es de 15.8% en 2011.¹⁸

COMENTARIOS FINALES.

La UNESCO no fue la única institución en anticipar los efectos y las presiones que se generarían en el sistema educativo nacional a raíz de una política de matrícula universal en primaria; en ese sentido, una vez que se estaba cerca de la meta el Ejecutivo federal dispuso la ampliación de este beneficio a nivel secundaria, de tal forma que en 2022 se cubra al total de la población en educación básica.

En su última actualización al capítulo México de su *Panorama de Política Educativa*, la OCDE expresa la necesidad de políticas que eviten la exclusión social en los niveles medio superior y superior a fin de que se apuntale esta cobertura universal en educación básica. Las directrices que plantea se dirigen a una mayor colaboración entre las instituciones educativas y el sector privado para que se satisfagan los intereses de la población en las oportunidades laborales y académicas.

Escenario en línea con las metas que contiene el Plan Sectorial Educativo 2013-2018 de alcanzar una cobertura de 40% en jóvenes de 18 a 22 años en el nivel superior. La Subsecretaría de Educación Superior ya encamina sus esfuerzos a la inclusión laboral, a una diversificación de la educación y a una expansión educativa regional para atender una cobertura nacional. En la actualidad el nivel superior cubre 33.1% de la población objetivo, aunque cabe señalar que el sistema escolarizado sólo contribuye con 9.6%.

En materia de gasto en educación, es evidente que los incrementos en las erogaciones como proporción del PIB han registrado tasas superiores al promedio de los países de la OCDE hasta alcanzar el nivel promedio del organismo (6.3%). Sin embargo, con base en el mandato de la Ley General de Educación de lograr 8% en educación, incluyendo 1% en investigación y tecnología, resulta prudente considerar los señalamientos de la OCDE en materia de transparencia y distribución del gasto en el tramo presupuestal que falta por recorrer para alcanzar esta meta.

¹⁸ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFÍA

- OECD, “Mexico”, Education Policy Outlook 2015, Making reforms happen, OECD Publishing, 2015, p. 17 y 18, en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-26-en>
- Presidencia de la República, “México con educación de calidad”, Segundo Informe de Gobierno, 2013-2014, México, 2014.
- Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, México, 2014.
- SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, 2013.

ENLACES DE INTERNET.

- http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.VQoYf46G9UV y <http://basica.sep.gob.mx/>
- http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional
- <http://en.unesco.org/themes/lifelong-learning-systems>
- http://www.sep.gob.mx/es/sep1/educacion_por_niveles
- <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-de-educacion-superior>
- <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-educacion-superior/otras-instituciones-publicas>
- <http://www.ses.sep.gob.mx/acerca-de-la-ses/normatividad>
- <http://www.ses.sep.gob.mx/programas-y-apoyos>
- http://www.snice.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html
- http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf