

ARTÍCULO

La educación superior: promesas de campaña y ejercicio de gobierno

The Higher Education System: Campaign pledges and governance

Rodolfo Tuirán*

* El Colegio de México. Correo electrónico: rtuiran@colmex.mx

Recibido el 7 de febrero del 2018; aceptado el 5 de junio del 2019.

Resumen

Desde hace algún tiempo emergió en México un consenso social favorable a la ampliación de las oportunidades educativas de tipo superior. Se trata no sólo de una aspiración legítima, sino de una vía para enfrentar las profundas y persistentes desigualdades sociales del país y un mecanismo fundamental para impulsar el desarrollo basado en el conocimiento. Quizá por eso la educación superior fue uno de los asuntos prioritarios a los que se refirió el actual Presidente Constitucional, Andrés Manuel López Obrador. En torno a este tema, formuló varias promesas de campaña con el fin de ganar la simpatía de los jóvenes y de otros grupos de la población. El cumplimiento de cada una de las promesas de campaña supone asumir una serie de decisiones clave. En este artículo reviso brevemente la evolución de largo plazo de las oportunidades educativas de tipo superior, y examino en este marco los alcances e implicaciones que se derivan del eventual cumplimiento (o no) de las promesas de López Obrador, al tiempo que pongo énfasis en la envergadura de los esfuerzos presupuestales que el país tendría que llevar a cabo para hacerlas realidad.

Palabras clave: Educación superior; Políticas públicas; Gobierno; Instituciones de Educación Superior.

Abstract

For some time now, a social consensus has emerged in Mexico favoring the expansion of higher educational opportunities. This is not only a legitimate aspiration, but also a way to address the country's deep and persistent social inequalities and a fundamental mechanism for advancing knowledge based development. Perhaps that is why higher education was one of the priority issues addressed by the current Constitutional President, Andrés Manuel López Obrador. On this issue, he made several campaign promises in order to gain the sympathy of young people and other population groups. Fulfilling each campaign promise involves taking a number of key decisions. In this article I review briefly the long term evolution of educational opportunities of the higher type, and in this framework I examine the scope and implications that derive from the eventual fulfillment (or not) of the promises of López Obrador, While emphasizing the scale of the budgetary efforts that the country would have to do to make them a reality.

Keywords: Higher education; Public policies; Government; Higher Education Institutions.

Introducción

Es sabido que la educación superior es un bien público que tiene efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social, al tiempo que es un importante canal de movilidad social. En consecuencia, no es casual que desde hace algún tiempo haya emergido en México un consenso social favorable a la ampliación de las oportunidades educativas de tipo superior. Se trata no sólo de una aspiración legítima, sino de una vía para enfrentar las profundas y persistentes desigualdades sociales del país y un mecanismo fundamental para impulsar el desarrollo económico y social, mejorar la competitividad y lograr una inserción ventajosa en la economía basada en el conocimiento.

Quizá por eso la educación superior fue uno de los asuntos prioritarios a los que se refirió el entonces candidato a la Presidencia, hoy Presidente Constitucional, Andrés Manuel López Obrador. En torno a este tema formuló varias promesas de campaña con el fin de ganar la simpatía de los jóvenes y de otros grupos de la población. Los medios de comunicación aludieron con frecuencia a varios de sus compromisos, entre los cuales destacan los tres siguientes:

- Establecer la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, con el fin de remover las barreras principales que limitan el ingreso, la permanencia y el egreso oportuno de los jóvenes en las instituciones públicas.
- Impulsar la ampliación de las oportunidades educativas en este nivel, a través de la creación, durante su mandato, de al menos 100 nuevas instituciones públicas de educación superior.
- Otorgar becas y apoyos dirigidos a los jóvenes de escasos recursos que desean cursar una carrera (“becarios sí, sicarios no”).

Estas mismas promesas reaparecieron el primer día de gobierno, el pasado 1° de diciembre, en el Zócalo, como parte de los 100 compromisos de López Obrador (compromisos 6, 7 y 10). A menudo se dice que “las promesas de campaña se hicieron para romperse”. Es frecuente que los políticos, una vez en el poder, se olviden de ellas y no las cumplan. Cuando eso ocurre, la democracia puede convertirse en una farsa, pues a menudo “gana quién miente y promete más y mejor”. Por eso, resulta indispensable dar seguimiento y corroborar si las promesas de campaña, una vez ganado el gobierno, se convierten en realidades (o no). Cabe hacer notar que, en el caso del recién iniciado gobierno de López Obrador, cada vez una mayor proporción de mexicanos tiene confianza en que hará efectivas sus promesas: 63% a 100 días de haber iniciado su gobierno contra 49% en noviembre pasado (El Universal, 2019).

Cada una de estas promesas constituye un medio para asegurar que los jóvenes que deseen estudiar una carrera —y cuenten con un certificado de bachillerato—, tengan acceso a la educación superior.

El cumplimiento de cada una de las promesas de campaña supone asumir una serie de decisiones clave. El desafío consiste no sólo en ampliar considerablemente las oportunidades educativas en este nivel, sino procurar hacerlo con equidad y calidad, así como garantizar su pertinencia y su relevancia, tanto para que estén debidamente articuladas con el proyecto de desarrollo, como para brindar opciones adecuadas a los jóvenes en el mercado de trabajo.

En este artículo reviso brevemente la evolución de largo plazo de las oportunidades educativas de tipo superior, y examino en este marco los alcances e implicaciones que se derivan del eventual cumplimiento (o no) de las promesas de López Obrador, al tiempo que pongo énfasis en la envergadura de los esfuerzos presupuestales que el país tendría que llevar a cabo para hacerlas realidad.

La expansión de la matrícula de la educación superior

La educación superior mexicana ha experimentado profundas transformaciones en los casi 70 años transcurridos desde 1950. Una de ellas es la expansión de la matrícula de la educación superior, que multiplicó su tamaño original por 140 veces entre los ciclos 1950-1951 y 2017-2018, al pasar de casi 30 mil a 4 millones, 209 mil estudiantes (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución de matrícula y cobertura de la educación superior, 1950-2017

Ciclo escolar	Población de 18 a 22 años (1)	Matrícula observada (2)	Cobertura
1950-1951	2 481 036	29 892	1.2
1951-1952	2 545 024	17 624	0.7
1952-1953	2 606 922	31 953	1.2
1953-1954	2 666 581	28 729	1.1
1954-1955	2 727 499	22 777	0.8
1955-1956	2 793 245	46 605	1.7
1956-1957	2 863 614	23 566	0.8
1957-1958	2 939 494	47 393	1.6
1958-1959	3 021 622	27 401	0.9
1959-1960	3 109 566	25 021	0.8
1960-1961	3 201 047	28 100	0.9
1961-1962	3 296 172	83 065	2.5
1962-1963	3 396 641	95 131	2.8
1963-1964	3 502 082	97 157	2.8
1964-1965	3 613 376	109 357	3.0
1965-1966	3 733 261	140 848	3.8
1966-1967	3 862 275	174 528	4.5
1967-1968	3 999 367	197 100	4.9
1968-1969	4 140 977	222 100	5.4
1969-1970	4 290 523	246 150	5.7
1970-1971	4 453 215	271 275	6.1
1971-1972	4 629 017	316 077	6.8
1972-1973	4 818 892	355 226	7.4
1973-1974	5 024 597	403 897	8.0
1974-1975	5 242 636	471 717	9.0
1975-1976	5 466 805	543 112	9.9
1976-1977	5 697 012	569 266	10.0

Ciclo escolar	Población de 18 a 22 años (1)	Matrícula observada (2)	Cobertura
1977-1978	5 931 395	609 070	10.3
1978-1979	6 166 896	740 073	12.0
1979-1980	6 400 097	848 875	13.
1980-1981	6 627 601	935 789	14.1
1981-1982	6 847 669	1 007 123	14.7
1982-1983	7 060 303	1 023 551	14.5
1983-1984	7 266 737	1 091 445	15.0
1984-1985	7 469 199	1 107 760	14.8
1985-1986	7 670 722	1 159 445	15.1
1986-1987	7 874 732	1 149 492	14.6
1987-1988	8 082 582	1 203 452	14.9
1988-1989	8 292 631	1 211 840	14.6
1989-1990	8 502 033	1 212 826	14.3
1990-1991	8 706 070	1 206 128	13.9
1991-1992	8 902 378	1 268 776	14.3
1992-1993	9 082 025	1 255 152	13.8
1993-1994	9 230 536	1 312 902	14.2
1994-1995	9 346 106	1 354 426	14.5
1995-1996	9 428 770	1 455 082	15.4
1996-1997	9 479 508	1 518 021	16.0
1997-1998	9 509 819	1 740 924	18.3
1998-1999	9 535 508	1 854 562	19.4
1999-2000	9 562,339	1 976 947	20.7
2000-2001	9 579 612	2 057 249	21.5
2001-2002	9 621 512	2 142 348	22.3
2002-2003	9 705 015	2 238 564	23.1
2003-2004	9 799 460	2 317 810	23.7
2004-2005	9 882 968	2 371 753	24.0
2005-2006	9 958 604	2 440 973	24.5
2006-2007	10 055 359	2 525 683	25.1
2007-2008	10 176 395	2 616 519	25.7
2008-2009	10 320 982	2 719 198	26.3
2009-2010	10 481 003	2 878 417	27.5
2010-2011	10 633 812	3 071 643	28.9
2011-2012	10 770 811	3 274 639	30.4
2012-2013	10 881 405	3 449 366	31.7
2013-2014	10 957 727	3 588 041	32.7

Continúa...

Ciclo escolar	Población de 18 a 22 años (1)	Matrícula observada (2)	Cobertura
2014-2015	10 995 307	3 718 995	33.8
2015-2016	10 998 772	3 915 971	35.6
2016-2017	10 982 525	4 096 139	37.3
2017-2018	10 955 764	4 209 860	38.4

Fuente: (1) Proyecciones del Consejo Nacional de Población, 2016-2050. (2) Datos provenientes del formato 911 de la SEP.

Esta tendencia a la masificación de la educación terciaria se advierte tanto a escala global como en las diversas regiones y países, aunque ciertamente en años y periodos diferentes. En Estados Unidos tuvo lugar a partir de los años cincuenta, en Europa en los sesenta, en Asia en los setenta y en la región latinoamericana en la década siguiente. Mientras que este proceso concluyó en muchos países desarrollados al universalizarse el acceso a la educación superior, en la mayor parte de las naciones de América Latina —incluido México— sigue avanzando y se consolida, aunque con intensidad y ritmo variados (Claudio Rama, 2009: 174).

El proceso de expansión y masificación de la educación superior sigue varias etapas claramente diferenciadas. Según Martín Trow, es posible identificar las siguientes tres etapas: *educación de élites*, *educación de masas* y *educación universal*. Para marcar la transición entre una etapa y otra, Trow utilizó un valor de referencia de la tasa bruta de cobertura. Un país se encuentra en la etapa de educación de élites si la tasa bruta de cobertura es inferior al 15%; avanza a la educación de masas si la cobertura se encuentra entre 15 y 50%; y prosigue hacia la etapa de universalización cuando ésta es superior a 50% (Trow, 1974: 51-101).

Siguiendo a Trow (1974) y Claudio Rama (2009). Se identificaron los siguientes cinco peldaños:

- *Acceso de élites* (cuando la tasa de cobertura bruta es de hasta 15%).
- *Acceso de minorías* (cuando es mayor a 15 y hasta 30%).
- *Acceso de masas* (cuando es superior a 30 y hasta 50%).
- *Acceso universal* (cuando es mayor a 50 y hasta 85%).
- *Acceso absoluto* (cuando es superior a 85%).

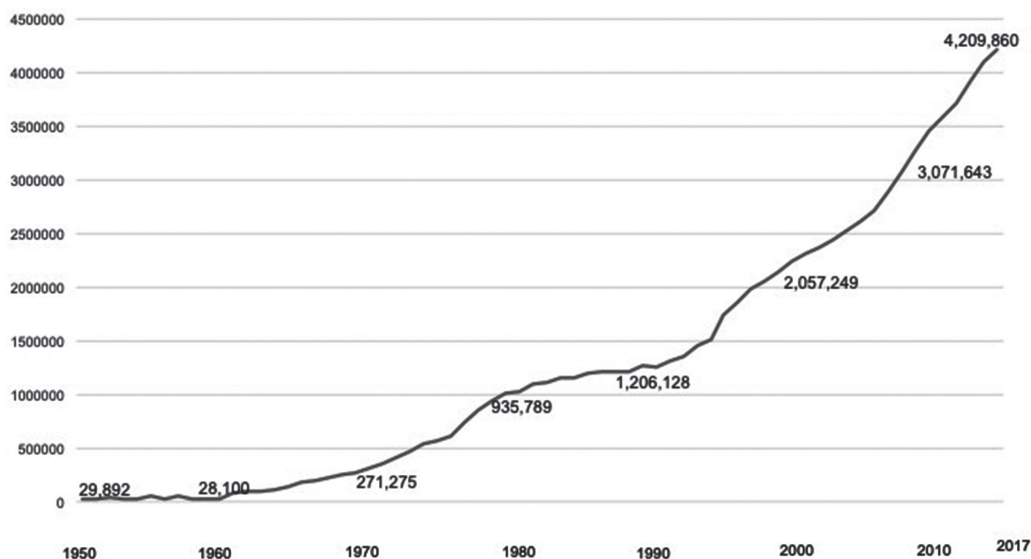
Es importante agregar que la tasa bruta de cobertura de la educación superior es un indicador que mide, de forma aproximada, el acceso por parte de la población en edad de asistir a este nivel educativo. Expresa el número de alumnos de todas las edades matriculados en la educación superior al ini-

cio del ciclo escolar por cada 100 jóvenes entre 18 y 22 años. Siguiendo este esquema, a continuación describo brevemente las tendencias generales del proceso de expansión de la educación superior en México desde 1950.

La etapa de acceso de élites

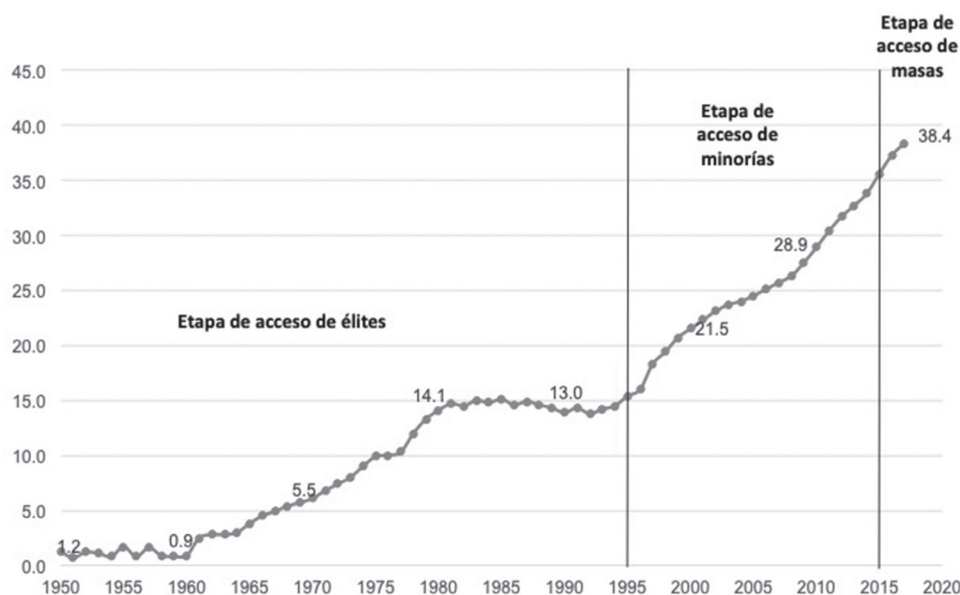
La educación superior era provista en los años cincuenta por un pequeño número de instituciones educativas, comprometidas con la formación de las élites (Rodríguez, 1998: 167-205). Las estadísticas oficiales indican que la matrícula en este nivel educativo no registraba más de 30 mil estudiantes en 1950, la gran mayoría hombres jóvenes (Cuadro 1 y Gráfica 1). Esto significaba una cobertura muy limitada, equivalente a poco más de 1 de cada 100 jóvenes en edad de cursar la educación superior (Cuadro 1 y Gráfica 2). Este modelo de orientación elitista guardaba estrecha correspondencia con una matrícula pequeña en el nivel medio superior (no más de 37 mil estudiantes en aquel año).

Gráfica 1
Evolución de la matrícula de la educación superior. México, 1950-2017



Fuente: información del Formato 911 de la SEP. Véase Cuadro 1.

Gráfica 2
Evolución de la cobertura de la educación superior. México, 1950 a 2017



Fuente: estimaciones en la información proveniente del Formato 911 de la SEP y las estimaciones (proyecciones de población 2016-2015) del Consejo Nacional. Véase Cuadro 1.

En esa época, la oferta educativa de licenciatura era aún poco diversificada y predominaban carreras de corte tradicional (como medicina, derecho, contaduría y administración, entre otras). A su vez, la oferta formativa de posgrado era escasa e incipiente. Si bien dos universidades mexicanas, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana, ya ofrecían programas de posgrado antes de 1950, no fue hasta los años setenta cuando empezaron a multiplicarse, a la par de la expansión de la educación superior y el desarrollo de la investigación en las universidades mexicanas. La matrícula del posgrado en México era apenas de casi 6 mil estudiantes en 1970 y se elevó a 37 mil estudiantes en 1985 (García, 1995: 107-130.) El trabajo de los docentes en las instituciones educativas se restringía a una dedicación de unas pocas horas. De hecho, los contratos de tiempo completo eran escasos. Se sabe que en 1960 la gran mayoría del personal académico era contratado por horas/clase; diez años más tarde, en 1970, sólo 8% de un total de 25 mil docentes gozaban de un contrato de tiempo completo; y en 1985, de 96 mil docentes, alrededor de 20% contaba con este tipo de contrato (Gil Antón, 1997: 257).

Diversos factores (como la industrialización y la urbanización aceleradas, el aumento de la demanda de recursos humanos calificados asociada a estos procesos, el creciente peso de los sectores industrial y de servicios, la expansión de las clases medias y la creciente propensión a invertir en educación de este segmento de la sociedad, así como las aspiraciones sociales y laborales de amplios sectores de la sociedad) provocaron un impulso de la educación superior.

La expansión inicial de la matrícula descansó en un sistema fuertemente segmentado tanto de universidades públicas federales y estatales e institutos tecnológicos, como de universidades, institutos, centros y escuelas de sostenimiento particular. El número de instituciones educativas de tipo superior se elevó de 17 en 1950 a 32 y 50 instituciones en 1960 y 1970, respectivamente. A su vez, el número de instituciones particulares creció de 6 en 1950 a 17 en 1960 y a 52 en 1970. (Tuirán *et al.*, 2010: 364).

La primera gran oleada de jóvenes en las universidades del país tuvo lugar a partir de los años sesenta. Como resultado, la matrícula se elevó a 271 mil estudiantes en 1970 y a 935 mil en 1980 (Gráfica 1 y Cuadro 1). Alrededor de 87% de los estudiantes de la educación superior estaban adscritos a instituciones públicas en 1970; veinte años más tarde, en 1990, disminuyó a 83% del total (González, 2008: 25). Dicho crecimiento se tradujo en una cobertura de 6.1 y 14.1% en esos mismos años (Gráfica 2 y Cuadro 1). Esta última era muy semejante a la observada en América Latina en su conjunto en ese año (13.5%). A partir de entonces, el promedio regional empezó a superar significativamente al de México.

La expansión de la matrícula de la educación superior observada en esa época no hubiese sido posible sin un desplazamiento de las antiguas modalidades y formas de organización, administración y gestión de las instituciones educativas. No era posible aspirar a niveles crecientes de cobertura con mecanismos y procedimientos propios de otras épocas.

Entre las expresiones más relevantes de este ciclo expansivo, conviene destacar:

1. *El acelerado proceso de desconcentración y regionalización de las oportunidades educativas.* Mientras que en los años cincuenta y sesenta una proporción mayoritaria de la matrícula se concentraba en la Ciudad de México, su peso relativo se redujo gradualmente de 68% en 1960 a 52.7% en 1970, y de 29.8% en 1980 a 23.4% en 1990. En esos años, la UNAM concentraba buena parte de la matrícula de educación superior del país. De hecho, en 1950 poco más de la mitad de los estudiantes universitarios estaba adscrito a esa institución. Con la multiplicación de las instituciones educativas de tipo superior, el peso de la UNAM en la matrícula total disminuyó a 30.3%

en 1970 y a 12.2% en 1990 (González, 2008: 21). Por su parte, en las entidades federativas también declinó la proporción de la matrícula asentada en sus ciudades capitales, al pasar de 85.2% en 1970 a 68.5% en 1980 y 65.2% en 1990 (Ríos, 2019; Tuirán y Muñoz, 2010: 370).

2. *La creciente presencia de las mujeres en la educación superior.* Se estima que de constituir sólo 10% de la matrícula en 1960, el peso de las mujeres se elevó a 17% en 1970, a casi 30% en 1980 y a 40% en 1990 (Rodríguez, 1998: 13; González, 2008: 32). La mayoría de las mujeres estaba adscrita a las áreas de Ciencias Sociales y Administrativas y de la Salud (Córdova, 2005). Las mujeres únicamente representaban 11% de la matrícula en el área de Ingeniería y Tecnología en 1980 (Razo, 2008: 69).
3. *La participación mayoritaria de los segmentos más acomodados y de las clases medias y la incorporación apenas incipiente de los segmentos de menores ingresos en este nivel educativo.* Si bien seguía siendo muy baja, la presencia en la educación superior de los jóvenes provenientes de los hogares con ingresos de un salario mínimo, que representaba poco menos de 6% de la matrícula en 1966, aumentó a cerca de 13% en 1974 (Rodríguez, 1998: 13).
4. *La diversificación de la oferta de carreras, que coexistió con las escasas variaciones observadas en el largo plazo en las carreras con mayor matrícula.* Aunque el listado de carreras en las universidades mexicanas se elevó de 112 a 430 denominaciones entre 1970 y 1984, lo que sugiere una diversificación en las alternativas de formación profesional (Fuentes, 1989: 4). La lista de las 5 carreras con mayor matrícula no registró variaciones importantes. Según Roberto Rodríguez, las carreras de medicina, derecho, contaduría, administración e ingeniería civil eran las cinco con mayor matrícula en 1970, en ese orden. En 1980 la lista estaba conformada casi por las mismas que predominaban en 1970, con excepción de la ingeniería civil, la cual fue remontada por odontología, de acuerdo con el tamaño de su matrícula (Rodríguez: 1998: 12).

El crecimiento acelerado de la educación superior puso a prueba la capacidad de las instituciones educativas de cumplir adecuadamente con su misión. Debido a la expansión no regulada ni planeada. En la década de los setenta se inician los primeros esfuerzos de planeación del sector. Sin embargo, la política populista, “que pretendía dejar atrás los conflictos universidad-gobierno, llevó a la ausencia de políticas regulatorias y a una expansión inédita del sector” (López *et al.*, 2018), y a la dificultad de encontrar un número suficiente de docentes con el perfil requerido, se recurrió en los años setenta a “[...] pasantes y profesionales que no contaban con una formación disciplinaria adecuada y carecían además de una capacitación pedagógica suficiente que apoyara su función” (Romero, 2005) y algo similar sostiene Jaime Bartolucci (2002): “[...] la contratación de la nueva planta docente fue sumamente laxa; muchos de los nuevos maestros no habían terminado aún

la licenciatura, y muchos otros no eran especialistas de los campos en los que empezaron a trabajar, lo cual propició debilidades serias en la transmisión de los conocimientos disciplinarios indispensables”, y coincide con Rosario Vega (2002: 607-623).

Se estima que del total de los académicos de tiempo completo que se incorporaron a las instituciones de educación superior hasta antes de 1982, alrededor de tres de cada cuatro (75.8%) tenían como grado máximo una licenciatura. Además, quienes tenían una maestría sólo representaban 16.3% y quienes tenían un doctorado no eran más de 7.9% (Galaz y Gil Antón, 2009: 11). Esta situación obligó a las instituciones educativas a ofrecer cursos de capacitación a sus docentes o bien a incentivar entre su personal académico la formación de posgrado en instituciones mexicanas o del extranjero (Hirsch, 1983).

Las necesidades de docencia e investigación suscitaron así un enorme interés por la formación de posgrado en México. Para 1982 ya había una matrícula de poco más de 32 mil estudiantes y en 1996 alcanzó 78 mil. La matrícula de los programas de posgrado creció rápidamente en respuesta a la demanda de cuadros altamente calificados o especializados por parte tanto del propio sistema educativo, como de algunos segmentos del mercado de trabajo. Asociado al fortalecimiento del posgrado y los cambios en los criterios de contratación, se produjo en los años siguientes una modificación gradual en el perfil de docentes e investigadores, que se acentuó sobre todo en la década siguiente (Galaz y Gil Antón, 2009).

Las instituciones educativas heredaron en la década de los ochenta varios retos: dar continuidad al proceso de expansión de la educación superior, responder al deterioro de la calidad en la formación profesional, reconfigurar el perfil del personal académico y diseñar una auténtica política pública para este nivel educativo, acorde con los tiempos (Vega, 2002: 609). Sin embargo, la crisis de 1982 impidió avanzar significativamente en estas tareas.

El periodo que abarca los años ochenta y parte de década de los noventa estuvo marcado por la crisis de la deuda, el estancamiento económico y la contención del gasto. La contracción económica afectó de manera desigual a las instituciones públicas y privadas. En las instituciones públicas provocó una disminución del flujo de recursos, desaceleró el crecimiento de su matrícula, golpeó el salario de los trabajadores universitarios y afectó todas las esferas relacionadas con la vida universitaria. Mientras que la desaceleración de la matrícula pública se extendió hasta fines de los ochenta y principios de los años noventa. De hecho, la creación de nuevas instituciones de educación superior prácticamente se interrumpió durante los años ochenta. Sólo se establecieron 2 nuevas universidades y 15 institutos tecnológicos en esos

años (Tuirán y Muñoz, 2010: 364). La recuperación fue más rápida en las instituciones particulares. Como consecuencia, aumentó en este periodo la proporción representada por la matrícula de las instituciones particulares, tendencia que se extendió hasta principios de la primera década del siglo *xxi*, cuando se estabilizó en alrededor de una tercera parte de la matrícula total.

Al concluir este periodo, la tasa de cobertura nacional era idéntica (14.5%) a la registrada al inicio de la crisis en 1982 (Gráfica 2 y Cuadro 1). Tampoco hubo mayores avances en la cobertura de los jóvenes de menores ingresos a la educación superior. Así, el estancamiento de la cobertura nacional y de los grupos más desfavorecidos significó una “década perdida” para la educación superior.

La etapa de acceso de minorías

Para ordenar y ampliar las capacidades de las universidades y prepararlas para enfrentar los desafíos de la “masificación” de la educación superior, a partir de mediados de los noventa se emprendió una profunda reforma mediante la cual se configuraron algunos de los rasgos que en los años siguientes marcarían el rumbo de este sector: cambios relevantes en el modelo de financiamiento, incluida la introducción de un esquema que aportaba recursos extraordinarios con base en el desempeño de las universidades. Los fondos extraordinarios han permitido canalizar recursos hacia áreas críticas de las instituciones educativas desde hace varios lustros, contribuyendo a impulsar la profesionalización del personal docente, la formación de cuerpos académicos, la introducción de innovaciones pedagógicas, la actualización de planes y programas de estudio, la adopción de nuevas tecnologías, la atención de problemas estructurales (como las pensiones) e incluso hacia la ampliación de la oferta educativa. Los fondos extraordinarios duplicaron su peso relativo en el monto total de recursos canalizados a las universidades públicas durante la primera década del siglo *xxi*: de 7.9% en 2000 a 17.5% en 2009. Un estudio reciente concluyó que, con algunas diferencias regionales, los fondos extraordinarios han sido muy efectivos “al premiar los avances institucionales de las universidades públicas estatales en materia de calidad, consolidación institucional y disminución de brechas de desempeño” (Mungaray, Ocegueda, Moctezuma y Ocegueda, 2016: 67); Carlos Iván Moreno (2017) explica que la construcción de un sistema de aseguramiento de la calidad y la definición de nuevas reglas para impulsar la carrera académica y el reordenamiento de la planta académica, entre otros. Algunas iniciativas

en esta dirección se habían empezado a configurar desde los años ochenta (sobre todo a partir de la creación del Sistema Nacional de Investigadores en 1984), aunque no fue hasta la década siguiente cuando tomaron un vigor significativo.

Estos cambios reflejaron una redefinición del papel del Estado en el ámbito de la educación superior. Así, explica Carlos Moreno (2017) del papel pasivo y distante de otras épocas, el Estado asumió un rol más activo en la regulación y la planeación del sistema de educación superior. En este contexto, a partir de la segunda mitad de los noventa se reinició el crecimiento de la educación superior, aunque con algunos altibajos. Para entonces, la matrícula ya estaba muy cercana a un millón y medio de estudiantes y en los siguientes tres lustros sumó un número semejante de estudiantes adicionales (Gráfica 1 y Cuadro 1). La cobertura alcanzó 16% en 1996; 10 años más tarde se elevó a 25.1%; y logró aumentar a 31.7% en 2012 (Gráfica 2 y Cuadro 1). Así, en un periodo relativamente corto, el país ingresó a la etapa denominada de “acceso de minorías” y logró avanzar rápidamente a través de ésta.

El nuevo ciclo de expansión de la educación superior fue posible, en buena medida, gracias a la multiplicación de las instituciones educativas, lo cual acentuó la diversificación y la segmentación de las opciones de formación. Al iniciar el siglo *xxi*, el país acumulaba 1,416 instituciones de educación superior, la mayor parte de ellas de carácter particular, cifra que se incrementó a 2 394 en 2006 y a 3 371 en 2012, la mayor parte de ellas de carácter particular. De este total, el *ranking* iberoamericano scimago de 2009, basado en una variedad de indicadores de investigación, innovación e impacto social, sólo incluyó a 266 instituciones mexicanas públicas y privadas. Brasil colocó en el mismo *ranking* un número mayor de instituciones (con 419) (scimago, 2018).

En este periodo se llevaron a cabo importantes esfuerzos para asegurar la calidad y la pertinencia de los programas educativos del nivel superior. La política educativa alentó, mediante una estructura de incentivos y el esfuerzo sistemático de muchas instituciones de educación superior, la creciente profesionalización, la habilitación del personal académico, la formación y el desarrollo de cuerpos académicos y la integración de redes temáticas de colaboración. Además, se extendieron las prácticas de evaluación y acreditación hasta abarcar a varios miles de programas de todas las áreas de conocimiento.

En este sentido, Julio Rubio (2006: 42) indica que una de las expresiones de este proceso de profesionalización es el crecimiento del personal académico que obtiene todos (o la parte principal de) sus ingresos del desempeño de funciones docentes y/o de investigación. El personal de tiempo completo en las instituciones públicas en 2004 ascendió a 60 mil docentes, mientras

que en 2012 su número se elevó a 74 mil (Tuirán, 2012: 63), y en 2017 a 81 mil (Formato 911 de la SEP), y por ejemplo, el perfil del personal académico no empezó a cambiar hasta los años noventa.

Según Galaz y Gil Antón (2009: 12), 1 de cada 3 académicos de tiempo completo ingresó entre 1991 y 1998 a las instituciones de educación superior con un posgrado. A partir de entonces la proporción empezó a elevarse rápidamente: entre quienes ingresaron en el periodo 1999-2007 con contratos de tiempo completo, 6 de cada 10 académicos ya contaban con ese perfil. Dicho perfil ya se había generalizado en el subsistema público en 2006 y profundizado en 2012 (Tuirán, 2012: 63).

Actualmente, los datos del Formato 911 de la SEP indican que la plantilla académica de las instituciones de educación superior está constituida en su mayoría (76%) por personal con posgrado. En 2006 había alrededor de 3 290 cuerpos académicos en las instituciones públicas de educación superior (Rubio, 2006: 119); en 2012 su número se elevó a 4 mil cuerpos académicos (Tuirán, 2012: 63) y en 2018 a cerca de 5 800 (Tuirán, 2012: 63; Pi, 2018: 230).

Así, en el 2001 se registraron 473 programas reconocidos por su buena calidad; la cifra aumentó a 1 465 en 2006 (Rubio, 2006: 131) y a 3 682 al terminar 2012 (Tuirán, 2012: 63). Se estima que en 2018 ya había alrededor de 5 mil programas con ese rasgo (Tuirán, 2018: 230). No obstante esos avances, los programas donde estudia 44% de la matrícula evaluable de la educación superior no han sido evaluados o acreditados. Por eso, un informe reciente de la OECD señala que “No existe una cultura sólida de aseguramiento interno de la calidad en todo el sistema de educación superior” (OECD, 2019).

Como era previsible, en todo este periodo expansivo se hizo cada vez más notoria y marcada la presencia en la educación superior de los jóvenes provenientes de los hogares de menores ingresos. Sólo 10% de la matrícula de educación superior en 1992 estaba formada por estudiantes en situación de desventaja económica (los pertenecientes a los cuatro primeros deciles de ingreso); los jóvenes de los segmentos medios representaban alrededor de 44% y los hijos de familias acomodadas (las que forman los dos últimos deciles) concentraban 46%. En contraste, el peso relativo de los jóvenes de escasos recursos en la matrícula total aumentó en el año 2016 a poco más de 23%, (Tuirán, 2012: 62; y Tuirán, 2018: 226.) Este hecho fue acompañado por una mayor participación de las mujeres en la educación superior, que en 2004 igualó a la de los hombres. Para entonces las mujeres representaban 31% de la matrícula en el área de conocimiento de Ingeniería y Tecnología, donde su presencia había sido poco significativa (Razo, 2008: 69). También la mayoría de las entidades federativas alcanzó una cobertura de al menos 30%, con lo

cual entraron de lleno en la etapa de “acceso de masas”. Hasta el año 2000, únicamente dos entidades alcanzaban esa proporción. A este grupo selecto se sumaron 4 entidades más en 2006; posteriormente, en 2012, se incorporaron 14 entidades (Información proveniente del Formato 911 de la SEP).

La etapa de acceso de masas

La trayectoria de la educación superior en los años recientes continuó marcada por la expansión de la matrícula. De 3 millones 449 mil estudiantes en 2012, aumentó a 4 millones 209 mil en 2017 (Gráfica 1 y Cuadro 1). Esto significó un aumento de la cobertura de 31.7% en el ciclo que inició en 2012 a 38.4% en 2017 y se estima que alcanzará casi 40% en 2018-2019 (Gráfica 2 y Cuadro 1).

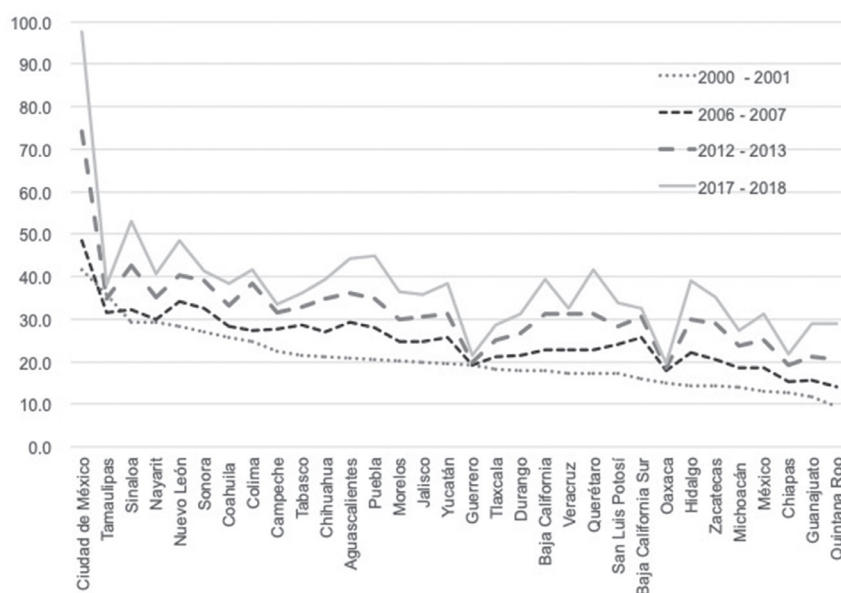
El ingreso de la educación superior a la etapa de “acceso de masas” tuvo como precondition el aumento en las tasas de cobertura de la educación media superior y en el número de sus egresados. Es previsible que la presión para las instituciones educativas de tipo superior sea aún mayor en los próximos años debido a la rápida universalización de la educación media superior.¹ Para digerir esas presiones y responder a la demanda de educación superior, el sistema educativo en este nivel no sólo siguió ampliando su escala, sino que también ganó complejidad y heterogeneidad. En 2017 operaban en el país 3 763 instituciones educativas (1 021 instituciones públicas y 2 742 particulares) ampliamente diferenciadas según su quehacer y su misión, sus funciones sustantivas, sus formas de organización, su régimen de sostenimiento, su capacidad académica, su variedad de oferta educativa y su composición social de la matrícula, entre otros rubros (de todas estas instituciones de educación superior, sólo una pequeña proporción corresponde a la imagen de integración virtuosa de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión). El *ranking* iberoamericano scimago de 2018 sólo incluyó a 322 instituciones públicas y privadas mexicanas, sólo detrás de Brasil con 454 (scimago, 2018).

En este contexto institucional, varios de los mecanismos y medidas de política diseñados para atender de manera integral las demandas de desarrollo de la educación superior comenzaron a mostrar signos de agotamiento. Con

¹ La cobertura de la educación media superior aumentó de 65.9 a casi 85% en los últimos cinco años, acicateada por la reforma constitucional de obligatoriedad y gratuidad de este nivel educativo. Asociado a ello, el número de egresados de la educación media superior se elevó de un millón 116 mil jóvenes en 2012 a 1 millón 410 mil en 2017.

respecto al financiamiento de la educación superior, la astringencia presupuestal, provocada por la caída en los precios del petróleo en 2015 y la volatilidad económica mundial, trajo consigo una marcada disminución del número y el monto de los fondos extraordinarios, lo que afectó a las instituciones públicas de educación superior. Igualmente, en lo que toca a las prácticas de aseguramiento de la calidad, fue notoria la atonía del sistema de incentivos para alinear las decisiones institucionales con los estándares de desempeño y calidad. Finalmente, también se hicieron evidentes las limitaciones de los arreglos actuales de planeación federalista para propiciar la convergencia territorial de la cobertura de la educación superior (Mendoza, 2015: 3-32).

Gráfica 3
Cobertura de la educación superior por entidad federativa. México, 2000, 2006, 2012 y 2017



Fuente: estimaciones con base en la información proveniente del Formato 911 de la sep y las estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Un rasgo sobresaliente del proceso expansivo de la matrícula en el ámbito territorial ha sido su carácter desigual. Las oportunidades educativas de un joven de la ciudad de México son hoy en día cinco veces más elevadas que las de un joven que vive en Chiapas, Guerrero o Oaxaca. De hecho, para 2017, en esas entidades, la cobertura era cercana al 20%. Además, 7 de las 32 entidades federativas del país registraban una cobertura menor a 30%. De ese conjunto, 4 estados (Quintana Roo, Guanajuato, Michoacán y Tlaxcala) estaban muy

cerca de ese umbral. En el otro extremo, la Ciudad de México era la única entidad que en 2017 alcanzaba una cobertura que ya la situaba en la última etapa del proceso de universalización de la educación superior (la fase de “acceso absoluto a la educación superior”), seguida por Sinaloa, colocada tan solo un peldaño atrás (en la etapa de “acceso universal”). El resto de las entidades federativas (23) se encontraba en la etapa de “acceso de masas”, con una cobertura que fluctuaba entre 30 y 50% (Gráfica 3).

El futuro ya nos alcanzó

La educación superior mexicana se encuentra actualmente en un momento decisivo. A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, la cobertura actual de la educación terciaria está muy por debajo del nivel que cabría esperar del grado de desarrollo del país y de las expectativas y necesidades de sus jóvenes. De acuerdo con datos del Índice de Competitividad Global 2017-2018, al considerar únicamente el valor de la tasa de cobertura de la educación superior, México ocupó en 2018 la posición 81 (de 137 países) (Schwab, 2017).

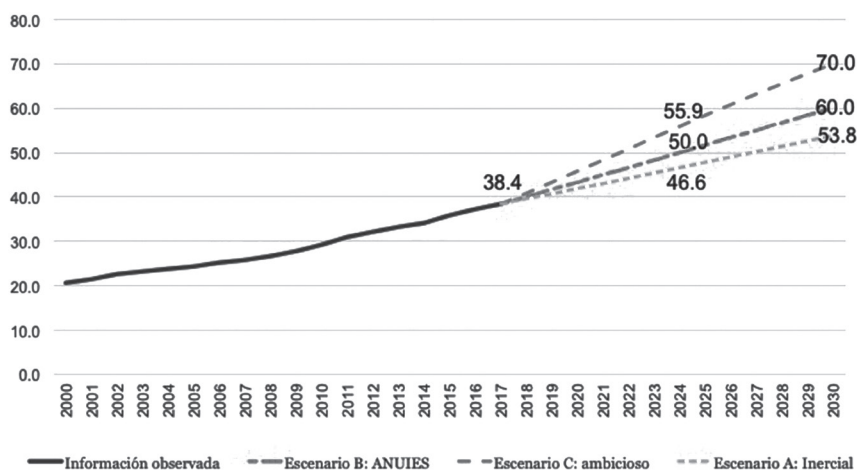
Las regiones con mayor cobertura de la educación superior son Europa Central y del Este (con una tasa de 77.7%) y América del Norte y Europa Occidental (con 76.7), seguidos muy de lejos por América Latina y el Caribe (con 48.4%) (Calderón, 2018). Dentro de esta última región, países de desarrollo relativo similar, como Chile, Argentina, Brasil y Colombia, alcanzaron recientemente tasas de 87%, 80%, 46% y 51%, de manera respectiva (UNESCO, 2017). México, con casi 40%, está muy por debajo de esos niveles, sin embargo, su escala del sistema de educación superior es tal que, según el tamaño de la matrícula, ocupa el lugar número 20 en el mundo, sólo superado por Brasil en América Latina, que ocupa el lugar número 15. El tamaño de la matrícula de México es superior al de países como Japón, Alemania, Francia y Reino Unido, entre muchos otros (véase Calderón, 2018).

La baja tasa de cobertura del país responde tanto a fracturas de los niveles educativos previos, como a las propias evolución e insuficiencias de la educación terciaria. Cada año miles de jóvenes que han concluido su bachillerato se ven impedidos, por diferentes razones, a continuar sus trayectorias educativas, incluidos quienes no encuentran cupo en las instituciones de educación superior, sobre todo en las universidades más prestigiadas.

Para abrir las puertas de la educación a los jóvenes, es preciso redoblar el paso. En esta línea, el Presidente López Obrador ha dicho reiteradamente y prometido, tanto en campaña como en el gobierno, que durante su adminis-

tracción “nadie se va a quedar sin la oportunidad de estudiar”. Esto supone brindar garantías para que quienes deseen estudiar una carrera profesional, y cuenten con un certificado de bachillerato, lo puedan hacer. De qué tamaño es la brecha actual entre la oferta y la demanda de educación superior? Es decir, ¿qué esfuerzo tendría que hacer el nuevo gobierno para cumplir este compromiso? Una primera respuesta a esta pregunta puede derivarse si se analiza con detenimiento la evolución del flujo de ingreso a la educación terciaria (en el ciclo t) y del flujo de egreso de la educación media superior (en el ciclo $t-1$), así como la diferencia entre ambos [Gráfica 4(a)]. Como se puede advertir, el flujo de ingreso a la educación superior, aunque creciente, no ha podido equiparar en el último cuarto de siglo al del egreso de la educación media superior, salvo en 2012. A partir de este año, la brecha que separó a los flujos de egreso e ingreso ascendió, en promedio, a cerca de 200 mil personas anualmente durante el periodo 2013-2017 (con una tasa de absorción que fluctuó entre 83 y 84%).

Gráfica 4
Escenarios de cobertura de la educación superior. México, 2024 y 2030



Fuente: elaborado con base en los datos del Cuadro 2.

Esta diferencia debe ser interpretada con cautela. Por un lado, recuérdese que no todos los egresados de la educación media superior (en el ciclo $t-1$) están suficientemente motivados para seguir la educación superior (en el ciclo t) y, en consecuencia, muchos de ellos (sin que se sepa su número) no lo hacen, aunque eventualmente más tarde cambien de opinión. Por el otro,

no todos los egresados que están suficientemente motivados para hacer este tránsito a la educación superior encuentran un espacio en alguna de las carreras e instituciones de su preferencia. Un cierto número de quienes desean ingresar a la educación superior, al no encontrar cupo en el ciclo *t*, trasladan su demanda a los siguientes ciclos, a menudo en situación de extra-edad, lo que provoca que el rezago se acumule y ejerza presión sobre las instituciones de educación superior, o bien, después de intentarlo (uno o más veces) sin éxito, abandonen el proyecto de realizar estudios superiores.

¿Qué propone hacer el gobierno de López Obrador para avanzar hacia la universalización de la educación terciaria? ¿Cuáles serán los instrumentos más relevantes que se avizora empleará para lograr un incremento significativo en la matrícula y la cobertura de la educación superior? ¿Qué hará para atender las necesidades de los jóvenes en desventaja? ¿Cómo garantizará que las opciones sean cada vez más pertinentes y de calidad? ¿Qué desafíos y dificultades enfrentará para lograr las metas propuestas?

La obligatoriedad de la educación superior

Con el propósito de multiplicar las oportunidades educativas de tipo superior, y sobre todo de abrir opciones a los grupos en desventaja, en diciembre pasado, el gobierno de López Obrador presentó la iniciativa de reforma a los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que incluye, entre otros aspectos, la obligatoriedad de la educación superior. La experiencia internacional enseña que todos los sistemas educativos que transitan por un proceso de masificación o universalización de la educación superior se ven obligados a impulsar reformas a la arquitectura normativa e institucional de la educación superior y a revisar las modalidades y formas de organización, gestión y administración de las instituciones educativas. Algunos países, al igual que México, debaten actualmente acerca de la pertinencia y la relevancia de impulsar la obligatoriedad de la educación superior, como es el caso de Argentina y Costa Rica.

La iniciativa de reforma a los citados artículos constitucionales se vuelve un instrumento normativo muy relevante, encaminado a proteger el derecho a la educación. Sin embargo, ha generado muchas dudas y preguntas, entra las cuales destacan las siguientes: ¿Qué significa la obligatoriedad de la educación superior? ¿Por qué extenderla hasta este nivel educativo? ¿Para qué sirve? ¿A quiénes beneficia y a quienes afecta? ¿No atenta contra la libertad de los individuos? ¿La obligatoriedad incluye al posgrado o comprende sólo

el nivel previo? ¿La obligatoriedad afectaría, limitaría o eliminaría de *facto* la condición especial de muchas de ellas (su autonomía)?² ¿Cuál sería el alcance de la gratuidad? ¿Cuáles serían las consecuencias de la gratuidad para las instituciones de educación superior?³

A diferencia de los niveles educativos anteriores, la obligatoriedad no podría significar para los jóvenes (ya mayores de edad) o sus padres una responsabilidad de estudiar una carrera. El cumplimiento del carácter obligatorio de la educación superior sería, ante todo, un deber y una responsabilidad para el Estado —*federación, estados y municipios*— de crear las condiciones dirigidas a lograr que la población que gozaría de este derecho acceda a las universidades, permanezca en ellas y concluya oportunamente sus estudios (será necesario definir, por supuesto, un asunto toral: ¿Quiénes podrán reclamar este derecho? ¿Serán sólo los jóvenes en edad de cursar la educación terciaria o también incluirá a otros grupos de edad?).

Como se advertirá, la iniciativa de obligatoriedad de la educación superior enfrenta complejos y variados retos y dificultades, y tiene muy diversas aristas. Supone, entre otros aspectos, garantizar gratuidad en todas las instituciones públicas; apoyar, sobre todo con becas y otras acciones de naturaleza académica a los jóvenes en desventaja; elevar las oportunidades de formación con calidad a lo largo y ancho del país; y resolver las insuficiencias del sistema educativo en los niveles previos. En particular, la gratuidad, como lo ha sido en otros países de la región (Rama, 2009: 178), podría convertirse en un poderoso impulso de la masificación de la educación superior, al facilitar la incorporación de estudiantes provenientes de sectores de menores ingresos y bajo capital cultural. Tomando en cuenta que la composición social de la matrícula es muy heterogénea, la gratuidad podría convertirse eventualmente en una medida regresiva. De ahí que sea necesario debatir si ésta aplica sólo a los jóvenes provenientes de los segmentos de menores ingresos.

En México se elevó previamente a rango constitucional la obligatoriedad de la educación primaria en 1934, de la secundaria en 1993, de la educación

² Preocupa, por ejemplo, que eso ocurra al impedir que las universidades determinen los parámetros de ingreso de los aspirantes, ya que en la práctica quedaría restringida la facultad de autogobernarse (véase intervención de Valls, 2019: 7-9).

³ También preocupan las consecuencias de la gratuidad para las universidades, principalmente las autónomas, ya que enfrentarían una fuerte reducción de recursos propios (por concepto de cuotas, contribuciones y servicios escolares), los cuales difícilmente serían resarcidos por el presupuesto federal o los estatales. Recuérdese además que muchas de ellas muestran indicios de enfrentar un severo déficit financiero y esto no haría más que profundizarlo.

preescolar en 2002 y de la educación media superior en 2012. De este modo, en dos décadas (de 1993 a 2012), la educación obligatoria, que inicialmente sólo cubría a la población en edad de cursar la educación primaria (6 a 11 años), abarcó a la población de 3 a 17 años. La obligatoriedad de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior ha contribuido a fortalecer el compromiso del Estado con el derecho a la educación de las nuevas generaciones. Ha tenido igualmente la virtud de prolongar cada vez más la estancia en la escuela de niñas, niños y adolescentes, basado en el supuesto de la que la asistencia a lo largo de un mayor número de años constituye un bien en sí mismo, ya que “la sociedad confía en el valor de la educación como factor de promoción individual y colectivo” (Véase, al respecto, Rebollo, 2005: 217-227). También la constante ampliación de la escolaridad obligatoria ha constituido un medio para retrasar la entrada de adolescentes y jóvenes en el mercado laboral.

Sin embargo, debe reconocerse que, de todos esos niveles educativos, sólo la educación primaria casi alcanzó cobertura universal. A su vez, la educación preescolar, la secundaria y la media superior registraron —en mayor o menor medida— aumentos significativos en su cobertura después de establecida la obligatoriedad, aunque todavía no aseguren el acceso de quienes están en edad de cursar cada uno de esos niveles. Por ejemplo, todavía cerca de 1 de cada 5 niñas y niños en edad de cursar la educación preescolar (3 a 5 años) no asistía a la escuela en 2015 a pesar de haber transcurrido casi una década desde que se decretó la obligatoriedad de la educación preescolar. Similarmente, cerca de 7% de los adolescentes en edad de cursar a secundaria (de 12 a 14 años) se encontraba en esa misma condición, no obstante haber transcurrido más de dos décadas desde la publicación del mandato de obligatoriedad. Finalmente, de los jóvenes en edad de cursar la educación media superior, alrededor de uno de cada cuatro no asiste a la escuela, no obstante que la reforma de 2012 establece que en 2021 deberá haberse logrado cobertura universal (INEE, 2018: 95-129). Los diferentes niveles de la educación obligatoria tienen en común su baja calidad y enfrentan rezagos y numerosos retos que se reflejan en la persistencia de bajas tasas de asistencia escolar, altas tasas de deserción y el elevado truncamiento de las trayectorias educativas de niños y jóvenes. Así, la reforma que estableció la obligatoriedad de la educación preescolar, marcó los siguientes plazos para alcanzar cobertura universal: para el tercer año, se haría obligatoria a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año, a partir del ciclo 2005-2006; y el primer año, a partir de 2008-2009. En el caso de la educación media superior, el plazo para alcanzar cobertura universal fue el ciclo escolar 2021-2022; es decir, casi 10 años después de la reforma constitucional.

Por las experiencias de los niveles previos, el riesgo siempre latente es que, de ser aprobada y elevarse a rango constitucional, la obligatoriedad de la educación superior se convierta en letra muerta. Por ello, el Congreso de la Unión deberá valorar profundamente su factibilidad. Como parte de esa valoración cuidadosa, será necesario garantizar su aplicación gradual y determinar el periodo en el que podría concretarse. No hay duda de que la obligatoriedad pondría a prueba la voluntad y el compromiso del gobierno federal y de los estados, tanto de dar impulso a los cambios organizacionales e institucionales necesarios, como de asumir el financiamiento que se requiere para garantizar el derecho a la educación.

El debate parlamentario deberá poner en claro cuántos recursos deberá otorgar y qué tipo de esfuerzos de corto, mediano y largo plazos deberá llevar a cabo el Estado para cumplir con este mandato constitucional. Será necesario, por ejemplo, identificar el monto y la fuente de los recursos fiscales requeridos para cumplir con este importante compromiso. Por eso, convendría, por ejemplo, solicitar al Ejecutivo Federal la presentación de una evaluación del impacto presupuestario de la iniciativa por el que se reforman los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como ocurrió con la iniciativa de reforma al tercero constitucional de 2012-2013.

Futuro deseable en la educación superior

*No sabemos lo que nos traerá el futuro,
pero podemos, si nos movemos en la dirección
correcta, llevarlo hacia un lugar mejor.*

Salman Rushdie

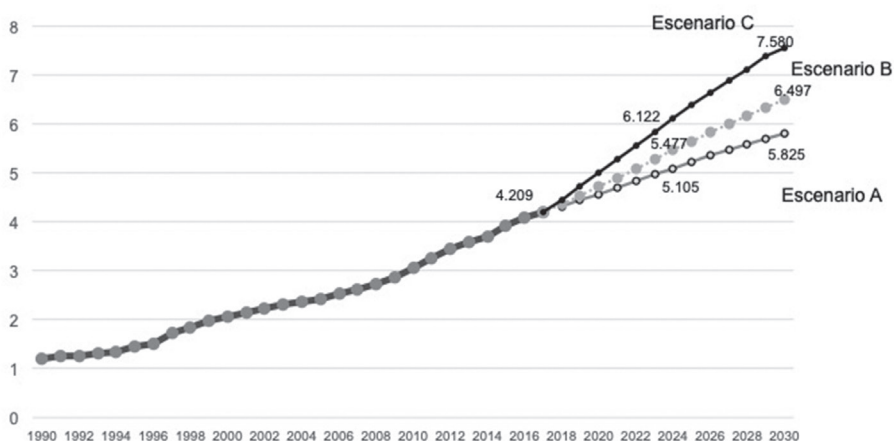
Para construir un futuro deseable en la educación superior, se requiere anticipar desafíos y oportunidades, delinear cursos de acción alternativos, evaluar sus costos y consecuencias, fijar metas socialmente compartidas y contar con el compromiso de todos los actores sociales estratégicos para lograrlas. Con el propósito de contribuir a la realización de algunas de esas tareas, en este trabajo se delinearán tres escenarios que sirven para valorar la envergadura del desafío y contrastar la magnitud de los esfuerzos que el país tendría que

realizar en cada caso para avanzar, de manera gradual, hacia el camino de la universalización de la educación superior.

Los tres escenarios son los siguientes:

1. El escenario A sirve sólo como referencia y es de carácter inercial; recoge la tendencia histórica de crecimiento de la educación superior registrada durante el periodo 1961-2017. Bajo este escenario, la cobertura crecería a 46.6% en 2024 y a 53.8% en 2030, con un promedio anual de 1.2% (Gráfica 4). Esta previsión implicaría alcanzar una matrícula de 5 millones 105 mil estudiantes en 2024 y de 5 millones 825 mil en 2030 (Gráfica 5). La evolución indicada significaría un incremento promedio anual en la matrícula de alrededor de 130 mil alumnos en el primer sexenio y de 120 mil en el segundo (Cuadro 2), cifras que serían insuficientes para propiciar un aumento significativo en el índice de absorción (véase Cuadro 3).⁴

Gráfica 5
Escenarios de matrícula de la educación superior. México, 2024 y 2030



Fuente: elaborado con base en los datos del Cuadro 2.

⁴ Véase, por ejemplo, las declaraciones de López Obrador el 7 de julio de 2018, recogidas por *Reporte Nivel Uno* (2019).

Cuadro 2
Proyecciones de matrícula y cobertura de la educación superior por escenario, 2019-2030

Ciclo escolar	Matrícula					
	Escenario A	Incremento	Escenario B	Incremento	Escenario C	Incremento
		anual Escenario A		anual Escenario B		anual Escenario C
2019-2020	4 445 325	120 275	4 548 011	172 129	4 727 783	263 223
2020-2021	4 571 205	125 879	4 726 692	178 681	4 999 363	271 579
2021-2022	4 702 153	130 948	4 911 278	184 586	5 277 932	278 569
2022-2023	4 837 214	135 061	5 100 635	189 358	5 561 513	283 581
2023-2024	4 972 953	135 739	5 290 947	190 312	5 845 075	283 562
2024-2025	5 105 599	132 646	5 477 900	186 952	6 122 842	277 767
Promedio del periodo 2019-2024		130 091		183 669		276 380
2025-2026	5 234 244	128 645	5 660 151	182 251	6 392 247	269 406
2026-2027	5 358 693	124 450	5 837 127	176 976	6 651 655	259 407
2027-2028	5 477 988	119 295	6 007 430	170 304	6 898 598	246 943
2028-2029	5 593 819	115 831	6 172 591	165 161	7 134 099	235 501
2029-2030	5 709 352	115 532	6 335 846	163 255	7 361 368	227 269
2030-2031	5 825 389	116 037	6 497 900	162 054	7 580 873	219 505
Promedio del periodo 2034-2030		119 965		170 000		243 005

Ciclo escolar	Cobertura		
	Escenario A	Escenario B	Escenario C
2019-2020	40.7	41.7	43.3
2020-2021	41.9	43.3	45.8
2021-2022	43.0	45.0	48.3
2022-2023	44.2	46.6	50.8
2023-2024	45.4	48.3	53.4
2024-2025	46.6	50.0	55.9
Promedio del periodo 2019-2024			
2025-2026	47.8	51.7	58.4
2026-2027	49.0	53.4	60.8
2027-2028	50.2	55.0	63.2
2028-2029	51.4	56.7	65.5
2029-2030	52.6	58.4	67.8
2030-2031	53.8	60.0	70.0
Promedio del periodo 2034-2030			

Fuente: Proyecciones de cobertura y matrícula de la educación superior con base en las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población.

Cuadro 3
Flujo de nuevo ingreso a la educación superior, flujo de egrro de la educación media superior, brecha entre ambos flujos e índice de absorción

Ciclo escolar	Nuevo ingreso a educación superior			Flujo de egreso de la educación media superior	
	Observado	Escenarios			
		Escenario A	Escenario B		Escenario C
1990-1991	285 977				
1991-1992	330 514			428 515	
1992-1993	295 718			432 796	
1993-1994	393 018			436 451	
1994-1995	410 513			429 985	
1995-1996	358 220			445 052	
1996-1997	390 085			444 676	
1997-1998	420 369			479 373	
1998-1999	491 255			520 500	
1999-2000	522 944			560 885	
2000-2001	544 449			577 784	
2001-2002	562 788			604 841	
2002-2003	588 943			635 215	
2003-2004	602 152			676 725	
2004-2005	610 438			720 248	
2005-2006	635 167			742 717	
2006-2007	660 348			779 436	
2007-2008	695 766			807 288	
2008-2009	726 999			839 807	
2009-2010	787 797			864 907	
2010-2011	862 268			896 080	
2011-2012	918 176			936 258	
2012-2013	955 381			961 946	
2013-2014	936 495			1 116 301	
2014-2015	985 366			1 167 358	
2015-2016	1 057 645			1 247 277	
2016-2017	1 093 982			1 311 364	
2017-2018	1 114 134			1 326 801	
2018-2019		1 146 138	1 159 609	1 183 109	
2019-2020		1 178 011	1 205 223	1 252 863	
2020-2021		1 211 369	1 252 573	1 324 831	
				1 459 060	

Continúa...

Ciclo escolar	Nuevo ingreso a educación superior			Flujo de egreso de la educación media superior	
	Observado	Escenarios			
		Escenario A	Escenario B		Escenario C
2021-2022		1 246 071	1 301 489	1 398 652	1 501 155
2022-2023		1 281 862	1 351 668	1 473 801	1 542 472
2023-2024		1 317 832	1 402 101	1 548 945	1 582 545
2024-2025		1 352 984	1 451 643	1 622 553	1 622 549
2025-2026		1 387 075	1 499 940	1 693 946	1 648 193
2026-2027		1 420 054	1 546 839	1 762 689	1 674 115
2027-2028		1 451 667	1 591 969	1 828 128	1 700 032
2028-2029		1 482 362	1 635 737	1 890 536	1 726 156
2029-2030		1 512 978	1 678 999	1 950 763	1 752 439
2030-2031		1 543 728	1 721 944	2 008 931	1 778 213

Ciclo escolar	Brecha del nuevo ingreso a educación superior			
	Observado	Escenarios		
		Escenario A	Escenario B	Escenario C
1990-1991				
1991-1992	98 001			
1992-1993	137 078			
1993-1994	43 433			
1994-1995	19 472			
1995-1996	86 832			
1996-1997	54 591			
1997-1998	59 004			
1998-1999	29 245			
1999-2000	37 941			
2000-2001	33 335			
2001-2002	42 053			
2002-2003	46 272			
2003-2004	74 573			
2004-2005	109 810			
2005-2006	107 550			
2006-2007	119 088			
2007-2008	111 522			
2008-2009	112 808			
2009-2010	77 110			
2010-2011	33 812			

Ciclo escolar	Brecha del nuevo ingreso a educación superior			
	Observado	Escenarios		
		Escenario A	Escenario B	Escenario C
2011-2012	18 082			
2012-2013	6 565			
2013-2014	179 806			
2014-2015	181 992			
2015-2016	189 632			
2016-2017	217 382			
2017-2018	212 667			
2018-2019		234 187	220 716	197 217
2019-2020		239 703	212 492	164 852
2020-2021		247 691	206 487	134 229
2021-2022		255 085	199 667	102 503
2022-2023		260 611	190 804	68 672
2023-2024		264 712	180 444	33 600
2024-2025		269 565	170 906	-4
2025-2026		261 118	148 253	-45 753
2026-2027		254 061	127 277	-88 573
2027-2028		248 365	108 063	-128 096
2028-2029		243 794	90 419	-164 380
2029-2030		239 460	73 439	-198 324
2030-2031		234 484	56 269	-230 719

Ciclo escolar	Índice de absorción a educación superior			
	Observado	Escenarios		
		Escenario A	Escenario B	Escenario C
1990-1991				
1991-1992	77.1			
1992-1993	68.3			
1993-1994	90.0			
1994-1995	95.5			
1995-1996	80.5			
1996-1997	87.7			
1997-1998	87.7			
1998-1999	94.4			
1999-2000	93.2			

Continúa...

Ciclo escolar	Índice de absorción a educación superior			
	Observado	Escenarios		
		Escenario A	Escenario B	Escenario C
2000-2001	94.2			
2001-2002	93.0			
2002-2003	92.7			
2003-2004	89.0			
2004-2005	84.8			
2005-2006	85.5			
2006-2007	84.7			
2007-2008	86.2			
2008-2009	86.6			
2009-2010	91.1			
2010-2011	96.2			
2011-2012	98.1			
2012-2013	99.3			
2013-2014	83.9			
2014-2015	84.4			
2015-2016	84.8			
2016-2017	83.4			
2017-2018	84.0			
2018-2019		83.0	84.0	85.7
2019-2020		83.1	85.0	88.4
2020-2021		83.0	85.8	90.8
2021-2022		83.0	86.7	93.2
2022-2023		83.1	87.6	95.5
2023-2024		83.3	88.6	97.9
2024-2025		83.4	89.5	100.0
2025-2026		84.2	91.0	102.8
2026-2027		84.8	92.4	105.3
2027-2028		85.4	93.6	107.5
2028-2029		85.9	94.8	109.5
2029-2030		86.3	95.8	111.3
2030-2031		86.8	96.8	113.0

Fuente: estimaciones y proyecciones con base en el Formato 911 de educación media superior y superior, ciclos 1990-2030.

Bajo este escenario, el país no podría ingresar a la etapa denominada de “acceso universal” (que implica una cobertura de al menos 50%) antes de que concluya la administración del Presidente López Obrador; además, a México le tomaría alrededor de 30 años adicionales (después de 2024) lograr una cobertura de 85% para cerrar esta etapa.

2. El escenario B, que reproduce la trayectoria propuesta por la ANUIES, significa alcanzar una cobertura de 50% en 2024 y de 60% en 2030, con un aumento de casi 1.7 puntos por año (Gráfica 4 y Cuadro 2). Bajo este escenario, la matrícula de educación superior se elevaría a 5 millones 477 mil alumnos en 2024 y a 6 millones 497 mil en 2030 (Gráfica 5 y Cuadro 2). Así, la matrícula crecería en promedio 184 mil alumnos por año en el primer periodo y 170 mil en el segundo, que es una dinámica muy cercana a la registrada por el país durante el periodo 2009-2017 y 21% mayor que la que se deriva del escenario anterior. Si bien este crecimiento elevaría el índice de absorción, su crecimiento sería insuficiente, puesto que no se equipararían los flujos de egreso de la educación media superior con los del ingreso a la educación superior (Véase cuadro 3).

Bajo este escenario, México estaría colocado en el umbral del ingreso a la etapa de “acceso universal” a la educación superior al finalizar el 2024 (con 50% de cobertura bruta) y aún tendría un largo camino que recorrer (poco más de 25 años) para alcanzar, con esa dinámica, una cobertura de 85% y generalizar así esta experiencia entre los jóvenes mexicanos.

3. Finalmente, el escenario C, más exigente y ambicioso que los dos anteriores, implicaría una cobertura de 55.9% en 2024 y de 70% en 2030, con un crecimiento de casi 2.5 puntos por año (Gráfica 4 y Cuadro 2). Así, con este escenario, la matrícula se elevaría a 6 millones 122 mil estudiantes en 2024 y a 7 millones 580 mil en 2030 (Gráfica 5 y Cuadro 2). Este escenario implicaría realizar un esfuerzo inédito en la historia de la educación superior mexicana. Supone un crecimiento anual de la matrícula de 276 mil alumnos en el primer periodo y de 243 mil en el segundo. Bajo este escenario sería posible equiparar los flujos de egreso del bachillerato con los de ingreso a la educación superior (Véase Cuadro 3).

Considerando sólo el periodo 2018-2024, el escenario C significaría una dinámica 83% mayor que la del primer escenario y 51% mayor a la del segundo. En congruencia con esta dinámica, el índice de absorción aumentaría en el escenario C hasta alcanzar 100% en 2024 (en contraste con los otros dos escenarios) e incluso podría seguir creciendo en los años siguientes para dar cabida en el sistema educativo a las personas en situación de extraedad interesadas en seguir estudiando. De esta forma, el país no sólo ingresaría a la etapa de “acceso universal” más tempranamente, sino incluso avanzaría un trecho importante de ésta antes de concluir la presente administración, al tiempo que reduciría a 15 años el lapso adicional (después de 2024) que se requeriría para lograr el umbral de 85% de cobertura.

Como se puede advertir, estos tres escenarios colocan al país frente a una suerte de disyuntiva, uno de ellos inaceptable, que es el de la inercia y el conformismo. Si seguimos avanzando al ritmo de las últimas cinco décadas, ejemplificado por el escenario A, la cobertura de la educación superior avanzaría muy lentamente e implicaría la acumulación extraordinaria de jóvenes excluidos de la educación superior. El escenario B, si bien más exigente que el anterior, tampoco guarda correspondencia con las promesas de López Obrador y un eventual mandato de obligatoriedad de la educación superior. Finalmente, con el escenario C, el país podría ser capaz de avanzar decidida y rápidamente en el propósito de garantizar que “ninguna persona que desee estudiar se vea impedida de hacerlo por falta de condiciones o de cupo en las instituciones de enseñanza” (Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 *Plataforma Electoral y Programa de Gobierno de Morena*: 25). Así, México podría adelantar su ingreso a la etapa de “acceso universal”, y lo más importante, el país reduciría significativamente el costo social que tiene año con año la exclusión de cientos de miles de jóvenes.

El escenario C propone esencialmente adicionar, en un contexto demográfico más propicio que en el pasado, alrededor de 30 puntos de cobertura en un plazo de 12 años. Afortunadamente, las tendencias demográficas juegan a favor de la dinámica expansiva de la educación superior. De hecho, se prevé que a partir de 2018 y en los años siguientes, el grupo de población de entre 18 y 22 años, es decir, el grupo que corresponde a la población en edad de asistir a la educación superior, empezará a disminuir tanto en términos relativos, como en términos absolutos, debido a la declinación sostenida de la fecundidad ocurrida años atrás, lo cual contribuiría a reducir el esfuerzo presupuestal que se requiere por cada punto porcentual de cobertura. ¿Es viable lograr ese propósito en un plazo tan corto? ¿Hay alguna otra experiencia en América Latina o en otras regiones del mundo que muestren que es posible alcanzar una meta de esta envergadura? La respuesta es afirmativa. En otras latitudes, sobresale el rápido crecimiento de la cobertura de la educación superior de Corea, que logró un aumento de casi 42 puntos porcentuales entre 1990 y 2000. Una experiencia más cercana es la de Chile, país que fue capaz de elevar su cobertura de 37.3% en el año 2000 a 66.1% en 2010 (véase Ocegueda, 2014: 181-192).

Inversión requerida para ampliar las oportunidades educativas

Esta sección tiene el propósito de determinar de manera aproximada los recursos que se requieren para hacer frente —en el corto, mediano y largo plazos— a la eventual obligación de ofrecer educación superior. Antes de hacerlo, conviene tener presente algunos de los problemas de financiamiento que arrastra la educación superior y que requieren ser atendidos. Algunos de los más relevantes, son los siguientes: (i) la insuficiencia del presupuesto ordinario asignado a las instituciones educativas para atender la demanda creciente y solventar las transformaciones que les permitan adaptarse al cambiante entorno nacional e internacional;⁵ (ii) la inequidad en la asignación del subsidio promedio por estudiante en los diferentes subsistemas e instituciones de educación superior; y (iii) la insuficiencia e inestabilidad de los fondos extraordinarios y la consiguiente incertidumbre presupuestal de cada año, que dificulta los procesos de planeación de mediano y largo plazos de las instituciones educativas.

El gasto federal por alumno no ha crecido con la misma dinámica que la matrícula. La matrícula pública total y escolarizada creció 121 y 109% entre 2000 y 2017, en contraste con el gasto federal que sólo lo hizo en 71% en el mismo periodo (véase ANUIES, Nota informativa presentada a la Asamblea General, 2018; véase también las estimaciones de Javier Mendoza en nota inédita facilitada por el autor), lo que propició una caída significativa en el gasto federal por estudiante (Cuadro 4).

⁵ Como consecuencia, según Jaime Valls (2019: 13), “en la actualidad, prácticamente todas las instituciones públicas presentan [en mayor o menor medida] insuficiencia presupuestal para financiar su operación”. Más allá de este hecho, hay al menos 10 instituciones cuya situación financiera es sumamente frágil y con varios años de operación deficitaria. Un estudio realizado por la Subsecretaría de Educación Superior en 2018 estimó que el déficit total estimado en abril de 2018 ascendió a 18 619.3 millones de pesos y estableció que sus principales causas son las siguientes: “La plantilla no reconocida por la SEP-SHCP; el haber convenido prestaciones con los sindicatos no contempladas en el modelo de financiación SEP-SHCP; la inexistencia o inoperancia financiera de los sistemas de pensión y jubilación del personal; en algunos federal y la fuerte reducción en los fondos extraordinarios de la SEP durante 2016 y 2017 agravaron la condición financiera de esas universidades y las intervenciones de la Auditoría Superior de la Federación hicieron evidentes varias de las anomalías” (Véase Subsecretaría de Educación Superior, *Reunión de Trabajo con Rectores de Universidades Públicas Estatales con Problemas Financieros*, 2018).

Cuadro 4
Monto del gasto federal en educación superior y posgrado y como
porcentaje del PIB, matrícula pública total y escolarizada de educación
superior y subsidio federal por estudiante, 2000-2017

Año	Gasto Federal ^{1/}			Matrícula pública escolarizada ^{2/}		Subsidio federal por estudiante (pesos a precios 2017)
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos a precios de 2017 ^{3/}	% del PIB	Matrícula total	Matrícula escolarizada	
2000	31 559	73 199	0.47%	1 328 391	1 231 200	59 453
2001	35 870	78 448	0.51%	1 377 501	1 269 500	61 794
2002	41 043	85 105	0.55%	1 436 074	1 332 290	63 879
2003	43 752	87 172	0.56%	1 501 335	1 393 586	62 552
2004	47 149	87 037	0.53%	1 563 286	1 461 195	59 566
2005	53 604	93 454	0.56%	1 615 796	1 512 101	61 804
2006	54 437	89 207	0.51%	1 654 253	1 553 060	57 439
2007	65 235	101 061	0.57%	1 703 622	1 601 654	63 098
2008	73 191	106 780	0.59%	1 758 205	1 656 456	64 463
2009	81 971	115 056	0.67%	1 836 451	1 715 634	67 063
2010	85 662	115 004	0.64%	1 968 616	1 836 837	62 610
2011	94 761	120 233	0.65%	2 113 587	1 943 194	61 874
2012	102 501	124 911	0.65%	2 268 506	2 058 410	60 683
2013	105 716	126 892	0.65%	2 403 596	2 173 256	58 388
2014	118 390	136 097	0.68%	2 489 566	2 270 915	59 931
2015	121 812	136 238	0.66%	2 620 354	2 377 819	57 295
2016	127 951	135 834	0.64%	2 754 352	2 489 520	54 562
2017	125 195	125 195	0.57%	2 863 985	2 575 233	48 615

^{1/} Gasto en las subfunciones de educación superior y de posgrado.

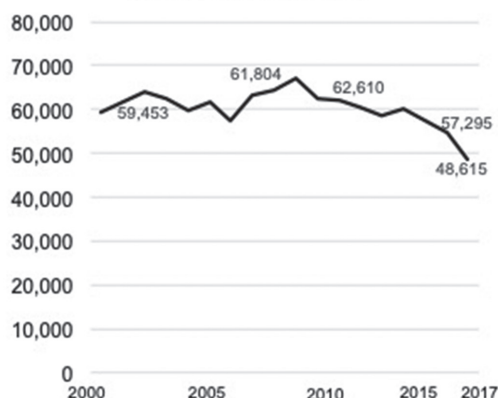
^{2/} Matrícula escolarizada de educación superior en instituciones de sostenimiento público, sin incluir escuelas de educación normal (Su fuente de financiamiento es Ramo 33).

^{3/} Se aplican los deflatores del PIB publicados por el INEGI.

Fuente: elaboración de ANUIES con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2017, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Formato 911 de la SEP.

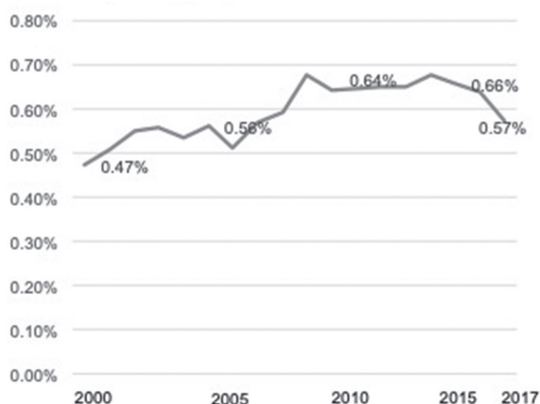
El subsidio federal *per capita* para la modalidad escolarizada alcanzó su máximo en 2009 y cayó en los años siguientes hasta registrar en 2017 valores inferiores –en términos reales– a los observados en las últimas dos décadas (a precios de 2017): de 67 063 pesos en 2009, de 57 295 pesos en 2015 y de 48 615 pesos en 2017 (Gráfica 6). Esta misma caída se advierte en el gasto social en materia de educación superior y posgrado como porcentaje del PIB (Gráfica 7).

Gráfica 6
Subsidio federal por estudiante, 2000-2017



Fuente: elaborado con base en los datos del Cuadro 4.

Gráfica 7
Gasto federal en educación superior y posgrado como % del PIB



Fuente: elaborado con base en los datos del Cuadro 4.

La disminución presupuestal ha sido muy significativa, revelando una fuerte propensión en los últimos años tanto a invertir cada vez menos en la formación de capital humano, como a ampliar la brecha en el subsidio federal por estudiante si se le compara con los países desarrollados o con la de algunas naciones de desarrollo relativo similar. Si se le compara con parámetros internacionales, la OCDE situó a México en 2015 con un gasto promedio de 8 170 dólares (se refiere a dólares convertidos a Poder de Paridad Adquisitiva) por

estudiante, el cual es un nivel similar al de Chile (8 406), Hungría (8 701) y Rusia (8,369), inferior al de Argentina (14 261), Brasil (14 261), España (12 605), Estados Unidos (30 003) y Francia (16 145), y superior al de Colombia (6 369) y Grecia (4 095) (véase OCDE, 2018: 254). Esto quiere decir que cada año México gasta poco menos de la cuarta parte de lo que invierte Estados Unidos por año de carrera de un estudiante.

Un rasgo fundamental del modelo de financiamiento será la evolución que siga el gasto *per capita* en los próximos años. De no revertirse la tendencia observada en los últimos años, el eventual mandato constitucional de obligatoriedad no tendría mayor trascendencia.

Una precaria asignación presupuestal a las instituciones de educación superior no dejaría margen alguno para atender la cambiante composición social de la matrícula y el mejoramiento de la calidad de la educación superior. No debe olvidarse que la expansión futura de la cobertura de educación superior no sólo implica un mayor número de estudiantes, sino también y sobre todo una matrícula crecientemente heterogénea. En el futuro ingresarán a las instituciones educativas, cada vez en mayor número, grupos de estudiantes que hasta ahora han visto limitado su ingreso a la educación superior y que tienen tanto un perfil como una gama de intereses, aspiraciones y expectativas diferentes a los que la educación superior suele atender, entre los que destacan estudiantes con alguna discapacidad, jóvenes provenientes de grupos de menores ingresos, indígenas y afrodescendientes, entre otros (Lemaitre, 2018: 19-58; Rama, 2009: 190-194).

Este rasgo de marcada diversidad, que estará presente en los futuros ciclos de expansión de la educación superior, no se resuelve sólo con la ampliación de la escala de operación de las instituciones educativas, sino que presupone cambios relevantes en los modelos educativos, el ataque frontal a la discriminación en los espacios universitarios, la remoción de las barreras de todo tipo —que impiden el acceso, la permanencia y el egreso oportuno de la educación superior—, la atención al problema del abandono escolar⁶ y, en general, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para dar respuesta a la diversidad, entre otros.

Para estimar los requerimientos presupuestales asociados a la evolución futura de la matrícula, asumimos en el ejercicio siguiente una recuperación del gasto federal *per capita* real a un nivel equiparable al promedio observado

⁶ Se requiere, por ejemplo, desarrollar mecanismos (algunos de ellos de carácter remedial) y programas de becas que permitan apoyar la permanencia de los jóvenes en situación de desventaja socioeconómica, así como adecuar la oferta educativa para atender una demanda crecientemente heterogénea.

durante el periodo 2007-2009.⁷ Esto significa que este indicador recuperaría hipotéticamente, a partir de 2019, un valor de \$64 874.00 (sesenta y cuatro mil ochocientos setenta y cuatro pesos) y se mantendría sin variaciones en términos reales en los años siguientes. Incorporamos con fines de contraste la estimación del esfuerzo presupuestal que resulta de mantener sin variación el subsidio federal promedio por alumno observado en 2017, el cual fue de \$48 615.00 (cuarenta y ocho mil seiscientos quince pesos). Esta cifra constituye la inversión federal por estudiante de educación superior más reducida por lo menos durante lo que va del siglo XXI.

Así, si a lo largo del horizonte de proyección se mantiene constante la proporción representada por los estudiantes adscritos a las instituciones de sostenimiento público (en alrededor de las dos terceras partes del total) y se utiliza el subsidio federal indicado por alumno,⁸ es posible calcular los esfuerzos en materia de financiamiento público (Cuadro 5):

Cuadro 5
Monto del gasto federal en educación superior y posgrado y como porcentaje del PIB, matrícula pública total y escolarizada de educación superior y subsidio federal por estudiante, 2000-2017

Año	Subsidio federal \$64 874			Subsidio federal \$48 615		
	Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario A	Escenario B	Escenario C
2019	4 529 437 787	6 482 171 819	9 912 693 908	5 068 963 532	7 254 298 239	11 093 448 302
2020	4 740 475 559	6 728 950 363	10 227 394 236	5 305 139 151	7 530 471 905	11 445 634 281
2021	4 931 379 695	6 951 305 545	10 490 619 096	5 518 782 906	7 779 313 011	11 740 213 273
2022	5 086 242 283	7 131 014 263	10 679 365 017	5 692 092 012	7 980 427 802	11 951 441 738
2023	5 111 788 263	7 166 933 290	10 678 654 111	5 720 680 912	8 020 625 339	11 950 646 152
2024	4 995 320 219	7 040 432 670	10 460 404 927	5 590 339 732	7 879 056 548	11 706 400 132
2019-24	5 482 666 374	7 740 698 807	11 647 963 980	4 899 107 301	6 916 801 325	10 408 188 549
2025	4 844 632 186	6 863 395 009	10 145 528 629	5 421 702 435	7 680 930 977	11 354 017 221
2026	4 686 639 691	6 664 721 892	9 769 012 332	5 244 890 602	7 458 592 835	10 932 652 039
2027	4 492 510 990	6 413 457 563	9 299 617 230	5 027 638 186	7 177 399 057	10 407 344 756

Continúa...

⁷ Este indicador se expresa a precios constantes de 2017, como se indica en el Cuadro 3. Proviene de estimaciones de Javier Mendoza que se retoman en la elaboración de las Gráficas 6 y 7 y el Cuadro 6. En su elaboración se utilizaron los deflatores el INEGI. En su cálculo, se considera en el numerador únicamente el gasto federal en las subfunciones de educación superior y posgrado, y en el denominador la matrícula escolarizada de educación superior en instituciones públicas, sin incluir la de las escuelas normales, ya que su fuente de financiamiento es el Ramo 33.

⁸ Con excepción de los estudiantes normalistas, por la razón indicada en la nota 12.

Año	Subsidio federal \$64 874			Subsidio federal \$48 615		
	Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario A	Escenario B	Escenario C
2028	4 362 078 338	6 219 770 723	8 868 720 881	4 881 668 997	6 960 641 134	9 925 122 021
2029	4 350 831 034	6 148 024 879	8 558 713 962	4 869 081 966	6 880 349 255	9 578 188 507
2030	4 369 840 285	6 102 788 000	8 266 335 664	4 890 355 511	6 829 723 968	9 250 983 454
2025-30	5 055 889 616	7 164 606 204	10 241 384 666	4 517 755 421	6 402 026 344	9 151 321 450

Fuente: estimaciones con base en los datos del Cuadro 2.

- El escenario A (inercial) implica una matrícula adicional en las instituciones públicas de 507 mil estudiantes entre 2019 y 2024 y de 467 mil en el periodo 2025-2030. Así, el aumento de la matrícula durante el periodo 2019-2024 supondría un esfuerzo presupuestal de casi 5 483 millones de pesos adicionales, en promedio por año, mientras que en el periodo 2025-2030 disminuiría a 5 056 millones de pesos.
- El escenario B (el formulado por ANUIES), más exigente que el anterior, implicaría adicionar 716 mil estudiantes en instituciones públicas entre 2019 y 2024 y 662 mil entre 2025 y 2030. Presupuestalmente, este esfuerzo requeriría un total de 7 741 millones de pesos adicionales en promedio por año en el primer periodo y de 7 165 millones de pesos en el segundo.
- El escenario C, más coherente con un eventual mandato de obligatoriedad, supondría incrementar la matrícula en casi un millón 77 mil en el periodo 2019 y 2024 y 947 mil estudiantes en 2025-2030. El esfuerzo presupuestal implicaría una inversión promedio anual de 11 648 millones de pesos adicionales durante el periodo 2019-2024 y de 10 241 millones en el segundo.

Como se puede advertir en el Cuadro 5, hacer realidad el escenario C supondría la inversión de cuantiosos recursos. El presupuesto necesario ascendería cada año, durante la administración del presidente López Obrador, a un monto de 11 647 millones de pesos adicionales. Los recursos estimados en este caso serían indispensables para fortalecer, ampliar y diversificar la oferta educativa, incrementar la planta docente⁹ y de investigación, y llevar a cabo las tareas de difusión, entre otras.

⁹ La expansión de la matrícula de la educación superior exigirá necesariamente un aumento de los recursos humanos y físicos asignados a este nivel educativo. Teniendo en cuenta que la labor de los profesores es un factor esencial para la formación de los estudiantes del nivel superior, es imperativo que los ciclos de expansión de la matrícula y la cobertura en este nivel educativo estén acompañados del reclutamiento de docentes con un perfil adecuado. Actualmente hay en las instituciones de educación superior más de 376 mil docentes e investigadores en el país. Alrededor de la cuarta parte del personal académico de las universidades son Profesores de Tiempo Completo (PTC) (96

Los escenarios A y B implican un monto significativamente menor de recursos (de 5 482 y 7 741 millones de pesos adicionales por año), aunque tienen la limitación de que éstos no son consistentes con las promesas de campaña de López Obrador y el eventual mandato constitucional de obligatoriedad. Se advertirá igualmente que la variación del subsidio federal promedio por alumno (de \$64 874 a \$48 615) se traduce en montos adicionales por año que oscilan de 600 a 1 200 millones de pesos (Véase Cuadro 5).

En este contexto, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha sostenido además que la obligatoriedad y la gratuidad exigirán “[...] un nuevo modelo para el financiamiento público con proyección plurianual, bajo los principios de suficiencia, equidad,

mil en 2017), quienes en su gran mayoría trabajan en instituciones públicas (poco más de 81 mil). Son ellos quienes sostienen buena parte de la carga docente y participan de manera activa en las actividades sustantivas de las universidades.

Se estima que el aumento promedio anual de PTC en instituciones públicas entre 2013 y 2017 fue de 1 300. Esa dinámica de crecimiento de los PTC hizo posible que en los últimos cinco años se registrara una relación casi constante de entre 34 y 35 estudiantes del nivel superior por cada PTC. Si esa relación se mantuviera al menos constante en los siguientes años, es posible prever la eventual demanda futura de PTC en las instituciones públicas:

- El escenario inercial implicaría elevar el número promedio anual de PTC entre 2019 y 2030 en alrededor de 2 500 PTC. De esta manera, los PTC alcanzarían un total de 100 mil en 2024 y 114 mil en 2030.
- El escenario formulado por el ANUIES exigiría un aumento neto de 3 500 PTC por año entre 2019 y 2030, alcanzando 122 mil en 2024 y 146 mil en 2030.
- En el escenario más ambicioso, la plantilla actual aumentaría a razón de 5 100 PTC por año durante el periodo 2019-2030. Así, los PTC alcanzarían 120 mil en 2024 y 1 498 mil en 2030.

Bajo este escenario, la plantilla actual aumentaría a razón de 5 100 PTC por año durante el periodo 2019-2030, lo que significa un número 4 veces mayor que el observado en 2017. Con esta dinámica, los PTC alcanzarían 120 mil en 2024 y 149 mil en 2030.

Como se puede advertir, los escenarios más exigentes demandarían a las instituciones públicas de educación superior esfuerzos relevantes de reclutamiento de profesores con el perfil adecuado. A fin de sostener y, en su caso, elevar la calidad de la educación, los nuevos PTC deberían contar preferentemente con estudios de posgrado. En la actualidad, alrededor de 76% de los PTC de las instituciones públicas de educación superior tienen esa característica. Si con fines ilustrativos se asume que a lo largo del horizonte de proyección la proporción de PTC con posgrado se eleve de 75 al menos a 85 o 90%, es posible apreciar la envergadura del reto que significa formar a PTC altamente calificados en las instituciones de educación superior.

transparencia y reconocimiento al desempeño institucional” (Valls, 2019: 13). Una consecuencia de la gratuidad es que, de ser aprobada, afectaría los ingresos por cuotas y colegiaturas (y eventualmente de otros servicios) de las instituciones de educación superior, los cuales son de vital importancia para garantizar su operación (Valls, 2019: 10).

La ANUIES estima que el impacto financiero de la gratuidad podría ascender a cerca de 13 mil millones de pesos (Valls, 2019), de los cuales alrededor de 9 mil se originarían en las universidades autónomas y cerca de 4 mil del resto de las instituciones de educación superior (Rodríguez, 2019: 6). Como se puede advertir, se trata en conjunto de un monto incluso más elevado que el requerido para financiar la ampliación de las oportunidades educativas (de acuerdo con el escenario C). Al privar a las universidades de estos ingresos, ¿de qué manera los compensarían? Para no afectar la economía de las instituciones de educación superior, sería necesario establecer algún mecanismo resarcitorio (a cargo de la federación y/o los gobiernos de las entidades federativas) e incorporar en sus presupuestos los montos regularizables correspondientes, equivalentes a los ingresos actuales por cuotas y otros servicios.

De esta manera, el mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad podría significar recursos adicionales por cerca de 24,650 millones de pesos (11 650 millones para financiar la ampliación de la matrícula y 13 mil millones más para atender el impacto financiero de la gratuidad).

Para contar con el financiamiento requerido, será necesario lograr un *acuerdo político o pacto por la educación superior* que involucre el apoyo genuino de todos los actores políticos estratégicos. Esto supone que la educación superior sea reconocida como una verdadera prioridad, consensuada nacionalmente, de tal manera que concite compromisos y esfuerzos sostenidos.

Los aumentos sistemáticos en los presupuestos harían necesario igualmente que las instituciones públicas de educación superior brinden certidumbre a la sociedad de que esta inversión es incuestionablemente provechosa y competitiva y, sobre todo, gestionada y ejercida con la mayor transparencia.

Los desafíos no se limitan al esfuerzo presupuestal del Estado tanto para garantizar adaptaciones sistémicas, como la operación en una escala ampliada de las instituciones de educación superior. En un contexto de obligatoriedad de la educación superior, convendría revisar además los requerimientos de infraestructura y equipamiento y las respuestas a los desafíos organizacionales asociados a la creación de nuevas universidades, la ampliación de las ya existentes y la utilización eficiente de la capacidad instalada, entre otros.

La inversión en infraestructura y equipamiento

La infraestructura y el equipamiento de las instituciones de educación superior constituyen elementos críticos para la formación de los jóvenes. Las universidades tienen la responsabilidad de proporcionar ambientes de aprendizaje adecuados, lo que incluye la calidad y la funcionalidad de las instalaciones físicas, la suficiencia de aulas, la disponibilidad de bibliotecas y espacios necesarios para el desarrollo de métodos de enseñanza innovadores, la conectividad y la adecuada dotación de servicios de electricidad, agua y desagüe, entre otros. Mejorar la infraestructura física educativa es esencial para fortalecer la motivación de alumnos y docentes, favorecer el desempeño de los estudiantes y enfrentar el abandono escolar, entre otros

Aunque no hay un recuento disponible sobre las necesidades de infraestructura en las universidades, a menudo se habla de un severo déficit, en el Tecnológico Nacional de México, por ejemplo, se habla de un rezago en infraestructura física del orden de más de 20 mil millones de pesos (SEP, 2016: 14), de marcadas deficiencias y de la insuficiencia de la planta física y el equipamiento educativo del país. En este sentido, se requiere atender tanto el rezago como las nuevas necesidades. Se requiere igualmente modernizar, rehabilitar o dar mantenimiento a la infraestructura y el equipamiento disponible. También se necesita adquirir nuevo equipamiento para sustituir a aquel ya obsoleto.

Para atender el rápido crecimiento de la matrícula y de la cobertura con calidad, detonado por un eventual mandato de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, sería necesario multiplicar la inversión en infraestructura. Sólo como referencia, en la administración 2006-2012 se reportó la puesta en marcha de más de 3 000 proyectos de ampliación o mejora de las instalaciones educativas del país. A su vez, entre 2013 y 2017 se llevaron a cabo más de 2 400 proyectos de ampliación, mejora o rehabilitación de instalaciones educativas de tipo superior. ¿Cuál ha sido la dinámica seguida por esta inversión en los últimos años? ¿Cuál ha sido su impacto en el sector?

Los datos disponibles indican que entre 2013 y 2015 la inversión en infraestructura en el nivel superior (a precios de 2017) fue muy semejante y fluctuó entre 7 000 y 7 500 millones de pesos, representando el equivalente a 5,4% del gasto federal en las funciones de educación superior y posgrado en ese periodo. En 2016 dicha inversión se elevó considerablemente (10 550 millones de pesos) representando el equivalente a 7.7% del gasto federal en educación superior y posgrado. Este pico en la inversión se explica en buena medida por la expansión del programa Escuelas al CIEN, mediante el cual las entidades

recibieron anticipadamente recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para realizar inversión en infraestructura y se obligaron a pagar intereses y amortización en un plazo de 25 años. La inversión en infraestructura cayó en 2017, aunque registró un nivel ligeramente superior al observado al inicio de la administración (con poco más de 7 800 millones de pesos). La caída fue más pronunciada aún en 2018 (con alrededor de 6 mil millones de pesos).

Esta dinámica puede explicarse por el número y contribución cambiante de las fuentes de recursos utilizadas para financiar la construcción de infraestructura en el ámbito de la educación superior:

1. Durante 2013 y 2014 las fuentes principales fueron el Fondo de Aportaciones múltiples del Ramo 33,¹⁰ los fondos extraordinarios¹¹ y las asignaciones directas a instituciones federales de educación superior.¹² Sólo el FAM aportó casi la mitad de los recursos de infraestructura de educación superior, seguido en orden de importancia por los fondos extraordinarios y el resto de las asignaciones.
2. Entre 2015 y 2018 se sumó a estas fuentes de recursos el programa Escuelas al CIEN, el cual era financiado con bonos de infraestructura educativa. En 2016 y 2017 este programa desplazó al FAM como principal fuente de

¹⁰ Este fondo, en su vertiente de infraestructura educativa, aportó un total de 16 701 millones de pesos en el periodo 2013-2018. En 2013 su monto fue de 2 930.4 millones de pesos; se elevó a 3 148.5 millones en 2014, a 3 180.5 millones en 2015, a 3 339.1 en 2016, a 3 659.3 y a 3 985.1 millones de pesos en 2018. Más recientemente, en 2019 dispone de 4 521.6 millones de pesos. Al respecto, véase el Diario Oficial, “Aviso mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y la calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2018, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior”, al igual que los avisos correspondientes a los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

¹¹ Me refiero principalmente a los proyectos de infraestructura financiados a través del programa para ampliar y diversificar la oferta educativa, del programa de expansión en la oferta educativa, del apoyo a la infraestructura de las universidades interculturales existentes, y del programa de mejoramiento institucional (que se convirtió más tarde en el programa de fortalecimiento de la calidad educativa de las Escuelas Normales). Para determinar el porcentaje de los recursos disponibles para la inversión dedicada directamente a infraestructura y equipamiento, se contemplaron los informes del ejercicio del gasto.

¹² Se incluye en este rubro las asignaciones correspondientes a “Proyectos de infraestructura social en educación” y “mantenimiento de infraestructura” del Ramo 11; igualmente, se incorporaron las partidas relevantes del Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional y las asignaciones similares de instituciones de educación superior de otros ramos (como la de Chapingo).

inversión en infraestructura de educación superior.¹³ En los 4 años que operó este programa (2015-2018) se invirtieron más de 12 252 millones de pesos en infraestructura y equipamiento de la educación superior (véase Cuadro 6).¹⁴

Cuadro 6
Recursos asignados por Escuelas al CIEN a Instituciones de Educación Superior por entidad federativa

Entidad	2015	2016	2017	2018	Total
Aguascalientes	2.5	49.0	58.2	32.2	141.9
Baja California	5.0	168.9	107.4	6.0	287.3
Baja california Sur	2.5	102.9	63.3	42.0	210.6
Campeche	5.0	117.6	88.2	19.0	229.9
Coahuila	95.1	37.6	134.6	215.0	482.2
Colima	3.3	120.8	128.8		252.8
Chiapas	39.5	214.3	87.6	35.0	376.4
Chihuahua	86.0	230.1	444.0	167.4	927.6
Ciudad de México	17.5	66.3	51.8	22.9	158.4
Durango	65.7	116.6	6.5	5.5	194.3
Estado de México	182.5	455.0	393.6	188.2	1 219.3
Guanajuato			5.0	115.0	120.0
Guerrero	36.0	134.2	5.5	4.5	180.2
Hidalgo	133.5	222.0	140.3	150.8	646.6
Jalisco	13.7	244.4	230.0	31.8	519.9
Michoacán	94.6	128.7	149.0	72.4	444.7
Morelos	2.5	213.6	147.9	153.4	517.4
Nayarit	26.0	132.0	0.5	20.0	178.5
Nuevo León	84.9	168.6	63.2	123.1	439.8
Oaxaca	7.5	232.2	97.4	98.1	435.2
Puebla	56.0	29.5			85.5
Querétaro	2.5	129.6	40.0	185.3	357.3

Continúa...

¹³ Los recursos de Escuelas al CIEN o del llamado “FAM potenciado” permitieron financiar más de 1 120 proyectos de infraestructura de las instituciones de educación superior, de los cuales más de la mitad recibieron asignaciones iguales o superiores a 5 millones de pesos con el fin de crear nuevos planteles o bien ampliar o mejorar las instalaciones educativas existentes.

¹⁴ Véase la página de Escuelas al CIEN y consúltase “Listado de planteles educativos por estado” [en] <https://www.inifed.goá.mx/escuelasalcien/>, consultado el 8 de marzo de 2019.

Entidad	2015	2016	2017	2018	Total
Quintana Roo		187.2			187.2
San Luis Potosí	40.0	147.0	115.0	41.8	343.7
Sinaloa	95.0	80.2	122.2	72.8	370.2
Sonora	162.5	90.0	131.2	26.1	409.8
Tabasco	124.5	320.9	187.8	125.7	758.9
Tamaulipas	71.5	171.0	211.7	0.8	454.9
Tlaxcala	2.5	100.6	60.8	0.8	164.7
Veracruz	12.5	179.7	225.2	85.1	502.4
Yucatán	2.5	72.0	197.7	35.0	307.2
Zacatecas	62.5	150.7	134.7		347.9
Total	1 535.2	4 813.1	3 829.0	2 075.3	12 252.6

Fuente: escuelas al cien, listado de planteles por estado, <https://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/>

3. No debe olvidarse que a partir de esos años, los ingresos de las entidades federativas provenientes del FAM se vieron mermados (en alrededor de 25%) para cumplir con las obligaciones financieras de la emisión de los certificados bursátiles del programa Escuelas al CIEN. Esta misma obligación se extenderá año con año hasta el 2039.
4. En 2017 y 2018 tuvo lugar una fuerte reducción de los fondos extraordinarios y de las asignaciones directas a las instituciones federales, por lo que la inversión en infraestructura dependió básicamente del FAM y de Escuelas al CIEN.

La inversión en infraestructura no contará en adelante con los recursos de Escuelas al CIEN (se trataba de una intervención temporal concentrada en el periodo 2015-2018); además, los ingresos que reciben año con año las entidades federativas provenientes del FAM serán ajustados a la baja en las siguientes dos décadas para hacer frente a las obligaciones derivadas de la emisión de los bonos de infraestructura educativa. Se hace necesario, en consecuencia, potenciar el papel de los fondos extraordinarios y de otros instrumentos para acrecentar la inversión en infraestructura, tan necesaria y esencial frente a la inédita expansión de la matrícula de educación superior que buscara propiciar la obligatoriedad de la educación superior.

Mantener en los próximos años el nivel de inversión alcanzado en 2016 (equivalente a poco menos de 8% del gasto federal en las funciones de educación superior y posgrado) será vital para hacer frente a las apremiantes necesidades de infraestructura en el sector. Esto significa un monto de 10 550 millones de pesos por año, es decir, alrededor de 4 500 millones de pesos adicionales a los registrados en 2018.

Una estimación de la inversión por alumno adicional por año en materia de infraestructura en las instituciones públicas (de alrededor de 24 millones de pesos en promedio durante el periodo 2007-2017) (Mendoza, 2018: 50) arroja una cifra *alterna* muy semejante (de 4 300 millones de pesos) si se considera la evolución de la matrícula propuesta por el escenario C en la sección anterior.

Estrategias para ampliar las oportunidades educativas

Además de la inversión en infraestructura, se requiere alinear una variedad de decisiones en el ámbito público encaminadas a ampliar las oportunidades educativas. Es sabido que los tomadores de decisiones deben recurrir para ello a cuatro estrategias. La combinación de dichas estrategias y el peso específico de cada una de ellas tienen consecuencias sobre el número de oportunidades creadas y la inversión requerida. Las cuatro estrategias son las siguientes: (1) la creación y la construcción de nuevas instituciones de educación superior; (2) la ampliación de instituciones ya existentes; (3) el uso eficiente de la capacidad instalada; y (4) la expansión de la modalidad no escolarizada.

Es posible identificar una estrategia adicional (esta vez fuera del sector público) para referirnos al papel que podrían desempeñar las instituciones de educación superior (IES) particulares en la ampliación de las oportunidades educativas. Como candidato, López Obrador dijo que trataría de lograr acuerdos con instituciones públicas y privadas para abrir más oportunidades a los jóvenes que deseen estudiar una carrera y cuenten con un certificado de bachillerato. Sobre la relación con las instituciones particulares, destaca el hecho de que uno de los documentos del “Proyecto de Nación” del partido político Morena propone otorgar autonomía a las instituciones de educación superior privadas. Al respecto, Alma Maldonado (2018), se pregunta “¿De dónde vendrá este interés por otorgarles autonomía a las IES privadas [...] ¿Este planteamiento será una forma de asumir que para que las universidades acepten abrir más espacios para los rechazados de la educación superior, su incentivo será otorgarles autonomía? ¿Bajo qué justificación un gobierno de izquierda incluirá en su agenda apostarle al crecimiento de las universidades privadas para ofrecer lugares a quienes no encuentren un sitio en las IES públicas?” [...] Más grave sería si pensamos que con este impulso a las IES privadas se puede estar considerando también implementar algún tipo de subsidios públicos indirectos —o inclusive directos— a dichas instituciones, tipo *vouchers*; ¿no significaría eso una forma de privatización de la educación superior?” Más recientemente, en un evento donde se entregaron constan-

cias a jóvenes para recibir una beca, López Obrador dijo, en franco contraste y distanciándose aparentemente de esa posibilidad, que “durante el periodo neoliberal se impulsó de manera encubierta la educación privada, pero “afortunadamente ya se acabó esa pesadilla”.

Es necesario imaginar y delinear el papel que podría tener cada una de ellas en la ampliación de las oportunidades educativas. El *Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación* seguramente permitirán desentrañar el papel que cada una de las estrategias desempeñarían en la política educativa de la administración del presidente López Obrador.

Creación de nuevas instituciones de educación superior

El Presidente López Obrador se ha referido reiteradamente a la primera de estas estrategias. Le ha asignado tan alta prioridad que la incorporó como parte de sus 100 compromisos de gobierno mencionados el día 1° de diciembre en el Zócalo, ante 160 mil personas. Ahí dijo que planea impulsar 100 nuevas universidades públicas en 2019, con el fin de abrir más espacios educativos para los jóvenes. López Obrador le ha conferido a este proyecto un carácter emblemático para demostrar que es posible aumentar rápidamente la cobertura de la educación superior y llegar a las zonas más alejadas y marginadas del país (Navarro, 2018).

Sin embargo, son muchas las interrogantes que prevalecen sobre esta estrategia, entre las cuales destacan las siguientes: ¿por qué 100 universidades? ¿Por qué no 30, 50 o 200? ¿Qué relación guardan las eventuales capacidades de estas instituciones con las necesidades sociales de crecimiento en este nivel educativo? ¿De qué manera se diferenciarán estas universidades del resto de los subsistemas federales o estatales? ¿Habrá nuevas universidades de otros subsistemas? ¿Cuáles son los criterios precisos que se han utilizado para definir la localización de estas universidades por entidad, municipio y localidad? ¿Cómo se determinó la oferta educativa? ¿Cómo se garantizaría que ésta sea de “alta calidad”, como plantea la responsable de esta estrategia? ¿Qué perfiles y requisitos deberán cubrir sus docentes? ¿Se han hecho los estudios de factibilidad correspondientes?

Desafortunadamente los detalles de este proyecto se han dado a conocer a cuentagotas. Sobre su oferta educativa, se ha dicho que en ellas “se impartirán únicamente uno, dos o tres carreras relacionadas a la vocación económica de las regiones”, esta información fue dada a conocer originalmente por Horacio Duarte en octubre del 2018, en calidad de subsecretario designado de la

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. De acuerdo con el listado publicado recientemente, 91 planteles ofrecerán en su etapa de arranque una sola carrera, 8 planteles tendrán 2 carreras y un solo plantel ofrecerá hasta 4 carreras (véase Cuadro A del Anexo).

Como se podrá advertir, se trata de planteles que difícilmente pueden llamarse “universidades”. En la mayoría de los planteles previstos (57) la oferta predominante será algún tipo de ingeniería (incluye programas de ingeniería civil, electromecánica, química, industrial, alimentaria, ambiental, forestal, minas y procesos petroleros, entre otros); las opciones contemplan en otros planteles carreras de áreas administrativas, artes o humanidades, ciencias sociales y educación (entre las más representativas, destacan derecho, contabilidad y administración pública, estudios sociales, música, producción artística y formación docente, incluida una carrera de educación física para impulsar la enseñanza del béisbol desde la educación básica, entre otros), o bien carreras en el área de ciencias de la salud (la oferta incluye, entre otras carreras, medicina integral y salud comunitaria y enfermería y obstetricia).

Raquel Sosa, quien fungía como responsable del programa de escuelas universitarias del partido político Morena y ahora encabezará el proyecto gubernamental de las 100 universidades, ha dicho que los planteles se localizarán en los municipios menos desarrollados del país, caracterizados por “altos índices de pobreza y con población mayoritariamente indígena”.¹⁵ En el mismo sentido, el propio presidente López Obrador ha informado que estos planteles estarán ubicados en “las zonas más pobres y apartadas” del país.¹⁶

Una rápida inspección del listado de los 100 planteles (véase Cuadro A del Anexo) permite advertir que, efectivamente, se incluyen al menos 36 municipios de alta o muy alta marginación. En el listado destacan municipios como Chenalhó y Chilón en Chiapas, San Rafael Uribe y Guadalupe y Calvo en Chihuahua, Metlatónoc y Xochistlahuaca en Guerrero, la Yesca en Nayarit, Aquismón en San Luis Potosí y Atlahuilco en Veracruz, los cuales forman parte de los 100 municipios con mayor marginación en el país. Sin embargo, llama la atención que la mayoría de los planteles (los restantes 64) se localizarán en municipios del país que tienen marginación media, baja o

¹⁵ Véase las declaraciones de Raquel Sosa, formuladas a Laura Poy de *La Jornada* (viernes 28 de diciembre), “Para indígenas y los más pobres, las 100 nuevas universidades”.

¹⁶ Véase López Dóriga-Digital, “Construcción de 100 universidades públicas iniciará el martes: AMLO”. Véase <https://lopezdoriga.com/nacional/construccion-de-100-universidades-publicas-iniciara-el-martes-amlo/>

muy baja (como las 10 alcaldías seleccionadas de la Ciudad de México¹⁷).

En relación con la eventual matrícula de las 100 nuevas universidades, Raquel Sosa ha informado que se trata de planteles pequeños. En su primer año de operación atenderán en instalaciones provisionales a cerca de 32 mil alumnos (en promedio, 320 estudiantes por plantel)¹⁸ con la participación de 1 200 docentes (una docena de maestros por plantel). La asignación presupuestal inicial del proyecto es del orden de 1 000 millones de pesos (un promedio de 10 millones de pesos por plantel), monto que seguramente resultará insuficiente para garantizar la operación y la construcción de la primera etapa de los planteles.¹⁹

Sobre el número y la matrícula del proyecto de 100 universidades, conviene recordar que esta iniciativa no parece ser muy diferente (en número) a la impulsada en su oportunidad por otras administraciones federales. Así,

¹⁷ Al respecto, recuérdese que Morena contaba hasta hace unos meses con 19 planteles en siete estados de la República, de los cuales 18 no tenían en esa fecha Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de la SEP, (nota de Marisol Velázquez, publicada en el Economista el 10 de julio de 2018). ¿Cómo se relacionará el sistema de universidades “Benito Juárez” con los planteles ya creados por el partido político Morena? ¿Serán absorbidos por este sistema de universidades? Al parecer, estos 19 planteles sí serán parte del Sistema “Benito Juárez”, según ha declarado Raquel Sosa, por lo que en realidad no serán 100 sino 81 nuevos planteles.

¹⁸ En esos planteles no habrá examen de admisión; en caso de que la demanda exceda la capacidad de un plantel, se hará un sorteo para el ingreso, como lo hace actualmente la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

¹⁹ Como referencia, un plantel de cualquier Universidad Tecnológica del país requiere invertir, en una primera etapa, 37 millones de pesos en un edificio de docencia para albergar en el primer año a un máximo de 240 estudiantes. En la segunda etapa, con una matrícula de entre 360 a 400 estudiantes, se destinan 35 millones de pesos adicionales para construir un laboratorio pesado (25 millones en construcción y 10 millones en equipamiento). Finalmente, en la tercera etapa se canalizan 25 millones de pesos para la construcción de un centro de información. Para entonces, la matrícula se eleva a entre 560 y 600 estudiantes y en el cuarto año a 750 u 800 alumnos. Para hacer crecer la matrícula aún más (hasta 1,600 estudiantes) se requiere invertir en una unidad de docencia adicional (es decir, implica una inversión de 37 millones de pesos más). Esto significa que para crear 100 Universidades Tecnológicas de un tamaño semejante (de acuerdo con su matrícula) al del sistema Benito Juárez se requieren 13,400 millones de pesos. Teniendo en cuenta la magnitud de las inversiones que conlleva la creación de un número tan significativo de universidades, conviene preguntar: ¿Cuál es el modelo educativo y constructivo de los 100 planteles del Sistema Benito Juárez? ¿Cuál será la inversión promedio por plantel para alcanzar la matrícula definida como meta en este sistema? ¿En qué plazos estarán consolidados esos planteles?

por ejemplo en la administración del presidente Fox (2000-2006) se reportó la creación de 95 nuevas instituciones públicas y durante el sexenio del presidente Calderón (2006-2012) su número ascendió a 140, la gran mayoría de corte tecnológico en ambos casos (73 en el periodo 2000-2006 y 122 en el segundo) (Mendoza, 2018: 24-27). Un análisis del resultado arrojado por esta estrategia en las dos administraciones sexenales señaladas indica que las nuevas instituciones abrieron, de manera respectiva, alrededor de 47 mil y 75 mil lugares (Mendoza, 2015: 17), lo que representó 15 y 14% del incremento de la matrícula pública escolarizada en esos años. Es probable que su aportación al crecimiento de la matrícula fuese aún mayor que la prevista por Mendoza, porque no todas las nuevas instituciones habrían logrado consolidar su matrícula y egresar a su primera generación al concluir cada una de esas administraciones. Suponiendo que este sistema efectivamente logre la meta que se ha propuesto (se prevé que, cuatro años después, estos planteles formarían a cerca de 130 mil jóvenes; es decir, un promedio de 1 300 alumnos por plantel), su matrícula ya consolidada representaría un máximo estimado de 12.1% del aumento de la matrícula escolarizada pública asociado al escenario C y 18.1% del escenario B.

No debe perderse de vista que la aportación del llamado Sistema de universidades Benito Juárez al aumento de la cobertura de la educación superior será muy limitada. No será mayor a 1.5 o 2% de la cobertura total al finalizar la administración, en el eventual caso de cumplir sus metas. El gran desafío de este sistema de universidades descansa sobre todo en la oferta de programas de calidad. Quizá por eso, diversos actores han planteado la necesidad de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos en la apertura de pequeñas instituciones y diseñar una estrategia que aproveche “la capacidad instalada de las instituciones existentes con mayor solidez académica” (Mendoza, 2015: 29). En la misma línea, Coparmex pidió al Presidente López Obrador que, antes de iniciar la apertura de 100 nuevas universidades, se mejore o amplíe la infraestructura y el equipamiento de las instituciones ya existentes, como ha ocurrido en administraciones anteriores.²⁰

²⁰ Varios diarios de circulación nacional publicaron el 20 de agosto del 2018 las declaraciones del Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana. Véase nota de Milenio, “Coparmex pide aprovechar universidades existentes en vez de crear 100 más”.

Ampliación de instituciones ya existentes y uso eficiente de la capacidad instalada

Sobre el resto de las estrategias para ampliar la matrícula escolarizada de la educación superior hasta ahora se ha dicho poco. Sin embargo, en ellas seguramente descansará buena parte del esfuerzo que se realice en este renglón. El recurso tanto a la estrategia de ampliación de la oferta de las instituciones ya existentes, como el uso más eficiente de la capacidad instalada, ha sido en el pasado particularmente efectivo para aumentar las oportunidades educativas de la educación superior. De hecho, alrededor del 85% o más del aumento de la matrícula pública escolarizada en las últimas tres administraciones federales se ha obtenido por medio de estas dos vías.

Esteban Moctezuma, el actual Secretario de Educación Pública, se refirió en julio pasado, todavía en su carácter de secretario designado, a la importante capacidad instalada existente en las universidades y a la necesidad de utilizarla óptimamente. Dijo que se podría duplicar la matrícula de la educación superior recurriendo a un mecanismo tan simple como el siguiente: turnar a los grupos para acudir al aula, de manera que el grupo A va el lunes a clases, se le asigna una investigación y regresan el miércoles para presentarla. El grupo B, que acude el martes, hace su investigación y regresa el jueves a presentarla. Suponiendo sin conceder que efectivamente tal mecanismo podría contribuir a ampliar de manera significativa el tamaño de la matrícula, se requeriría avanzar en el diseño de esta intervención, probar su viabilidad de manera piloto y superar los innumerables obstáculos organizativos, administrativos, institucionales y pedagógicos que conlleva una propuesta de esta naturaleza.

El Presidente López Obrador ha señalado que trabajaría en un acuerdo con universidades públicas y privadas para que las puertas de las instituciones educativas estén abiertas a los jóvenes. El secretario Moctezuma también aludió a la posibilidad de “negociar” con las universidades e instituciones ya existentes para determinar, “sin imposiciones”, de qué manera se puede ampliar la cobertura.²¹ Aunque en ningún caso Moctezuma mencionó el alcance de los esfuerzos y los recursos que se invertirían en el impulso de estas estrategias, cualquier negociación con las universidades giraría en torno a los compromisos concretos que cada una de ellas estaría en posibilidades de asumir y los recursos federales y estatales eventualmente involucrados en esta tarea.

²¹ Entrevista realizada por Adela Micha para *EFyPorAdela* el 11 de julio del 2018 y publicada por el periódico *El Financiero* el pasado 18 de julio, bajo el título “Cómo acabar con los estudiantes rechazados, según Esteban Moctezuma” [en] <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/como-acabar-con-los-estudiantes-rechazados-segun-esteban-moctezuma>

Conviene recordar que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PEF) mantuvo en términos reales los recursos de las universidades (con la adición de 2 581 millones de pesos si se le compara con la asignación de 2018). Sin embargo, el PEF no asignó recursos extraordinarios para fortalecer la ampliación de la oferta educativa. Únicamente se adicionaron recursos para el Programa de Fortalecimiento a la Calidad en Instituciones Educativas (con casi 702 millones de pesos, es decir, poco menos de 402 millones que en 2018); y el Programa de Carrera Docente (354 millones, 4 millones más que en 2018). Esencialmente, en un año de austeridad, el gobierno federal hizo un llamado generalizado a las universidades a gastar con transparencia y a “hacer más con menos”.

Las universidades han decidido responder al llamado y se comprometieron en diciembre pasado a aplicar programas de austeridad y eficiencia en el ejercicio de los recursos y a destinar los ahorros para aumentar la matrícula y mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, son claros los límites de seguir por esta vía en los siguientes años. ¿Se puede “hacer más con menos” en la educación superior sin afectar la calidad? ¿Se puede atender a más estudiantes con un subsidio *per capita* cada vez más reducido sin afectar su formación? El propio Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, Mtro. Jaime Valls, ha reconocido que “[...] la expansión de la cobertura deberá ir acompañada del debido sustento financiero que dé certeza a las instituciones para planear en el mediano y largo plazos y asegurar un servicio educativo pertinente y de calidad” (Valls, 2019: 13).

Expansión de la modalidad no presencial

La educación no presencial está creciendo y continuará haciéndolo en los próximos años, toda vez que cubre un espacio de la educación superior muy importante. Una encuesta sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México (mayo de 2018) reveló que tomar cursos en línea o estudiar en línea interesa a 4 de cada 10 internautas en el país. Quienes eligen opciones abiertas y a distancia representan actualmente alrededor de 14% del total de la educación superior en el país, cuando dos décadas atrás representaban casi 7%.

La oferta de educación superior no presencial ha crecido en los últimos años más rápido en las instituciones particulares que en las públicas. La matrícula no presencial de las instituciones públicas pasó de 101 en 2006 a 223 mil en 2017. En contraste, la matrícula no escolarizada de las instituciones particulares multiplicó por 4 su tamaño inicial en ese mismo periodo, es muy probable que esta modalidad registre un enorme dinamismo en los próximos

años, a pesar de los diversos problemas, barreras y prejuicios que aún enfrenta. En la última década surgieron en el país un número importante de universidades virtuales o en línea. Además, muchas universidades presenciales en México han decidido dotarse de un campus virtual para complementar sus actividades tradicionales de enseñanza presencial e investigación (se estima que actualmente hay más de 1 000 instituciones unimodales o multimodales en el país que ofrecen estudios en las modalidades abierta o a distancia). Tomando en cuenta que la diversidad es y seguirá siendo una característica cada vez más marcada de la educación superior, llama la atención la creciente incorporación de personas de 30 años o más a los programas no presenciales, quienes a menudo tienen un empleo diurno y, en consecuencia, son estudiantes de tiempo parcial y tienen la tendencia a realizar estudios en horarios nocturnos o en días no hábiles.

Esteban Moctezuma se ha referido a la necesidad de fortalecer, en la administración del Presidente López Obrador, la educación pública no presencial “con tutoría para los estudiantes”. Sin embargo, este deseo no se ha traducido aún en recursos para este tipo de opciones. La Universidad Abierta y a Distancia de México (UNADM) —que es el instrumento más relevante con que cuenta la SEP en materia de educación superior no presencial y que descansa por cierto en un modelo que le asigna un papel fundamental a facilitadores del aprendizaje— experimentó una reducción en su Presupuesto, lo cual seguramente incidirá de manera negativa en la capacidad institucional para atender la amplia demanda existente.

Becas para apoyar la incorporación de los jóvenes en desventaja a la educación superior

La “masificación” de la educación superior que eventualmente impulsaría el mandato constitucional de obligatoriedad daría lugar a un intenso proceso de recomposición social de la población estudiantil del nivel superior. Mientras que en los modelos elitistas los estudiantes provienen principalmente de las clases acomodadas, en los modelos masificados el origen social es heterogéneo, con un peso creciente de los jóvenes de menores ingresos y de otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Los rasgos de esta transición se han dibujado en el país con nitidez en las últimas décadas y habrán de profundizarse en las siguientes.

La información proveniente de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares indica, por ejemplo, que la cobertura de la educación superior

de los jóvenes de escasos recursos (situados en los 4 primeros deciles de ingreso) se multiplicó por poco más de 4 entre 1992 y 2016 (al pasar de 5.1 a 21.3%). Esto significa que en 2017 ya había en las instituciones de educación superior poco más de 1 millón de estudiantes de los segmentos de bajos ingresos.

Tomando en cuenta la dinámica observada en los últimos años, se prevé que en todos los escenarios la cobertura de este segmento social seguiría aumentando para encontrarse, según el escenario, entre 33.5 y 40.2% en 2024 y entre 44.3 y 57.6% en 2030 (véase Cuadro 7). Con esta evolución, los jóvenes en condición de desventaja socioeconómica serían cada vez más visibles en las instituciones de educación superior. Según el escenario de que se trate, el número de los jóvenes de escasos recursos económicos podría variar de 1 millón 482 mil a 1 millón 778 mil en 2024 y de 1 millón 921 mil a 2 millones 500 mil en 2030 (véase Cuadro 7). Se prevé que los estudiantes con estas características podrían representar alrededor de 27% de la matrícula total en 2024 y poco más de 30 por ciento en 2030.

Cuadro 7
Evolución de la matrícula de jóvenes en desventaja socioeconómica por escenario, 2019-2030

Año	Escenario A			Escenario B			Escenario C		
	% de los jóvenes en desventaja	Matrícula de jóvenes en desventaja	Inversión requerida para programa de becas	% de los jóvenes en desventaja	Matrícula de jóvenes en desventaja	Inversión requerida para programa de becas	% de los jóvenes en desventaja	Matrícula de jóvenes en desventaja	Inversión requerida para programa de becas
2019	0.258	1 145 327	32 985	0.264	1 171 784	33 747	0.274	1 218 102	35 081
2020	0.272	1 207 746	34 783	0.282	1 248 827	35 966	0.298	1 320 869	38 041
2021	0.287	1 273 190	36 667	0.300	1 329 814	38 298	0.323	1 429 092	41 157
2022	0.303	1 341 492	38 634	0.319	1 414 546	40 738	0.348	1 542 360	44 419
2023	0.319	1 411 758	40 658	0.339	1 502 033	43 258	0.375	1 659 343	47 789
2024	0.335	1 482 907	42 707	0.360	1 591 041	45 821	0.402	1 778 363	51 216
2025	0.352	1 554 608	44 772	0.381	1 681 106	48 415	0.430	1 898 544	54 678
2026	0.369	1 626 723	46 849	0.402	1 771 960	51 032	0.458	2 019 224	58 153
2027	0.387	1 698 873	48 927	0.424	1 863 067	53 656	0.487	2 139 442	61 615
2028	0.405	1 771 490	51 101	0.447	1 954 780	56 297	0.517	2 259 277	65 067
2029	0.424	1 845 531	53 151	0.470	2 048 043	58 983	0.546	2 379 540	68 530
2030	0.443	1 921 254	55 332	0.494	2 143 053	61 719	0.576	2 500 225	72 006

Fuente: estimaciones y proyecciones con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Para atraer y retener a los jóvenes de los segmentos de menores ingresos en las universidades y reforzar el papel de la educación superior como palanca de movilidad social, sería necesario fortalecer los programas de becas. Se estima que en los últimos cinco años se entregaron un promedio de 635 mil becas por año a estudiantes en desventaja de la educación superior;²² lo que significa una cobertura de 6 de cada 10 jóvenes en esta condición. Además de universalizar estos apoyos a los jóvenes, se requiere actualizar los montos de las becas. Es preciso, en consecuencia, seguir avanzando en la tarea de configurar un sólido y generoso programa de becas para que los jóvenes en desventaja socioeconómica no encuentren barreras financieras que les impidan continuar con su educación. Por esta vía será posible contribuir a evitar que el origen social determine el destino educativo de los jóvenes y a reforzar el papel de la educación como palanca de desarrollo y movilidad social.

Una intervención promisorio del nuevo gobierno es la de *Jóvenes Construyendo el Futuro*. Este programa cuenta con dos vertientes:

- La vertiente educativa contempla 300 mil becas (con un monto de 2 400 pesos), las cuales se otorgarían a jóvenes de entre 18 y 29 años que hayan concluido el bachillerato y busquen realizar estudios de tipo superior.²³ Para esta vertiente se debe tener previsto un presupuesto de aproximadamente 8 640 millones de pesos, que sería un monto inédito en los programas de becas de este nivel educativo. Sin embargo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 sólo se incluyeron 4 320 millones de pesos, los cuales sólo alcanzarían para apoyar a 150 mil jóvenes universitarios. Surge pues la duda: ¿150 mil? O ¿300 mil becas?
- La vertiente de capacitación estaría dirigido a 2 millones 300 mil jóvenes que no estudian ni trabajan. Estos jóvenes realizarían estancias de un año para su capacitación en empresas, para lo cual recibirían una beca de alrededor de 3 600 pesos mensuales (1.5 salarios mínimos). En este caso, el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 tampoco contempla recursos suficientes para atender a los 2.3 millones de jóvenes que son su meta original.

²² En la administración 2006-2012 el promedio fue de 402 mil becas por año.

²³ Entre sus promesas de campaña, el actual Presidente dijo inicialmente que todos los estudiantes en situación de desventaja socioeconómica que estén cursando sus estudios en las instituciones de educación superior tendrían acceso a una beca. Véase, por ejemplo, los 10 compromisos que López Obrador presentó al magisterio en Oaxaca el 12 de mayo de 2018, o bien sus expresiones durante su gira a Tamaulipas el 6 de abril, entre otros. Más recientemente, López Obrador dijo que sólo estarían contemplados inicialmente 300 mil jóvenes.

Como puede advertirse, entre ambas vertientes hay una diferencia significativa. Esto podría conspirar contra los propósitos de la vertiente educativa, pues eventualmente esa diferencia (tanto en el número como en los montos de las becas) podría convertirse en un incentivo para que los jóvenes en desventaja abandonen la educación superior, cuando lo que se busca es retenerlos. Por eso, conviene preguntarse: ¿Cómo se determinaron los alcances de cada vertiente del programa? ¿Por qué se le asignaron únicamente 300 mil (150 mil) becas a la vertiente educativa? ¿Cuál es la explicación para asignar montos diferenciados a una y otra vertiente del mismo programa? ¿Cuáles serían en cada caso los resultados esperados? ¿El programa contempló un esquema piloto para evaluar el diseño, la implementación y el impacto de las dos vertientes? ¿Considera mecanismos de monitoreo y evaluación?

Esteban Moctezuma, Secretario de Educación Pública, ha informado además que la dependencia seguirá asignando — al parecer temporalmente hasta concluir el ciclo escolar 2018-2019 — un total de 290 mil becas adicionales,²⁴ dirigidas sobre todo a los beneficiarios del Programa Prospera, como se hacía anteriormente.²⁵ Sin embargo, esta definición plantea varios dilemas: ¿Qué sucederá con el resto de los jóvenes en desventaja socioeconómica que estudian en las universidades y no cuentan con una beca? ¿El nuevo gobierno tiene entre sus planes, para apoyar el impulso a la obligatoriedad de la educación superior, alcanzar cobertura universal en el programa de becas *Jóvenes Construyendo el Futuro*, al menos entre los segmentos que se encuentran en situación de desventaja socioeconómica, y de ser el caso, en qué plazos se buscaría alcanzar esta meta? ¿Cómo se prevé resolver el problema de contar con un programa (*Jóvenes Construyendo el Futuro* en su vertiente educativa) que coexiste con otros que otorgan becas por un monto casi tres veces menor?

El mandato de obligatoriedad y el énfasis en los propósitos de equidad de la reforma constitucional obligarían a conformar un sólido programa de becas para apoyar a todos los jóvenes en desventaja matriculados en el nivel superior, como ya se ha anunciado en el caso de la educación media superior.²⁶

²⁴ Así lo recoge el boletín 21 de la SEP del pasado 13 de febrero, en el que el secretario Moctezuma indica “que 300 mil becas corresponderán al programa *Jóvenes construyendo el futuro*; [y] 290 mil se entregarán de manera directa a estudiantes de nivel superior”.

²⁵ Se publicó en fecha reciente la convocatoria para la beca de Manutención 2019 dirigida a alumnos de segundo y tercer año, consiste en un apoyo económico por un monto total de hasta \$9 000.00 (nueve mil pesos 00/100 M.N.), distribuidos en hasta 5 pagos bimestrales por la cantidad de \$1 800.00 (mil ochocientos pesos 00/100 M.N.) cada uno.

²⁶ El gobierno de López Obrador ha configurado un importante programa de becas (Becas Benito Juárez) que aspira beneficiar a más de 4.2 millones de estudiantes de planteles

Si se optara por una beca semejante al de la vertiente educativa de *Jóvenes Construyendo el Futuro* para alcanzar, en el corto plazo, cobertura universal de los estudiantes que se encuentran en situación de desventaja, el esfuerzo presupuestal sería cuantioso. El monto de inversión requerido sería en 2020 de entre 34.7 y 38 mil millones de pesos, según los escenarios formulados en este documento. En cualquier caso, una intervención de esta naturaleza permitiría a cientos de miles de jóvenes de entornos desfavorecidos convertirse en los primeros casos en sus familias en ingresar a la educación superior. Ahora bien, teniendo en cuenta que el número de jóvenes en desventaja tenderá a ser cada vez mayor en el futuro, el monto requerido en 2024 se elevaría rápidamente a una cifra situada entre 42.7 y 51.2 mil millones de pesos adicionales e incluso la inversión podría ser aún mayor en los años siguientes (véase Cuadro 7).

Si en lugar de optar por alcanzar cobertura universal en el corto plazo, se buscara lograr esta meta al final de la administración, acercándose gradualmente a ella (por ejemplo, incorporando 300 mil nuevos becarios por año), sería necesario agregar recursos regularizables del orden de 8 640 millones de pesos por año hasta acumular, en el caso del escenario C, una cifra como la enunciada en el párrafo anterior. El monto podría reducirse (o aumentar) por supuesto si se optará por revisar el monto de las becas y/o el número de becarios.

El desafío del acceso a las oportunidades de empleo

Un escenario de expansión acelerada de la matrícula, impulsado por la eventual obligatoriedad y la gratuidad de este nivel educativo, plantea desafíos

públicos del nivel medio superior (con 1 600 pesos bimestrales). Como se sabe, en el bachillerato prevalecen las más altas tasas de abandono escolar. Se piensa que las becas podrían contribuir a contener este problema, facilitar la transición al nivel superior e incluso contribuir a mejorar el desempeño escolar de los jóvenes. Sin embargo, las evaluaciones de programas similares (como Prepa Sí en la Ciudad de México) han puesto en entredicho la efectividad de las becas para cumplir con esos propósitos. La evidencia indica que las becas, por sí solas, no garantizan la permanencia de estudiantes en el bachillerato ni contribuyen a mejorar los aprendizajes. Un factor relevante que contribuye a explicar estos resultados es el insuficiente monto de las becas, que es mucho menor al que se podría obtener de un empleo de baja remuneración en el sector formal o informal. La conclusión que puede extraerse de este tipo de estudios es que las becas son un complemento y requieren el fortalecimiento de la oferta educativa y el acompañamiento integral a los beneficiarios (tutorías, apoyos económicos, orientación educativa y vocacional, entre otros) desde la escuela. Al respecto, véase Dustan, A., "Can large, untargeted scholarships increase urban high school graduation rates? Evidence from Mexico City's Prepa Sí", Department of Economics, Vanderbilt University, Septiembre de 2018.

complejos y de gran envergadura, que obligan a traer a la discusión asuntos como la cambiante composición social de la matrícula; el creciente peso que podría tener el abandono escolar en el nivel superior, sobre todo en grupos con bajo capital cultural; el surgimiento de modalidades emergentes de circulación y recirculación de los jóvenes en los programas universitarios y las demandas de flexibilización; los esfuerzos de aseguramiento de la calidad; el crecimiento significativo de los flujos de egreso de las instituciones educativas y su incidencia sobre los mercados laborales, entre otros muchos.

Cada uno de estos asuntos merece atención y reflexión. Por razones de espacio, en este documento sólo se abordará el último de los asuntos propuestos. Tan sólo entre 2006 y 2016 el número de egresados de la educación superior pasó de 392 mil a 659 mil, es decir, un aumento de 68%. En un contexto de masificación, la cifra podría alcanzar rápidamente hasta 1 millón 100 mil en la siguiente década. Esto último es de crucial importancia, ya que podría traducirse, teniendo en cuenta los problemas estructurales y el desempeño de la economía mexicana, en una marcada sobreoferta de profesionales y técnicos universitarios y en un crecimiento de la competencia en los mercados laborales profesionales mediante la tendencia a contar cada vez más con mejores credenciales para competir por los mismos puestos (Rama, 2009: 183).

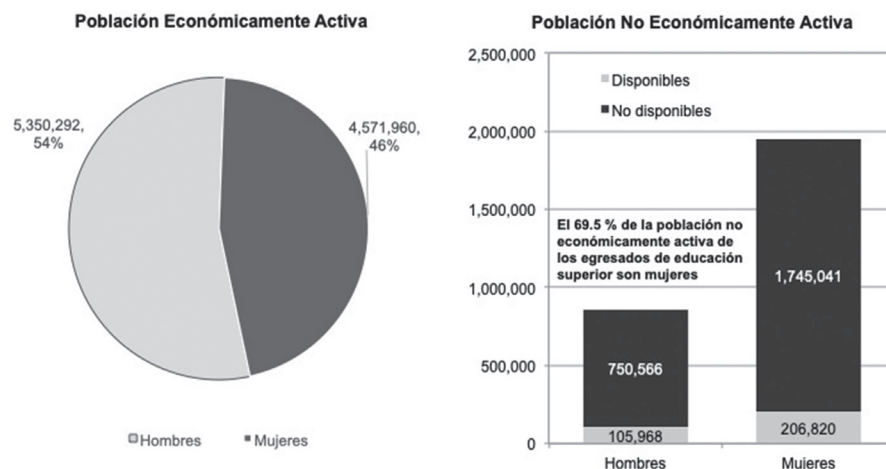
Convendría pues, en un contexto en el que se discute la obligatoriedad de la educación superior, formularse preguntas como las siguientes: ¿Cuál será el destino laboral de los jóvenes que en número creciente incursionarían en la educación superior cuando egresen de las aulas en los próximos años? ¿Habrá empleos en número suficiente y adecuadamente remunerados para los egresados? ¿Qué opciones y alternativas les ofrecería el mercado de trabajo? ¿Lograría el país atender el problema de la exclusión social en la educación superior y les ofrecería a sus egresados buenas opciones en el mercado laboral? ¿O el cuello de botella se trasladaría del ingreso de los jóvenes en la educación superior hacia su inserción en el mercado laboral una vez concluidos sus estudios? ¿Qué está mostrando el mercado laboral actualmente? ¿Se advierte algún tipo de saturación en las ocupaciones y sectores que registran mayor demanda de egresados de la educación superior? ¿Se están abriendo nuevos nichos? ¿Qué potencial tendrían en el mediano y largo plazos?

Es sabido que el desempeño precario de la economía y/o el peso tan significativo del sector informal han significado escasez de oportunidades laborales y estancamiento (o incluso retroceso) de las remuneraciones reales para los profesionistas. Algunas de las tendencias en materia de empleo, ocupación e ingresos son francamente preocupantes (las cifras corresponden al tercer trimestre de 2018) y revelan que:

1. Actualmente son parte de la población económicamente activa (PEA) casi 10 millones de profesionistas (54% hombres y 46% mujeres) (Véase Gráfica 8), lo que significa que poco menos de uno de cada seis integrantes de la PEA del país es egresado de alguna institución de educación superior.
2. Hay más de 400 mil profesionistas desempleados. La tasa de desempleo de los profesionistas recién egresados (de 25 años o menos) es tres veces mayor que la de los profesionistas más experimentados (30 años o más).
3. Más de 2 millones 808 mil profesionistas forman parte de la población no económicamente activa (PNEA). El 69.5 % de la PNEA son mujeres (Gráfica 8).
4. La falta de oportunidades determina que muchos profesionistas se vean obligados a desempeñar ocupaciones no profesionales para las cuales no fueron formados. Se estima que 42.5% de los profesionistas mexicanos (más de 4 millones) enfrentaban esa condición en el tercer trimestre de 2018. Entre los egresados más recientes (los jóvenes de 25 años o menos), la mitad labora en ocupaciones no profesionales, cuando en 2007 representaban 47.7%. La situación no ha cambiado significativamente en los últimos 10 años (Gráfica 9).
5. Una proporción elevada de los profesionistas mexicanos obtiene ingresos precarios. Alrededor de 43.8% de los profesionistas ocupados obtenía hasta 3 salarios mínimos mensuales en 2018. La situación ha empeorado en los últimos 10 años (alrededor de 23.7% se encontraba en esa situación en 2007). Entre los jóvenes recién egresados, la proporción era muy superior (de casi 39.2% en 2007 se elevó a 60.8% en 2018) (Véase Gráfica 10).

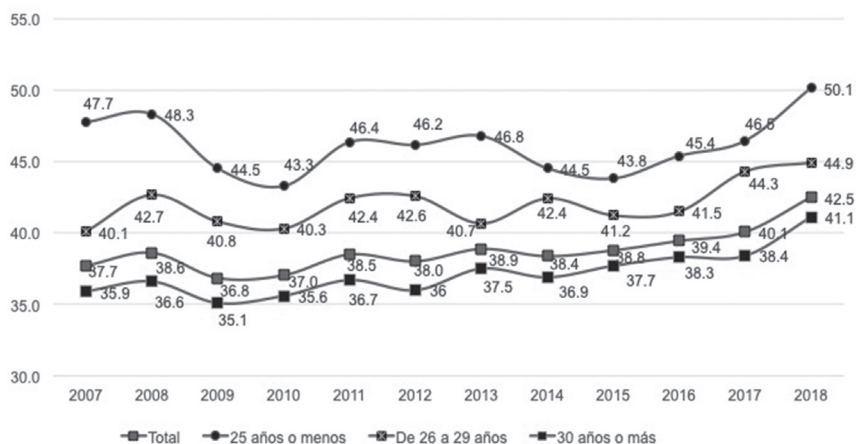
Gráfica 8

Egresados de educación superior por condición de actividad económica por tipo y sexo, 2018



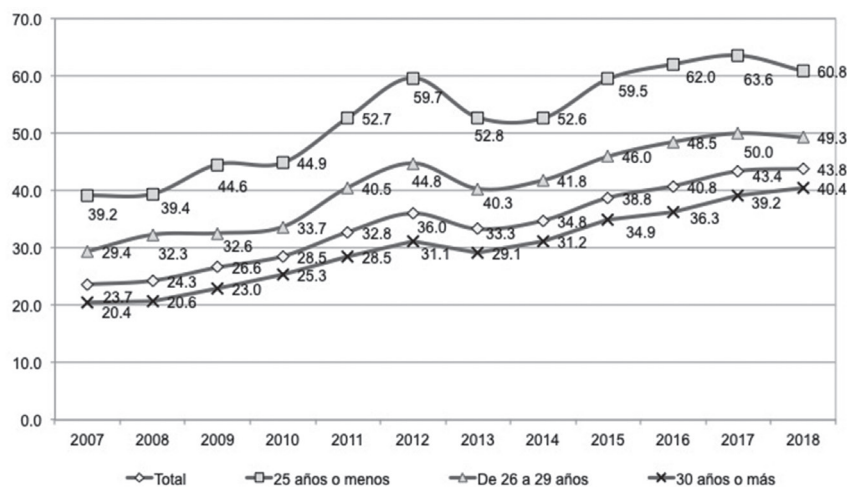
Fuente: estimaciones con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) III trimestres de 2018.

Gráfica 9
Porcentaje de profesionistas que trabajan en ocupaciones no profesionales por grupo de edad, 2007 a 2018



Fuente: estimaciones de la SEMS con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) III trimestres de 2007 a 2018.

Gráfica 10
Porcentaje de egresados de educación superior que están ocupados y obtienen un ingreso de hasta 3 salarios mínimos por grupo de edad, 2007 a 2018



Fuente: estimaciones de la SEMS con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) III trimestres de 2007 a 2018.

La brecha salarial entre la educación superior y otros niveles educativos es considerable. Sin embargo, después de crecer desde finales de los años ochenta hasta mediados de los noventa, la brecha salarial entre profesionis-

tas y personas con niveles más bajos de escolaridad disminuyó desde 1996 al 2015 (Levy y López, 2018) Esto significa que cayeron en ese periodo los retornos para los profesionistas (Banda, Fernández, y Gómez, 2017).

La economía mexicana no ha crecido lo suficiente por décadas.²⁷ Como consecuencia de sus rasgos estructurales, ésta no crea suficientes empleos, en particular los de alta productividad para absorber adecuadamente a técnicos y profesionistas. Por ejemplo, Santiago Levy (2018) sostiene que esto es atribuible a un contexto que induce a una persistente y fuerte mala asignación de los recursos económicos. Este problema genera una selección poco eficiente de empresas y una dinámica distorsionada de entrada, salida y crecimiento de las mismas, lo que a su vez incide negativamente en el crecimiento del número de empleos de alta productividad y en los salarios de los profesionistas. De esta manera, la mala asignación de recursos económicos, dice Levy, hace que las empresas de baja productividad atraigan más capital y trabajo del que deberían, mientras que las empresas más productivas no obtienen suficientes recursos y no crecen.

Más allá de los diversos esfuerzos, reformas, políticas y recursos invertidos en las últimas décadas para resolver las claves del crecimiento, lo cierto es que el desempeño de la economía sigue siendo profundamente insatisfactorio. La administración del Presidente López Obrador enfrenta pues el desafío de atender las causas profundas de la falta de crecimiento de la economía mexicana y, en consecuencia, de la insuficiente demanda de profesionistas en el mercado de trabajo.

De cualquier forma, el sistema educativo no puede mantenerse cruzado de brazos mientras el futuro nos alcanza. Un estudio de la OECD (2019), presentado hace apenas unas cuantas semanas, sugiere que, en lo que toca a la educación superior, ésta no está cumpliendo la promesa de desarrollar las competencias necesarias para el trabajo ni tampoco funge como una palanca para promover la innovación y el crecimiento económico. La OCDE destaca al menos cinco características estructurales del sistema de educación superior que explican por qué ocurre esto:

1. La escasa innovación en los métodos de enseñanza y en el impulso de iniciativas que fomenten la apropiación de competencias relevantes valorizadas en el mercado.

²⁷ Tan sólo entre 1996 y 2015 el PIB *per capita* creció en promedio 1.2 por ciento por año. El crecimiento acumulado del PIB en esas dos décadas fue de sólo 25.7 por ciento. En América Latina, sólo Venezuela creció menos que México en esos años. Véase Hill, B., "¿Por qué México no crece?", *El Financiero*, 31 de julio de 2018.

2. La débil participación del sector productivo en la definición de planes y programas de estudio.
3. La inexistencia de un marco legal que regule la educación superior de forma integral y permita la articulación armónica con la economía.
4. La concentración de estudiantes en relativamente pocas carreras, muchas de ellas tradicionales, por un lado, y la baja proporción de la matrícula en los programas de alto valor agregado, por el otro.
5. La incertidumbre en materia de calidad educativa, derivada, entre otras razones, de la insuficiencia, la fragmentación y la complejidad de los mecanismos de evaluación y acreditación existentes.

La magnitud del reto descrito por la OECD advierte la necesidad de corregir todos estos rasgos de la educación superior a fin de generar resultados positivos para sus egresados. Siguiendo algunas lecciones internacionales, México ha articulado en los últimos años algunas piezas clave para enfrentar estos problemas:

- Debe destacarse la estrategia de formación de habilidades con visión 2035. Esta estrategia se ha propuesto estructurar un conjunto de intervenciones para que los trabajadores en activo actualicen sus habilidades y lo hagan a lo largo de la vida, y para que las nuevas generaciones cuenten con las competencias y habilidades requeridas al ingresar al mercado laboral.
- También se ha avanzado en el diálogo entre instituciones educativas y empresas, con el fin de desarrollar mecanismos de colaboración. Una de las vertientes más fructíferas de interlocución y cooperación lo constituye la creación de Comités de Gestión por Competencias, en las que participan, entre otros, especialistas, empleadores y educadores para desarrollar estándares de competencia laboral de diversas carreras en los niveles medio superior y superior.
- Finalmente, una veta prometedora es el desarrollo del Modelo Mexicano de Formación Dual, que es una opción educativa diseñada e implementada en forma conjunta por las instituciones educativas y las empresas en los niveles medio superior y superior. La formación dual contribuye, desde una etapa temprana, a desarrollar entre los estudiantes las competencias técnicas, profesionales y de gestión necesarias para el ejercicio de una actividad profesional en un mundo laboral en constante evolución. Los dota también de la experiencia necesaria incluso antes de ingresar al mercado laboral

Será necesario sostener, multiplicar y mejorar estos esfuerzos en los años siguientes, y combinarlo con un mejor desempeño de la economía a tasas elevadas y sostenidas, tanto para aprovechar el potencial productivo del creciente flujo de profesionistas que egresarán de las instituciones de educación superior,

como para evitar que el país registre altos y crecientes niveles de desempleo y subempleo, así como remuneraciones inadecuadas e insuficientes para ellos.

Resumen y conclusiones

Los elementos aportados en este texto llevan a sostener que el único escenario de ampliación de oportunidades educativas de tipo superior que es consistente tanto con las promesas de campaña del Presidente López Obrador, como con el eventual mandato de obligatoriedad, es el que propone alcanzar una cobertura de 56% en 2024 y de 70% en 2030.

El escenario C descrito con detalle en el texto implicaría realizar un esfuerzo inédito en la historia de la educación superior mexicana para cumplir con el compromiso de acercarles oportunidades a los jóvenes que deseen estudiar una carrera (y cuenten con un certificado de bachillerato). Bajo este escenario, el país podría proponerse el ingreso a la etapa de “acceso universal” en 2022 (una vez que alcance 50% de cobertura) y a la etapa de “acceso absoluto” en dos décadas más (en 2039 cuando alcance 85% de cobertura), lo que significaría hacerlo 10 años antes del escenario propuesto por la ANUIES y 20 años antes del escenario tendencial.

Aunque este escenario es muy exigente, pues propone adicionar alrededor de 30 puntos de cobertura entre 2018 y 2030, existen experiencias de otros países que muestran que es posible lograr una meta semejante en los plazos propuestos. Para alcanzar una meta de tal envergadura, es indispensable que la educación superior se constituya en una verdadera prioridad nacional.

La inversión necesaria para hacer viable el escenario más deseable (el escenario C) es cuantiosa e implicaría:

1. Proveer con aproximadamente 11 650 millones de pesos adicionales por año para mantener sin variación el subsidio federal por alumno propuesto;
2. Transferir como parte del presupuesto regularizable de las universidades públicas alrededor de 13 mil millones de pesos con el fin de atender el impacto financiero de la gratuidad; y
3. Inyectar una inversión adicional por año de 4 500 millones de pesos para atender los requerimientos de infraestructura asociados a la considerable ampliación de la matrícula.

La suma total de estos tres componentes asciende a más de 29 150 millones de pesos, sin considerar el componente de becas ni el eventual rescate financiero de varias de las universidades públicas con un severo déficit financiero.

Sobre los apoyos a los jóvenes en situación de desventaja, aún es necesario adoptar definiciones sobre el monto de las becas y la población objetivo, consistente con la fórmula “Becarios sí, sicarios no”. Si por ejemplo se buscara lograr la meta de alcanzar cobertura universal en el 2024 de los jóvenes en desventaja, proponiéndose incorporar cada año 300 mil nuevos becarios, sería necesario agregar recursos regularizables del orden de 8 640 millones de pesos por año hasta acumular, en el caso del escenario C, una cifra de más de 51 mil millones de pesos. El monto podría reducirse (o aumentar) por supuesto si se optara por revisar el monto de las becas y/o el número de becarios.

Todas estas inversiones son indispensables para impulsar la expansión tanto de la matrícula como de la cobertura de la educación superior. Sin embargo, conviene recordar que los datos sobre empleo de los profesionistas mexicanos demuestran que ampliar la cobertura en educación superior no es suficiente para garantizar que los jóvenes tengan acceso a más y mejores oportunidades de vida y laborales. Hay consenso de que no se trata sólo de aumentar la matrícula, sino además de evitar que la “masificación” redunde en una oferta educativa de baja calidad y poco pertinente, pues eso no hace más que empeorar el problema. En particular, se requiere evitar que las instituciones educativas respondan improvisadamente a esta demanda. El mejor modo de contribuir a la equidad es dar acceso a los estudiantes a programas pertinentes y de calidad en los que puedan tener posibilidades de éxito.

Sin una educación superior pertinente y de calidad no será posible romper el círculo vicioso de la exclusión ni ofrecer a los jóvenes más y mejores oportunidades y mayores niveles de bienestar. Una oferta educativa pertinente y de calidad es esencialmente un medio indispensable para que los jóvenes puedan aprovechar su formación y obtengan los retornos adecuados de su educación. También lo es para garantizar que cubra las necesidades tanto de estudiantes como de empleadores, y para lograr una inserción más ventajosa de México en la economía del conocimiento y en las cadenas de valor de la competitividad mundial.

En suma, sin una educación pertinente y de calidad, y por supuesto sin cambios de fondo en la economía y el mercado del trabajo, la masificación de la educación superior en los años por venir difícilmente logrará resolver en el mediano y largo plazos el problema de la exclusión social de los jóvenes.²⁸

²⁸ Al respecto, véase Heredia, Blanca, “Becarios sí, sicarios no. Significado e implicaciones”, *El Financiero*, agosto de 2018.

Anexo

Anexo
Lista de 100 universidades creadas por gobierno de AMLO según localización, carreras
ofrecidas, índice de marginación, pobreza y cobertura de educación superior

No.	Estado	Plantel-municipio	Carreras	Marginación	Lugar nacional según índice	% Pobreza	Cobertura 2015
1	Aguascalientes	Asientos	Ingeniería Agroalimentaria	Media	1 669	54.0	18.4
2	Aguascalientes	Calvillo	Ingeniería Ambiental	Baja	1 799	56.8	14.2
3	Baja California	San Quintín, Ensenada	Acuacultura y Piscicultura	Muy baja	2 267	33.5	40.8
4	CDMX	Azcapotzalco	Contabilidad y Administración Pública	Muy baja	2 443	19.5	80.1
5	CDMX	Cuauhtémoc	Derecho	Muy baja	2 351	16.0	83.4
6	CDMX	Iztacalco	Patrimonio Histórico e Industria de Viajes	Muy baja	2 445	17.1	65.5
7	CDMX	Iztapalapa	Gestión Integrada del Agua	Muy baja	2 392	35.0	51.5
8	CDMX	Magdalena Contreras	Ingeniería en Agroforestería	Muy baja	2 398	32.6	51.5
9	CDMX	Milpa Alta	Ingeniería Agroalimentaria	Baja	2 072	49.2	39.0
10	CDMX	Tlalpan	Medicina Integral y Salud Comunitaria	Muy baja	2 424	32.1	64.7
11	CDMX	Tláhuac	Ingeniería Electromecánica	Muy baja	2 357	39.2	53.4
12	CDMX	Xochimilco	Normal de Educación Básica	Muy baja	2 353	40.5	56.4
13	CDMX	Álvaro Obregón	Estudios Sociales	Muy baja	2 429	27.9	57.2
14	Campeche	Calakmul	Patrimonio Histórico y Biocultural	Alta	563	74.3	9.5
15	Campeche	Calkiní	Ingeniería en Agricultura y Agronomía	Media	1 392	58.2	37.4
16	Campeche	Escárcega	Ingeniería en Agroforestería. Licenciatura en Educación Física (Béisbol)	Media	1 324	59.1	22.8
17	Chiapas	Chenalhó	Ingeniería en Agroforestería	Muy alta	87	98.9	3.7
18	Chiapas	Chilón	Ingeniería Agroalimentaria	Muy alta	46	98.2	8.8
19	Chiapas	Escuintla	Estudios Sociales	Alta	882	78.3	18.1

No.	Estado	Plantel-municipio	Carreras	Marginación	Lugar nacional según índice	% Pobreza	Cobertura 2015
20	Chiapas	Ocosingo	Enfermería y Obstetricia	Muy alta	278	86.5	14.3
21	Chiapas	Palenque	Licenciatura en Educación Física (Béisbol),	Alta	744	77.0	20.7
			Patrimonio Histórico y Biocultural				
22	Chiapas	Venustiano Carranza	Medicina Integral y Salud Comunitaria	Alta	463	84.0	18.5
23	Chihuahua	Guadalupe y Calvo	Ingeniería en Minas	Muy alta	47	85.2	6.4
24	Chihuahua	Urique, San Rafael	Ingeniería Ambiental	Muy alta	11	nd	0.0
25	Coahuila	Francisco I. Madero	Ingeniería Agroalimentaria,	Baja	2 067	35.6	27.8
			Licenciatura en Educación Física (Béisbol)				
26	Coahuila	Piedras Negras	Estudios Sociales	Muy baja	2 356	28.4	24.7
27	Colima	Armería	Acuacultura y Piscicultura	Media	1 602	51.1	22.2
28	Durango	Cuencamé	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	Baja	1 824	45.8	24.7
			Ingeniería Forestal				
29	Durango	Tepehuanes	Ingeniería Forestal	Alta	1 038	56.1	15.3
30	Estado de México	Texcoco de Mora	Ingeniería Civil	Muy baja	2 337	45.8	63.1
31	Estado de México	Villa de Allende	Gestión Integrada del Agua	Alta	887	81.8	12.3
32	Estado de México	Villa del Carbón	Ingeniería Agroalimentaria	Media	1 226	71.7	17.5
33	Guanajuato	Cuerámaro	Medicina Veterinaria y Zootecnia	Media	1 605	60.4	16.0
34	Guanajuato	San Diego de la Unión	Ingeniería Agroalimentaria	Alta	927	65.7	7.0
35	Guerrero	Atoyac	Ingeniería en Agroforestería	Alta	985	63.4	7.0
36	Guerrero	Juan R. Escudero	Medicina Integral y Salud Comunitaria	Media	1 103	75.4	15.8
37	Guerrero	Metlatónoc	Ingeniería Agroalimentaria	Muy alta	17	98.4	4.5
38	Guerrero	Xochistlahuaca	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	Muy alta	36	91.3	5.4
			Ingeniería Agroalimentaria				
39	Hidalgo	Chilcuautla	Ingeniería Agroalimentaria	Media	1 441	57.8	32.3

Continúa...

No.	Estado	Plantel-municipio	Carreras	Marginación	Lugar nacional según índice	% Pobreza	Cobertura 2015
40	Hidalgo	Francisco I Madero	Normal Rural Luis Villarreal El Mexe	Baja	2 107	52.3	53.1
41	Hidalgo	Huasca de Ocampo	Ingeniería Agroalimentaria	Media	1 353	52.8	23.9
42	Jalisco	Ayotlán	Ingeniería Agroalimentaria	Baja	1 785	56.3	11.6
43	Jalisco	Tecolotlán	Ingeniería Ambiental	Baja	2 053	48.3	11.1
44	Jalisco	Tomatlán	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	Baja	1 651	50.4	16.7
45	Michoacán	Chilchota	Medicina Integral y Salud Comunitaria	Alta	1 002	80.0	18.4
46	Michoacán	Pajacuarán	Medicina Veterinaria y Zootecnia	Media	1 435	71.8	11.1
47	Michoacán	Tacámbaro	Normal de Educación Básica	Baja	1 673	60.2	16.7
48	Michoacán	Zacapu	Contabilidad y Administración Pública	Baja	2 043	53.5	23.1
			Derecho				
			Ingeniería Industrial				
			Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable				
49	Michoacán	Áporo	Ingeniería Agroalimentaria	Alta	983	64.2	18.8
50	Morelos	Ayala	Medicina Veterinaria y Zootecnia	Baja	1 730	56.3	29.4
51	Morelos	Tepoztlán	Ingeniería Agroalimentaria	Baja	1 698	39.5	36.4
52	Morelos	Tlaltizapán de Zapata	Patrimonio Histórico y Social	Baja	1 826	53.8	27.5
53	Morelos	Xoxocotla*	Ingeniería en Agroforestería	Baja	1 787	64.7	No aparece
54	Nayarit	La Yesca	Ingeniería Agroalimentaria	Muy alta	90	79.4	5.9
55	Nuevo León	Anáhuac	Administración Agropecuaria	Muy baja	2 131	45.5	27.2
56	Oaxaca	Asunción de Nochistlán	Ingeniería Agroalimentaria	Media	1 359	65.0	22.4
57	Oaxaca	Huautla de Jiménez	Administración Agropecuaria	Muy alta	119	74.3	11.0
58	Oaxaca	Itepec	Expresión y Producción Artística	Baja	2 111	nd	45.4
59	Oaxaca	San Felipe Jalapa de Díaz	Administración Municipal y Políticas Públicas	Muy alta	142	94.0	6.9

No.	Estado	Plantel-municipio	Carreras	Marginación	Lugar nacional según índice	% Pobreza	Cobertura 2015
60	Oaxaca	San Juan Bautista Cuicatlán	Ingeniería Agroalimentaria	Alta	945	76.3	12.2
61	Oaxaca	San Juan Bautista Valle Nacional	Medicina Integral y Salud Comunitaria	Alta	1 037	77.8	No aparece
66	Oaxaca	San Pedro Pochutla	Medicina Integral y Salud Comunitaria	Alta	760	63.3	16.5
63	Oaxaca	Santa María Jalapa del Marqués	Enfermería y Obstetricia	Media	1 437	57.6	42.9
64	Oaxaca	Tlacolula de Matamoros	Ingeniería Agroalimentaria	Baja	1 674	50.7	36.1
65	Oaxaca	Villa de Tututepec	Ingeniería en Biodiversidad Tropical	Alta	860	63.7	12.1
66	Oaxaca	Villa de Zaachila	Ingeniería en Agricultura y Agronomía	Media	1 286	56.8	31.1
67	Puebla	Chiautzingo	Ingeniería Agroalimentaria	Media	1 596	78.0	21.4
68	Puebla	Cuetzalan	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	Alta	381	74.2	16.5
69	Puebla	Jopala	Gestión Integrada del Agua	Alta	321	82.0	8.2
70	Querétaro	Ezequiel Montes	Medicina Integral y Salud Comunitaria	Baja	1 752	51.3	23.4
71	Quintana Roo	Felipe Carrillo Puerto, Tihosuco	Patrimonio Histórico y Social	Alta	781	71.8	25.6
72	Quintana Roo	Kantunilkin, Lázaro Cárdenas	Ingeniería Agroalimentaria, Licenciatura en Educación Física (Béisbol)	Alta	896	61.7	11.2
73	San Luis Potosí	Aquismón	Ingeniería Agroalimentaria	Muy alta	64	76.8	4.3
74	San Luis Potosí	Rayón	Agroforestería	Alta	903	69.3	13.3
75	Sinaloa	Badiraguato	Ingeniería Forestal, Licenciatura en Educación Física (Béisbol)	Alta	586	66.1	18.4
76	Sinaloa	Cosalá	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	Media	1 463	60.2	17.5
77	Sonora	Agua Prieta	Estudios Sociales	Muy baja	2 316	33.1	19.7

Continúa...

No.	Estado	Plantel-municipio	Carreras	Marginación	Lugar nacional según índice	% Pobreza	Cobertura 2015
78	Sonora	Etchojoa	Acuicultura y Piscicultura,	Media	1 296	50.2	28.3
			Licenciatura en Educación Física (Béisbol)				
79	Sonora	General Plutarco Elías Calles	Administración Municipal y Políticas Públicas	Baja	2 004	nd	0.0
80	Tabasco	Comalcalco	Derecho	Baja	1 890	48.9	36.4
81	Tabasco	Cárdenas	Ingeniería Química en Desarrollo de la Industria Petrolera,	Baja	1 659	55.3	34.1
			Licenciatura en Educación Física (Béisbol)				
82	Tamaulipas	Aldama	Medicina Veterinaria y Zootecnia	Media	1 600	53.0	14.6
83	Tamaulipas	Hidalgo	Ingeniería Agroalimentaria	Media	1 234	71.6	7.2
84	Tamaulipas	San Fernando	Ingeniería Ambiental	Baja	1 622	66.5	16.9
85	Tlaxcala	Cuapiaxtla	Ingeniería Agroalimentaria	Baja	1 655	68.7	13.9
86	Tlaxcala	Xaltocan	Ingeniería Ambiental	Media	1 588	49.0	32.6
87	Veracruz	Atlahuilco	Normal Intercultural Bilingüe	Muy alta	93	88.1	11.4
88	Veracruz	Coatzacoalcos	Ingeniería Química de la Industria Petrolera	Muy baja	2 289	38.3	50.7
89	Veracruz	Huayacocotla	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	Alta	849	77.3	18.0
90	Veracruz	Jáltipan	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	Media	1 572	60.2	37.5
91	Veracruz	Minatitlán	Ingeniería y Administración de la Industria Energética,	Baja	1 740	47.8	43.0
			Licenciatura en Educación Física (Béisbol)				
92	Veracruz	Playa Vicente	Música y Laudería	Alta	833	72.3	11.5
93	Veracruz	Poza Rica	Ingeniería en Procesos Petroleros	Muy baja	2 219	41.4	51.4

No.	Estado	Plantel-municipio	Carreras	Marginación	Lugar nacional según índice	% Pobreza	Cobertura 2015
94	Veracruz	Río Blanco	Ingeniería en Energías Renovables	muy baja	2 300	46.2	52.8
95	Yucatán	Ticul	Licenciatura en Educación Física (Béisbol),	Media	1 576	57.2	32.8
			Medicina Integral y Salud Comunitaria				
96	Yucatán	Valladolid	Normal Intercultural Bilingüe	alta	1 098	54.4	33.4
97	Yucatán	Yaxcabá	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	alta	320	70.7	7.8
98	Zacatecas	Gral. Pánfilo Nateras	Ingeniería Agroalimentaria	media	1 298	71.8	8.0
99	Zacatecas	Mazapil	Ingeniería en Minas	alta	1 070	59.9	5.9
100	Zacatecas	Pinos	Ingeniería Ambiental	media	1 174	77.6	15.1

Referencias

- ANUIES (2018). Nota informativa presentada por la ANUIES a la Asamblea General, noviembre de 2018. Véase también las estimaciones de Javier Mendoza en nota inédita facilitada por el autor.
- Banda, Humberto; Fernández, Amílcar y Gómez, Denise (2017). Los retornos a la educación en México ante la crisis financiera de 2008. Un análisis desde la teoría de Portafolios. *Cuadernos de Administración*, 30 (54). Consultado en: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cao30-54.remcf>.
- Bartolucci, Jaime (2002). La polarización educativa en México: la élite y la masa. *Revista de Educación Superior*, 31 (122), pp. 79-92.
- Calderón, Ángel (2018). Masificación de la educación superior-revisada, RMIT University, Melbourne. Consultado en: https://www.researchgate.net/publication/326177667_Masificacion_de_la_educacion_superior-revisada_publicado_originalmente_en_Ingles_'Massification_of_higher_education_revisited
- Córdova, Martha (2005). La mujer mexicana como estudiante de educación superior. *Psicología para América Latina*, (4).
- Diario Oficial de la Federación (2018). “Aviso mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y la calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2018, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de

- Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior", al igual que los avisos correspondientes a los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.
- Dustan, A. (2018). *Can large, untargeted scholarships increase urban high school graduation rates? Evidence from Mexico City's Prepa SÍ*. Department of Economics, Vanderbilt University.
- El Universal (11 de marzo de 2019). *Encuesta: 8 de cada 10 apoyan el desempeño de AMLO*.
- Fuentes, Olac (1989). La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro. *Universidad Futura*, 1 (3).
- Galaz, Jesús y Gil Antón, Manuel (2009). La profesión académica en México: Un oficio en proceso de reconfiguración. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11 (2).
- García, José (1995). El desarrollo del posgrado en México: el caso de los sectores público y privado. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 25 (1), pp. 107-130.
- Gil Antón, Manuel (1997). Origen no es destino. Otra vuelta de tuerca a la diversidad del oficio académico en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (4).
- González, Mario Guillermo (2008). La educación superior en los sesenta: los atisbos de una transformación sin retorno. *Sociológica*, 23 (68).
- Heredia, Blanca (agosto de 2018). Becarios sí, sicarios no. Significado e implicaciones, *El Financiero*.
- Hill, Benjamín (31 de julio de 2018). ¿Por qué México no crece?, *El Financiero*.
- Hirsch Adler, Ana (1983). Panorama de la formación de profesores universitarios en México, *Revista de la Educación Superior*, 12 (46), pp. 16-44.
- INEE (2018). *La educación obligatoria en México, Informe 2018*. México, pp. 95-129.
- Lemaitre, María José (2018). La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe. En *CRES 2018, Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018*, pp. 19-58.
- Levy, Santiago y López Calva, Luis Felipe (marzo de 2018). Will education increase growth in Mexico? *Brookings*.
- Levy, Santiago, (2018). *Esfuerzos mal recompensado: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, BID.
- López Dóriga, Joaquín (diciembre del 2018). Construcción de 100 universidades públicas iniciará el martes: AMLO. Consultado en : <https://lopezdoriga.com/nacional/construccion-de-100-universidades-publicas-iniciara-el-martes-amlo/>
- López, Myrna, Lagunes, Cristina y Recio, Carlos (2018). Políticas Públicas y educación superior en México. En *x Congreso Nacional de Investigación Educativa, Área 9, Historia e Historiografía de la educación*. Disponible en: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_09/ponencias/1480-F.pdf.
- López Obrador, Andrés Manuel (12 de mayo de 2018). Los 10 compromisos que López Obrador presentó al magisterio en Oaxaca. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/05/12/104356/>

- Maldonado, Alma (mayo de 2018). ¿Educación superior para todos? Muchas dudas, pocas respuestas, Distancia por tiempos. *Nexos*.
- Mendoza, Javier (2015). Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6 (16), pp. 3-32.
- (2016). Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6 (16), pp.17.
- (2018). Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional. *Perfiles Educativos*, (40), pp. 24-27.
- El Financiero (11 de julio del 2018). Cómo acabar con los estudiantes rechazados, según Esteban Moctezuma. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/como-acabar-con-los-estudiantes-rechazados-segun-esteban-moctezuma>
- Expansión (20 de agosto del 2018). Coparmex pide aprovechar universidades existentes en vez de crear 100 más. Disponible en: <https://expansion.mx/empresas/2018/08/20/la-coparmex-pide-aprovechar-universidades-existentes-en-vez-de-crear-100-mas>
- Moreno, Carlos Iván (2017). Las reformas en la educación pública en México: rupturas y continuidades. *Revista de Educación Superior*, 46 (182), pp. 27-44.
- Mungaray, Alejandro; Ocegueda, Marco; Moctezuma, Patricia, y Ocegueda, Juan (2016). La calidad de las Universidades Públicas Estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios. *Revista de la Educación Superior*, 45 (177).
- Navarro, Eduardo (13 de diciembre del 2018). Obligatoriedad de la educación superior: un camino incierto. *Distancia por tiempos*.
- OCDE (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris Tabla C1.1, p. 254.
- (2019). *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*, OECD Publishing, Paris.
- Ocegueda, José Manuel (2014). La educación superior en México: un estudio comparativo. *Ciencia Ergo Sum*, 21 (3), pp. 181-192.
- Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno de Morena*, p. 25. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>
- Rama, Claudio (2009). La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (50).
- Razo, Martha (2005). La inserción de las mujeres en las carreras de ingeniería y tecnología. *Revista Perfiles Educativos*, 30 (121).
- Rebollo, María José (2005). Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la enseñanza. *Cuestiones Pedagógicas*, (17), pp. 217-227.
- Reporte Nivel Uno (2019). Nadie se va a quedar sin la oportunidad de estudiar: AMLO. Disponible en: <https://reporteniveluno.mx/2018/07/07/amlo-destinara-300-mil-becas-estudiantes-universitarios/>

- Ríos, Herculano (2019). La desconcentración de la educación superior en cifras, (mimeografiado), pp. 6-8. Disponible en: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista120_S5A1ES.pdf
- Rodríguez, Roberto (1998). Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995. En Magdalena Fresán Orozco (ed.) *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*, pp. 167-205. México: ANUIES.
- (febrero de 2019). Gratuidad, obligatoriedad y excelencia en educación superior. *Campus*, 790, *Milenio Diario*.
- Romero, Leticia (2005). *Profesionalización de la docencia universitaria: transformación y crisis*, pp. 54. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Plaza y Valdés.
- Rubio, Julio (2006). *La política educativa y la educación superior en México: 1995-2006: un balance*. México: FCE.
- Schwab, Klaus (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-18*, Ginebra: World Economic Forum.
- scimago (2018). *Ranking Iberoamericano de Instituciones de Educación Superior 2018*, Disponible en: http://www.elprofesionaldelainformacion.com/documentos/SIR_Iber_2018.pdf
- SEP (2012). *Formato 911*.
- SEP (2016). *Diagnóstico del Programa Actualizado: U079 Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior*, SEP, Diciembre de 2016, p. 14.
- SEP (13 de febrero del 2019). Boletín 21 en el que el secretario Moctezuma indica “que 300 mil becas corresponderán al programa *Jóvenes construyendo el futuro*; [y] 290 mil se entregarán de manera directa a estudiantes de nivel superior”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-no-21-entregara-gobierno-de-mexico-10-millones-de-becas-durante-la-actual-administracion-esteban-moctezuma?idiom=es>
- SEP (2019). Escuelas al CIEN, Listado de planteles educativos por estado. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/articulos/escuelasalcien-lista-de-planteles-educativos-por-estado>
- Sosa, Raquel (viernes 28 de diciembre). Para indígenas y los más pobres, las 100 nuevas universidades. Prevé Raquel Sosa que las Universidades para el Bienestar inicien en marzo. *La Jornada*.
- Subsecretaría de Educación Superior (mayo de 2018). *II Reunión de Trabajo con Rectores de Universidades Públicas Estatales con Problemas Financieros*.
- Trow, Martín (1974). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. En OCDE (comp.), *Policies for Higher Education, General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education*. pp. 51-101. Paris: OCDE.
- Tuirán, Rodolfo y Christian Muñoz (2010). La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli. *Los grandes problemas de México* (Vol. VII, Educación), México: El Colegio de México.
- Tuirán, Rodolfo (septiembre de 2012). La educación superior en México 2006-2012: Un balance inicial. *Campus*, Edición de décimo aniversario, *Milenio Diario*.
- Tuirán, Rodolfo (2018). Avances en la educación superior, 2012-2018. En Pi, Anna, *Educación en México 2013-2018: Balance y Perspectiva*. México: SEP.
- UNESCO (2016). *El Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (Informe GEM)*, Paris. Véase Cuadro 5, p. 497.
- Valls Esponda, Jaime (2019). Intervención del Secretario General Ejecutivo de la ANUIES en Audiencias Públicas para el Análisis de la Iniciativa del Ejecutivo con proyecto de decreto por el que se

reforman los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, febrero 9 de 2019.

Vega, Rosario (2002). Los desafíos de la educación superior. En David Piñera, *La educación superior en el proceso histórico de México*, pp. 607-623. México: SEP, Universidad Autónoma de Baja California y ANUIES.

Velázquez, Marisol (10 de julio de 2018). Nota publicada en *El Economista*.