

Educación para todos

Una tarea pendiente



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Alejandra Macías Sánchez | alejandramacias@ciep.mx

Alberto Perez Pacheco | albertoperez@ciep.mx

27 de octubre de 2021

Resumen

La Reforma Educativa de 2019 planteó que la educación inicial y superior se integraran a los niveles obligatorios, entre otras medidas; sin embargo, **la falta de estrategias para garantizar la inclusión educativa y los efectos de la pandemia provocaron que en 2021, 15.7 millones de mexicanos en edad de estudiar no se inscribieran en su nivel educativo correspondiente**. Con base en el gasto por alumno por nivel, se estima que **se requerirían entre 188 mil millones y 440 mil millones de pesos para integrar a la población que no asiste a esos niveles educativos, equivalente a entre 0.7% y 1.7% del Producto Interno Bruto (PIB)**.

1

Introducción

En la Reforma Educativa de 2019, la educación inicial se integró dentro de la educación obligatoria junto con los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior. También se estableció la obligatoriedad de la educación superior, entendida como la obligación del Estado de fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, y proporcionar los medios de acceso a este nivel educativo (DOF, 2019).

Sin embargo, en los siguientes años a la reforma no hubo un crecimiento en la cobertura educativa. Por el contrario, la pandemia tuvo un efecto negativo en el aprovechamiento y participación en todos los niveles educativos (INEGI, 2021). La estrategia de *Aprende en casa* no logró llegar a todos los alumnos y no hay evidencia de su efectividad en el aprendizaje de los estudiantes (CONEVAL, 2021). Además, el presupuesto educativo

no ha mostrado incrementos destinados a cumplir con los objetivos de la reforma (CIEP, 2021).

El objetivo de esta investigación es mostrar las brechas de cobertura en los niveles de educación obligatoria incluidos en la reforma de 2019 y los recursos necesarios para integrar a la población que no asiste a la escuela.

2

Cobertura por nivel educativo

En esta investigación se consideran los niveles de educación inicial, preescolar, media superior y superior debido a que son los niveles con brechas más amplias en la **tasa de cobertura bruta**. El nivel de educación primaria tiene una cobertura superior a 100% debido a que hay niños y niñas que cursan fuera de la edad típica¹, y en nivel secundaria hay una cobertura de 96% de

Cuadro 1: Recursos necesarios para lograr la obligatoriedad de la educación en 2021

| Nivel | Costo por alumno promedio | Personas no inscritas | Recursos necesarios (mdp) |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Inicial | 22,631.5 | 5,567,193 | 125,993.7 |
| Preescolar | 17,241.1 | 2,134,024 | 36,793.0 |
| Media superior | 22,520.6 | 1,139,175 | 25,654.9 |
| Niveles obligatorios | | 8,840,392 | 188,441.6 |
| Superior | 36,690.6 | 6,876,784 | 252,313.1 |
| Total niveles | | 15,717,176 | 440,754.8 |

Fuente: Elaboración propia, con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2021) (INEE, 2015) (SHCP, 2021) (Secretaría de Educación Pública (SEP), 2021b).

Conceptos clave

TASA BRUTA DE COBERTURA Razón de niños y jóvenes inscritos en un determinado nivel educativo sin considerar la edad que tienen respecto de la población en la edad típica para matricularse.

APROVECHAMIENTO ESCOLAR Resultados obtenidos en pruebas o exámenes normalizados que miden los conocimientos o competencias en una materia específica.

GASTO POR ALUMNO Razón del total de los recursos gubernamentales asignados a un nivel educativo de referencia entre la matrícula que atienden las escuelas públicas de ese nivel.

Fuente: Elaboración propia, con información de: (INEE, 2017) (UNESCO, 2008) (INEE, 2007).

las y los adolescentes de 12 a 14 años (SEP, 2021a). Por tanto, no se incluyen en este ejercicio.

En el ciclo 2020-2021, las brechas de cobertura aumentaron con respecto al ciclo 2019-2020, **debido a la falta de políticas para evitar el abandono escolar durante la pandemia, lo cual resultó en 5.2 millones de alumnos de entre 3 y 29 años que no se inscribieron al ciclo escolar 2020-2021**, en todos los niveles. Las principales razones fueron: la COVID-19 o falta de recursos económicos (INEGI, 2021).

En 2021, a nivel nacional, hay una tasa bruta de cobertura de 3.4 % en educación inicial, 67 % en preescolar, 82.5 % en el nivel media superior y 35.5 % en el nivel su-

¹ 6 a 11 años.

perior. **Los dos niveles con la tasa más baja de cobertura fueron los integrados en la Reforma Educativa de 2019.**

Por sexo, en educación inicial, preescolar y superior, la diferencia de cobertura a nivel nacional es menor a 2 % entre hombres y mujeres. En el caso del nivel medio superior, la brecha es más amplia: 78.6 % de los hombres estudian este nivel educativo, porcentaje menor al de las mujeres, que tienen una cobertura de 86.4 %.

En los estados, las tasas de cobertura presentan notables diferencias. A nivel inicial (ver figura 3), ninguna entidad tiene una cobertura superior al 11 %; en preescolar (ver figura 4), Tabasco tiene una cobertura de 85 %, tasa superior al nivel nacional. En el nivel media superior (ver figura 5), todos los estados se encuentran entre 70 y 90 % de cobertura educativa. A nivel superior, la brecha es más amplia (ver figura 6). Por ejemplo, mientras que Chiapas tiene una cobertura de 15.4 %, Ciudad de México alcanza 60.4 % de la población en edad de asistir a ese nivel educativo.

3

Recursos para cerrar las brechas

El **gasto por alumno** es una medida que permite determinar la cantidad de recursos que ejerce el Estado en los estudiantes de acuerdo con su nivel educativo. Los cambios en el gasto por alumno dependen de una expansión de la matrícula o un aumento en la inversión dentro del nivel educativo (INEE, 2017).

Figura 1: Recursos necesarios por nivel escolar



Fuente: Elaboración propia, con información de: SHCP (2021) (INEE, 2015) (SHCP, 2021) (SEP, 2021b).

Con base en el gasto por alumno y las brechas de cobertura, se estima el gasto público aproximado necesario para poder proveer de servicios educativos, con la calidad actual, a todas las niñas, niños y adolescentes para los niveles inicial, preescolar y media superior. También se incluye la estimación de los recursos a nivel superior que se necesitarían para poder fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, y proporcionar los medios de acceso a este nivel educativo.

En 2021 hay 8.8 millones de personas de entre cero y 17 años que no están inscritos en los niveles educativos que les corresponde según su edad². Para integrarlos, **se requerirían 188 mil 442 millones de pesos adicionales al presupuesto de educación, equivalente a 0.7 % del PIB.**

Si las 6.8 millones de personas que están en la edad típica de estudiar el nivel superior³ se inscribieran en al-

guna institución de educación pública, se necesitarían **252 mil 313 millones de pesos para poder integrarlos, equivalente a 0.9 % del PIB.**

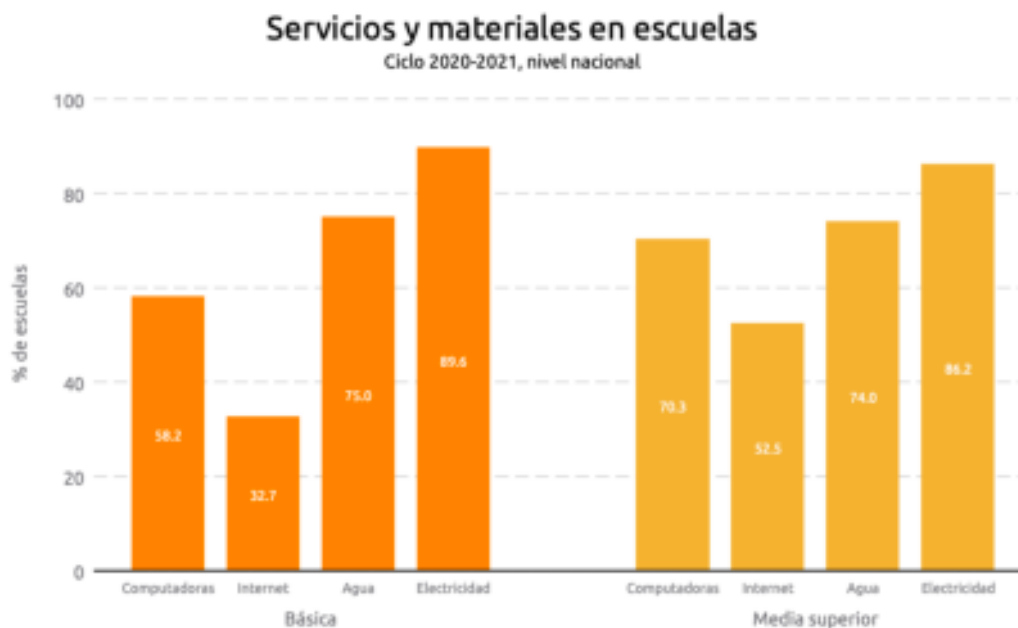
En total, **se requerirían 440 mil 754 millones de pesos para integrar a 15.7 millones personas en edad de asistir a la escuela que no están inscritas en nivel inicial, preescolar, media superior y superior** (ver cuadro 1).

Si bien, el gasto por alumno considera las necesidades materiales y financieras para que una persona pueda acudir a la escuela, **las condiciones de infraestructura escolar impiden que se ofrezca educación de calidad** (CONEVAL, 2018). Por ejemplo, solo una de cada tres escuelas de nivel básico tiene acceso a internet, mientras que una de cada cuatro escuelas del nivel medio superior no tiene acceso a agua potable (figura 2).

³ De 18 a 22 años.

² Inicial, preescolar y media superior.

Figura 2: Infraestructura en escuelas de nivel básico y medio superior



Fuente: Elaboración propia, con información de: (SEP, 2021a).

Además, la Reforma Educativa planteaba que la educación obligatoria sería de calidad; sin embargo, el Organismo Coordinador del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación⁴ **no siguió con la tarea de evaluación educativa, por lo que se desconoce el nivel de aprovechamiento escolar durante y después de la pandemia**, aunque se estima que la pandemia afectó el aprendizaje de los alumnos (Monroy-Gómez-Franco, Vélez-Grajale & López-Calva, 2021) (IEEC, 2021).

4

Implicaciones de política pública

Aún con la Reforma Educativa de 2019, no se ha logrado aumentar la cobertura en todos los niveles

⁴ Sustituyó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tras la reforma educativa de 2019.

educativos. En 2021, 15.7 millones de personas de entre cero y 22 años no están inscritos en educación inicial, preescolar, media superior o superior (ver figura 1); con diferencias notables entre entidades federativas. Para poder incorporarlos a un sistema educativo con deficiencias en infraestructura y falta de calidad en el aprendizaje, se requerirían 440 mil millones de pesos, correspondientes a 1.7 % del PIB. Sin embargo, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2022 no pone como prioridad atender los efectos en educación de la pandemia, ya que plantea gastar 3.1 % del PIB en educación, la proporción más baja en los últimos siete años.

Las diferencias a nivel estatal requieren una estrategia focalizada para lograr la cobertura universal en todos los niveles educativos. De igual manera, es necesario establecer un programa con objetivos claros para mejorar la infraestructura en las escuelas, especialmente importante para el regreso a clases (CO-

NEVAL, 2021), y establecer mecanismos que permitan compensar la falta de aprendizaje de los alumnos durante la pandemia.

Para 2022, no hay recursos suficientes para lograr los objetivos de la Reforma Educativa. En el PPEF 2022, se proyectan 161.9 millones de pesos para la *Estrategia de educación inicial*, 2 mil 525.5 millones para la *Obligatoriedad y Gratuidad de Educación Media Superior*, y 753 millones para la *Obligatoriedad y Gratuidad de Educación Superior*. Esto representa 0.8 % de los recursos necesarios para integrar a las personas a su nivel educativo correspondiente.

Acrónimos

- DOF** Diario Oficial de la Federación
- INEE** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- PIB** Producto Interno Bruto
- PPEF** Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- SEP** Secretaría de Educación Pública
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Referencias

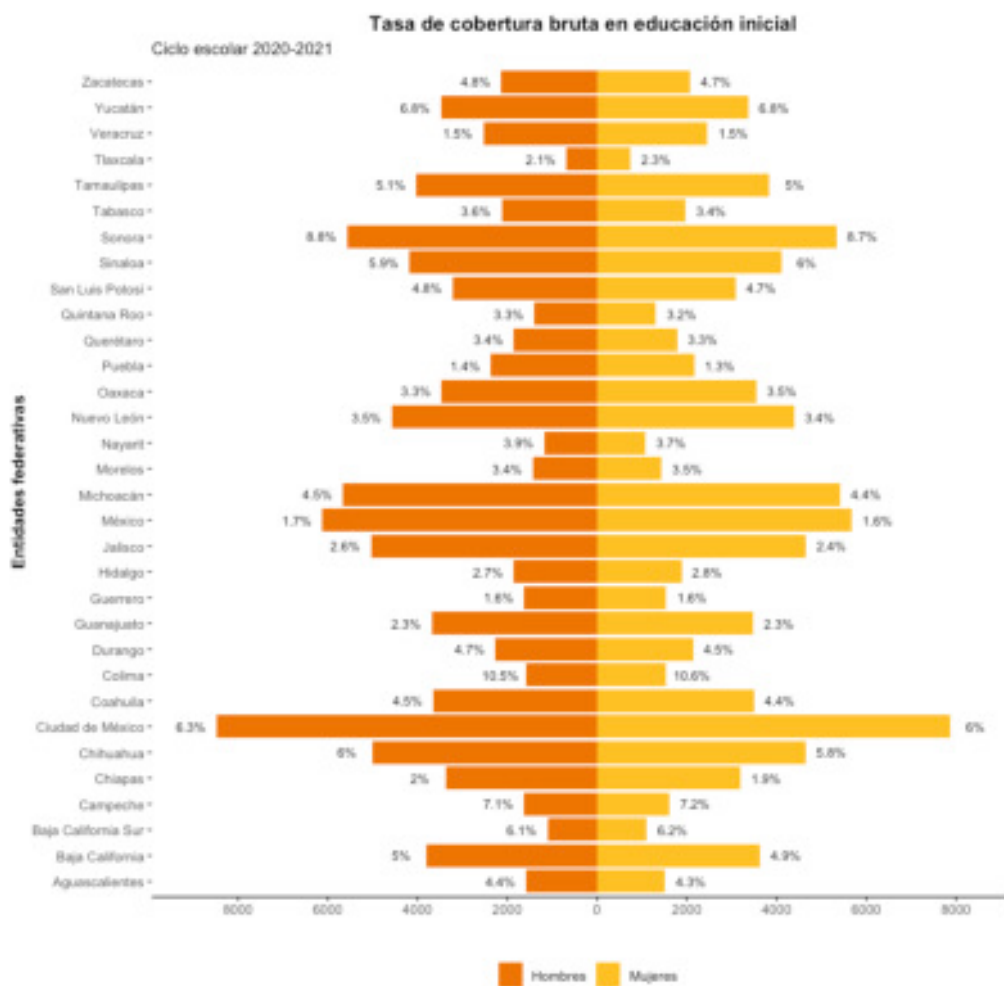
- CIEP (2021). Implicaciones del paquete económico 2021. Disponible en <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2021/09/Implicaciones-del-Paquete-Economico-2022.pdf>.
- CONEVAL (2018). Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf.
- CONEVAL (2021). Información estratégica para el regreso a clases en México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informacion_Estrategica_Aprende_Casa.pdf.
- DOF (2019). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019.
- IEEC (2021). ¿qué ha sucedido para los alumnos de las primarias y secundarias públicas en los aprendizajes en casa? Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad. Disponible en https://ieec.mx/uploads/_/originals/encuestas_20-21.pdf.
- INEE (2007). Agentes y recursos del sistema. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/AR07-2007.pdf>.
- INEE (2015). Gasto público por alumno total y como porcentaje del PIB per cápita. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/AR03c-2015.pdf>.
- INEE (2017). AT01e-A Tasa bruta de cobertura. Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01e-a-tasa-bruta-de-cobertura>.
- INEGI (2021). Encuesta para la medición del impacto COVID-19 en la educación. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovid/2020/doc/ecovid_ed_2020_presentacion_resultados.pdf.
- Monroy-Gómez-Franco, Vélez-Grajale, & López-Calva (2021). ¿es posible contrarrestar el costo permanente de la pandemia? *CEEY*, (08/2021), 1–40.
- SEP (2021a). Principales cifras del sistema educativo nacional 2020-2021. Disponible en http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf.
- SEP (2021b). Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa. Disponible en <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>.

SHCP (2021). Datos Abiertos. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

SHCP (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Disponible en <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/home>.

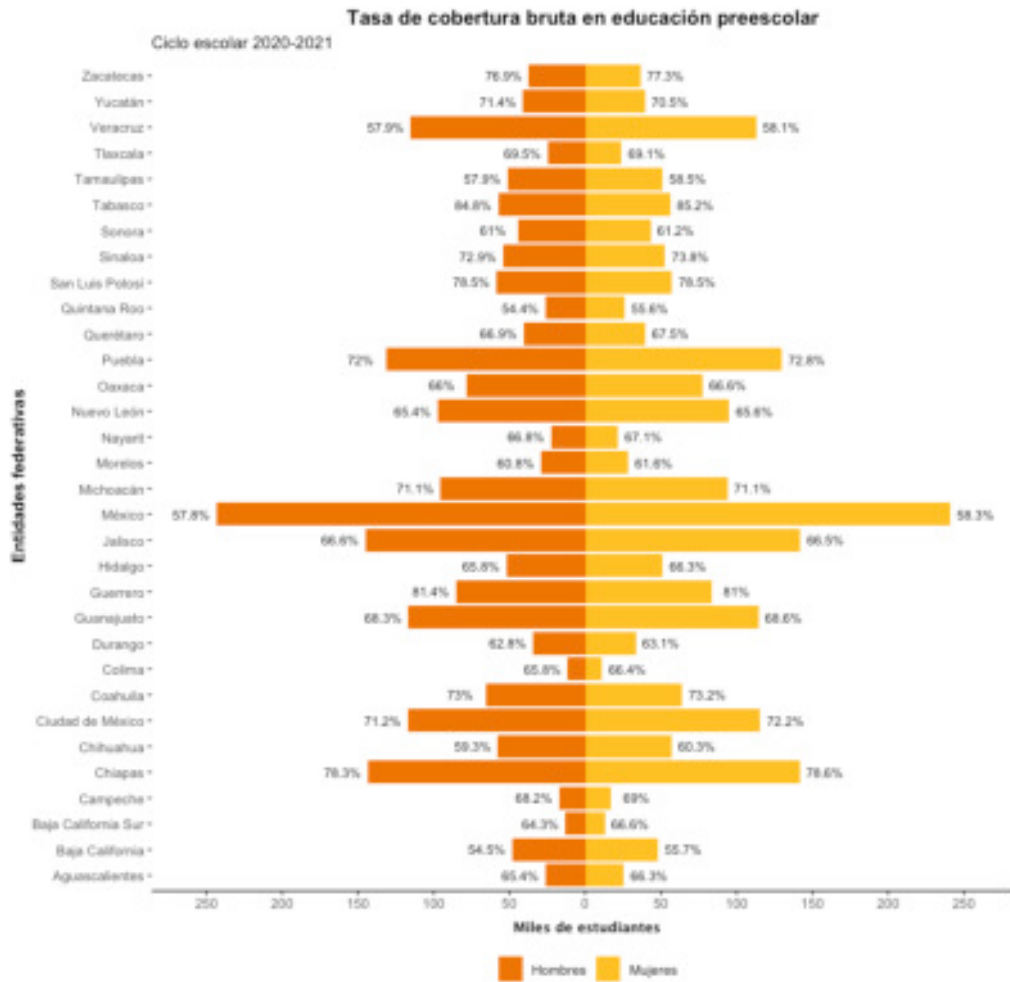
UNESCO (2008). Aprovechamiento escolar. Disponible en <https://learningportal.iiep.unesco.org/es/glossary/aprovechamiento-escolar>.

Figura 3: Cobertura en el nivel de educación inicial



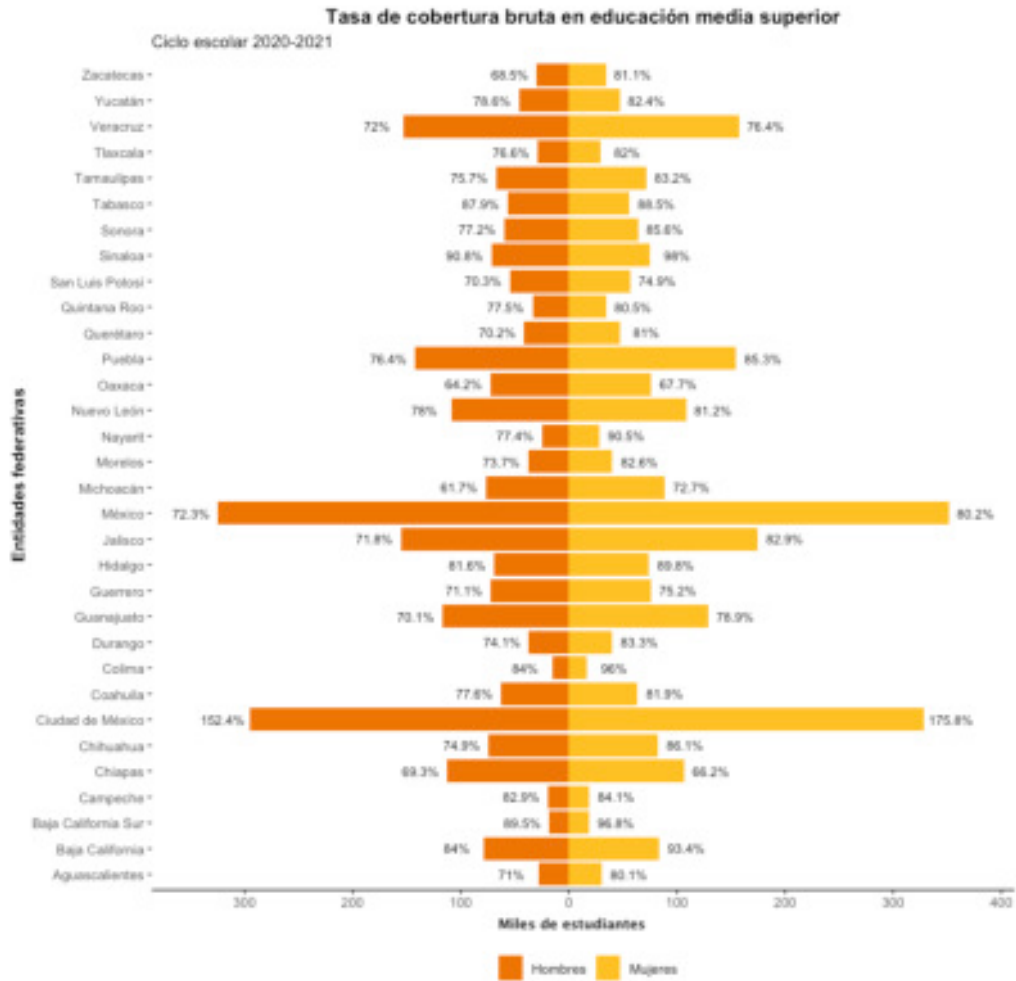
Elaborado por el CIEP con información de: (SEP, 2021).

Figura 4: Cobertura en el nivel de educación preescolar



Elaborado por el CIEP con información de: (SEP, 2021).

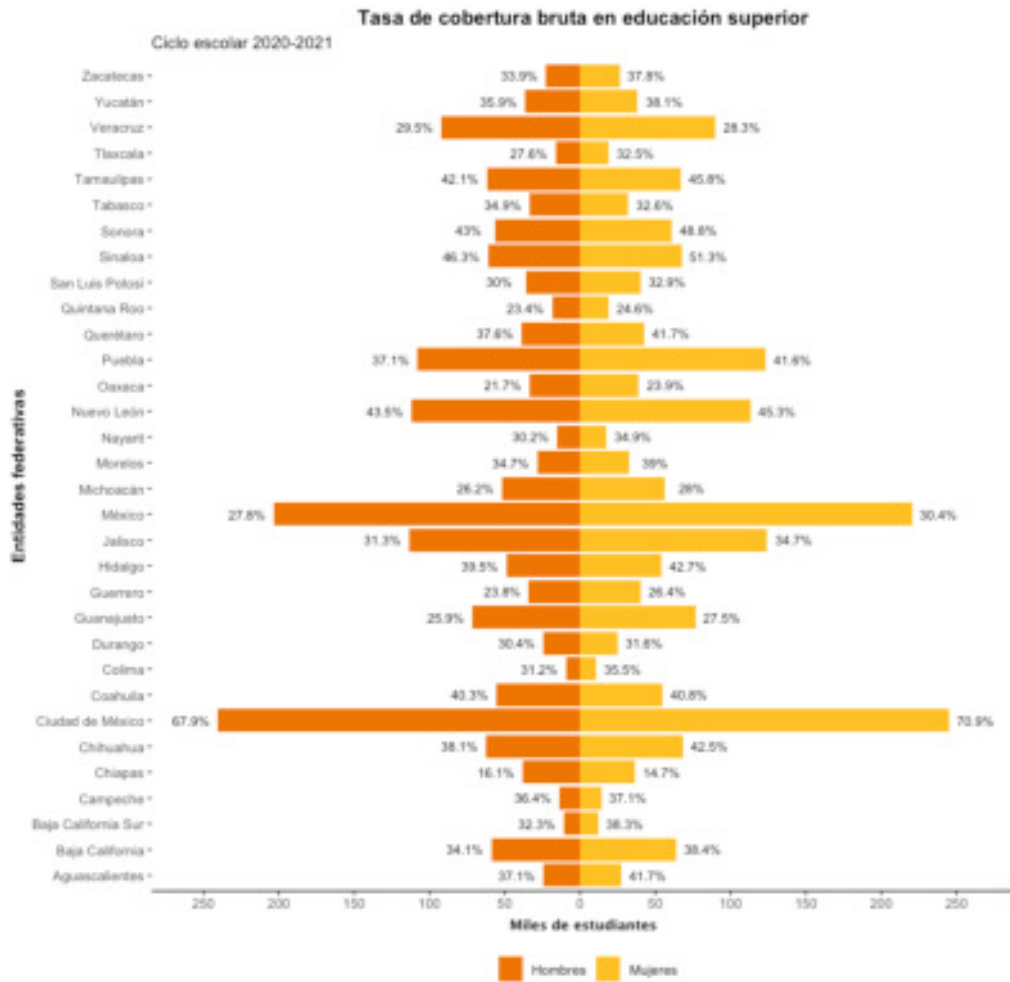
Figura 5: Cobertura en el nivel de educación media superior



Elaborado por el CIEP con información de: (SEP, 2021).

Nota 1 La Ciudad de México tiene una cobertura superior al 100 % de la población en edad para estudiar la educación media superior en la entidad, relacionado con la mayor oferta educativa en la región.

Figura 6: Cobertura en el nivel de educación media superior





Somos un **centro de investigación de la sociedad civil**, *sin fines de lucro y apartidista*, que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México, mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos, **para lograr una sociedad más informada y participativa**, mejorar las políticas públicas y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.