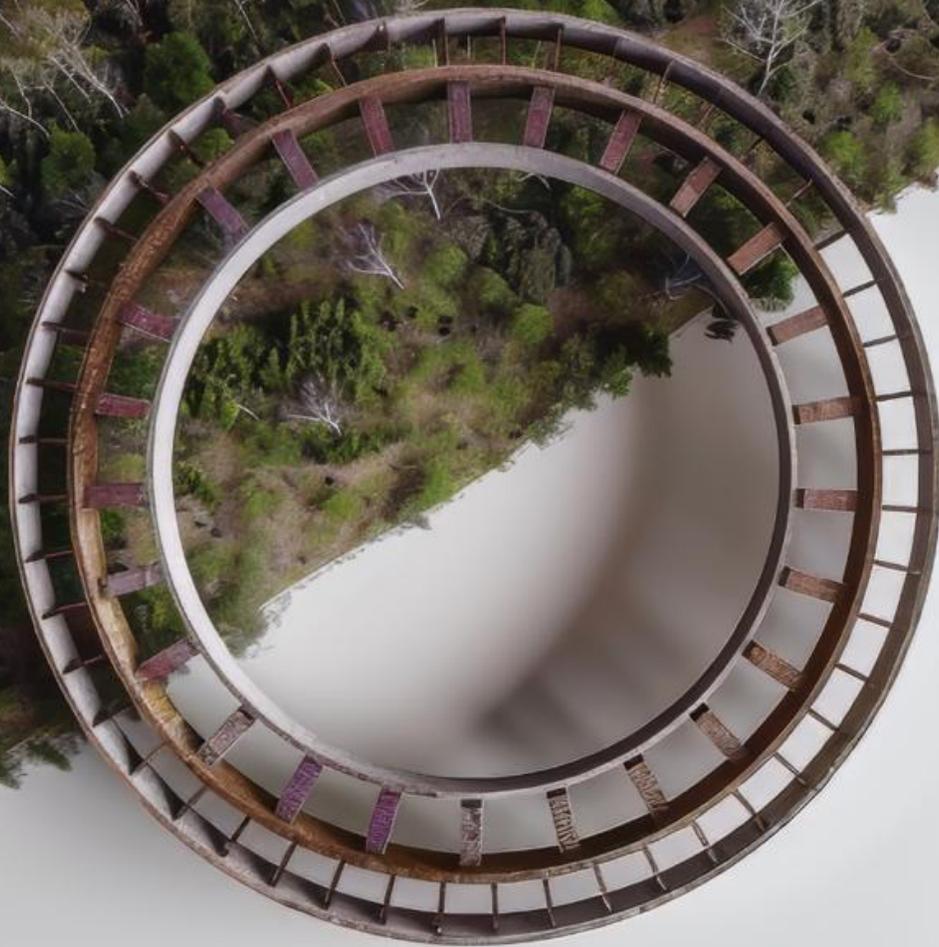


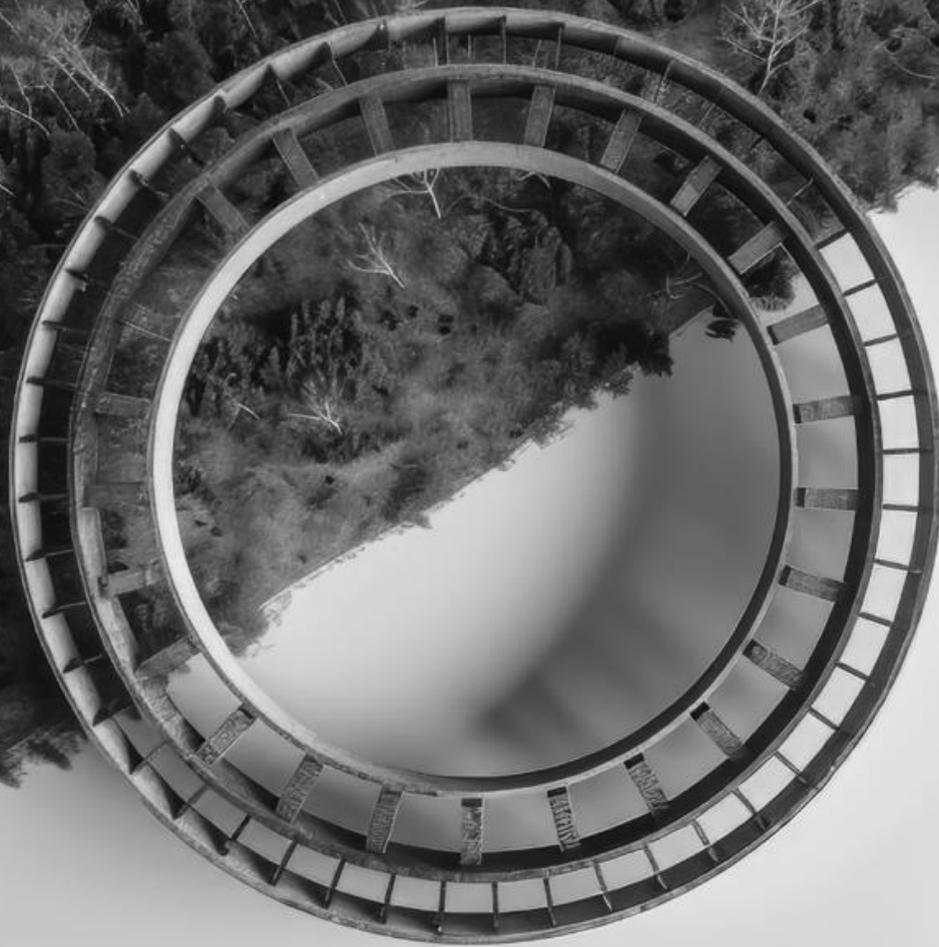
# **Balance de las políticas de educación superior en la Cuarta Transformación (2018-2024)**



**Miguel Casillas  
Romualdo López**  
Coordinadores



# **Balance de las políticas de educación superior en la Cuarta Transformación (2018-2024)**



**Miguel Casillas  
Romualdo López**  
Coordinadores

Título original: Balance de las políticas de educación superior en la Cuarta Transformación (2018-2024) / Miguel Casillas y Romualdo López (Coordinadores) — Ciudad de Querétaro: Editorial Transdigital, 2024. — 270 páginas.

ISBN: 978-607-69587-8-0

DOI: <https://doi.org/10.56162/transdigitalb30>

Clasificación DEWEY. Materia: 379 – Asuntos de política pública en educación.

Tipo de Contenido: Libros universitarios.

Clasificación thema: JP – Política y gobierno.

Tipo de soporte: libro digital descargable.

Formato: PDF.

Tamaño: 3.5 Mb



Este libro es una publicación de acceso abierto con los principios de Creative Commons Attribution 4.0 International License, que permite el uso, intercambio, adaptación, distribución y transmisión en cualquier medio o formato, siempre que dé el crédito apropiado al autor, origen y fuente del material gráfico. Si el uso del material gráfico excede el uso permitido por la normativa legal deberá tener permiso directamente del titular de los derechos de autor.

Esta obra ha sido dictaminada por pares académicos expertos.

Este libro fue avalado por el Comité Editorial del Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la UV.

Esta publicación ha sido financiada por la Dirección General de Desarrollo Académico e Innovación de la Universidad Veracruzana con fondos del Programa de Apoyo a Cuerpos Académicos.

D.R. Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la Universidad Veracruzana, 2024.

D.R. Miguel Casillas (coordinador), 2024.

D.R. Romualdo López (coordinador), 2024.

D.R. Sylvie Didou Aupetit (autora), 2024.

D.R. Marion Lloyd (autora), 2024.

D.R. Jessica Badillo Guzmán (autora), 2024.

D.R. Verónica Ortiz Méndez (autora), 2024.

D.R. Rodolfo Cruz Vadillo (autor), 2024.

D.R. Félix de Jesús Ballesteros Méndez (autor), 2024.

D.R. Javier Tolentino García (autor), 2024.

D.R. Aurelio Vázquez Ramos (autor), 2024.

D.R. Oscar Fernando López Meraz (autor), 2024.

D.R. Alma Maldonado-Maldonado (autora), 2024.

D.R. Mízi Danae Morales Montes (autora), 2024.

D.R. Juan Carlos Silas Casillas (autor), 2024.

D.R. José Raúl Rodríguez J. (autor), 2024.

D.R. Wietse de Vries (autor), 2024.

D.R. Adrián Acosta Silva (autor), 2024.

D.R. Ernesto Treviño Ronzón (autor), 2024.

D.R. Miguel Casillas (autor), 2024.

D.R. Romualdo López Zárate (autor), 2024.

D.R. María Guadalupe Olivier Téllez (autora), 2024.

D.R. Ricardo J. Mercado del Collado (autor), 2024.

D.R. Diseño de portada e imagen: Santiago Casillas Navarro, 2024.

D.R. Diseño editorial: Yaqueline Ramírez Salas, 2024.

D.R. Sello Editorial Transdigital, 2024.

**Transdigital**  
editorial

Sociedad de Investigación sobre Estudios Digitales, S. C. Circuito Altos Juriquilla 1132. Colonia Altos Juriquilla. C. P. 76230, Juriquilla, Querétaro, México. +52 (442) 301 32 38. [aescudero@editorial-transdigital.org](mailto:aescudero@editorial-transdigital.org) [www.editorial-transdigital.org](http://www.editorial-transdigital.org)

Redes sociales:



<https://www.linkedin.com/company/transdigital-mx/>



<https://twitter.com/TransdigitalMx>



<https://www.facebook.com/transdigital.mx/>



<https://www.instagram.com/transdigital.mx>



<https://www.youtube.com/@transdigitalmx>



CULTURA



INDAUTOR

Registro en el Padrón Nacional de Editores como agente editor Sociedad de Investigación sobre Estudios Digitales, S. C., con el Dígito Identificador 978-607-99594.



Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCyT) con el folio: RENIECYT 2400068.

Sugerencia de referencia en APA 7ª. edición:

Casillas, M., & López, R. (Coords.). (2024). *Balance de las políticas de educación superior en la Cuarta Transformación (2018-2024)*. Editorial Transdigital. <https://doi.org/10.56162/transdigitalb30>

**Directorio de la Universidad Veracruzana**

**Dr. Martín Gerardo Aguilar Sánchez**

Rector

**Dr. Juan Ortiz Escamilla**

Secretario académico

**Dra. Elizabeth Ocampo Gómez**

Directora General de Desarrollo Académico e Innovación Educativa

**Dra. Rocío López González**

Coordinadora del Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior

# ÍNDICE DE CONTENIDO

<i>Introducción general</i>	9
Miguel Casillas Romualdo López Zárate	
<b>I. Inclusión en la educación superior</b>	
<i>Calidad y democratización de los servicios de enseñanza superior: la efectividad de la acción pública</i>	21
Sylvie Didou Aupetit	
<i>¿Primero los pobres? Mitos de las políticas de equidad educativa de la 4T</i>	33
Marion Lloyd	
<i>La interculturalidad en la educación superior. Apuntes para el análisis</i>	43
Jessica Badillo Guzmán Verónica Ortiz Méndez	
<i>¿Patología personal o patologías escolares? Procesos de inclusión de estudiantes con discapacidad en el nivel superior en México</i>	59
Rodolfo Cruz Vadillo	
<b>II. Temas relevantes de la educación superior</b>	
<i>Políticas de educación superior durante el periodo de pandemia</i>	76
Félix Ballesteros Méndez	
<i>Ausencias académicas durante la 4T. El caso del TCNM</i>	85
Javier Tolentino García	
<i>Políticas educativas de la 4T para erradicar la violencia de género en la educación superior, una visión crítica</i>	97
Aurelio Vázquez Ramos Oscar Fernando López Meraz	
<i>La educación superior a distancia en el período 2018-2024</i>	107
Ricardo J. Mercado del Collado	
<i>El subsistema de formación docente en el sexenio de la 4T</i>	119
Guadalupe Olivier Téllez	
<i>Las ocurrencias hechas políticas: el caso del posgrado nacional</i>	138
Alma Maldonado-Maldonado	
<i>La descalificación desde el poder de las universidades autónomas. La destrucción de un paradigma y la incertidumbre de un remplazo</i>	154
Romualdo López Zárate	

# ÍNDICE DE CONTENIDO

## III. Las instituciones particulares

*A río revuelto, ganancia de pescadores. Tendencias de la educación superior privada mexicana en el fin del sexenio 2018-2024* 178  
Mitzi Danae Morales Montes

*Particulares y privados. Un intento de balance desde la educación superior particular* 195  
Juan Carlos Silas Casillas

## IV. Balance de la educación superior en el sexenio

*Notas sobre las políticas públicas en la 4T* 205  
José Raúl Rodríguez J.

*La desmodernización de la educación superior* 212  
Wietse de Vries

*Luces, sombras y siluetas. El credo y las hechuras de las políticas de educación superior en la era del obradorismo* 225  
Adrián Acosta Silva

*La educación superior en el sexenio de la 4T* 235  
Miguel Casillas

*Elementos para un balance de la política educativa bajo el régimen de AMLO: performatividad política, nuevos derechos e implementaciones mixtas* 248  
Ernesto Treviño Ronzón

*Epílogo* 256  
Romualdo López  
Miguel Casillas

**Autores** 263



# Introducción general

Miguel Casillas

Romualdo López Zárate

*Vivir es devorar tiempo: esperar, y por muy trascendente que quiera ser nuestra espera, siempre será espera de seguir esperando.*

Antonio Machado

En diciembre del 2023, en Villahermosa, nos reunimos en el Congreso Nacional de Investigación Educativa un amplio grupo de colegas que compartimos el interés por el estudio de las políticas públicas, por el análisis de la evolución del sistema de educación superior y por los procesos de transformación que van cambiando su fisonomía y la relevancia de sus problemas. Emocionados por encontrarnos de nuevo de modo presencial después de la pandemia, una de nuestras conversaciones recurrentes fue cómo caracterizar el conjunto de acciones y políticas hacia la educación superior que ha implementado el actual gobierno. Ante su culminación inminente, acordamos convocar a una reflexión colectiva para tratar de hacer un balance de lo ocurrido en la educación superior.

En enero de 2024 invitamos a un grupo de colegas y amigos a que expusieran un balance sobre lo sucedido en este sexenio en la educación superior. Cada uno reflexionaría sobre los temas que han sido de su interés en su vida académica a partir de tres preguntas generales:

¿Cuáles son los principales elementos para un balance de la política hacia la educación superior en el sexenio?

¿Cómo se puede definir la política hacia la educación superior en el sexenio?

¿Cuáles son las consecuencias de las políticas y los principales retos de la educación superior para los próximos años?

No se trata, les expresamos, que realicen una investigación, sino que a la luz de lo que han trabajado y analizado nos pudieran compartir un balance de lo sucedido en el sexenio. Esta perspectiva nos parece es el principal aporte del libro: es una apreciación fundada,

analítica, de los avances, problemas, retrocesos en su caso, y algo que resulta de interés e importancia, sugerencias de lo que hay que hacer, corregir, abandonar, profundizar para los próximos años.

Naturalmente cada uno de los autores tiene una posición política pero la hechura de sus artículos está privilegiando un análisis académico, no político. Se trata, desde diferentes posturas y marcos valorativos, expresar cómo podemos contribuir a mejorar algo en lo que todos coincidimos y defendemos: la docencia, la investigación y la extensión y difusión de la cultura en el nivel superior son indispensables para aspirar a un país que ofrezca mejores condiciones de desarrollo personal, social y colectivo para todos.

Evidentemente hay coincidencias de referencia en la mayor parte de los artículos porque toman en cuenta hechos que están presentes: hay una nueva regulación con respecto a la educación superior: un nuevo artículo tercero constitucional, una nueva Ley General de Educación Superior, un extemporáneo Programa Nacional de Educación superior publicado a fines de 2023, un nuevo CONAHCyT, nuevas reglas del Sistema Nacional de Investigadores.

Casi todos los articulistas comparten los principios y objetivos de la cuarta transformación: la educación superior como un derecho y por ende la obligación del estado de proporcionarla; una educación incluyente, sobre todo para aquellos que históricamente han sido excluidos; una educación superior que sea gratuita en un corto plazo y universal para todos aquellos egresados de la educación media superior que deseen continuar sus estudios; una ciencia que contribuya a resolver los grandes problemas nacionales; un nuevo sistema de evaluación y acreditación de instituciones, programas, académicos y estudiantes; la construcción de un nuevo sistema de información que sea confiable, oportuno y accesible.

Está claro para todos los participantes que la intención del presidente de la República, recogida y avalada por la Subsecretaría de Educación Superior y el CONAHCyT fue y es marcar una ruptura con los 30 años de un conjunto políticas públicas “neoliberales” y tratar de proponer una nueva perspectiva para la educación superior.

En el balance que hacen los autores de lo realizado en el sexenio se reconocen algunos avances, pero se documenta que están lejos de cumplir medianamente las expectativas. Tres son los factores más mencionados: a) una vuelta al centralismo en la toma de decisiones en lugar de buscar la participación de las instituciones; b) una notoria ausencia de políticas públicas para llevar a cabo los propósitos; y c) un incumplimiento flagrante del ejecutivo y del legislativo al no asignar los fondos establecidos en la Ley General de educación superior para atender gradualmente la universalización y gratuidad y, además, una reducción del

presupuesto, a pesos constantes, del presupuesto asignado a la educación superior, la ciencia y la tecnología.

Las contribuciones no tocan todos los temas de la educación superior pero sí algunos de los más importantes. Los hemos agrupado de la siguiente manera:

## **I. Inclusión de la educación superior**

El artículo de Sylvie Didou, “Calidad y democratización de los servicios de enseñanza superior: la efectividad de la acción pública” nos explica que en el sexenio, se incrementaron el número de instituciones, la matrícula (sin alcanzar la meta prometida del 50% de la tasa bruta de escolarización), las becas, pero también se incrementó la demanda no atendida; la clasificación de los estados con mayor y menor matrícula no se modificó, la atención a grupos vulnerables se centró en indígenas y discapacitados, pero no hay datos sobre atención a migrantes, desplazados, víctimas de violencia. La información básica en las nuevas instituciones es deficiente y existen dudas fundadas sobre su calidad académica.

Marion Lloyd documenta los “Mitos de las políticas de equidad educativa de la 4T”. El mito 1: Se garantizará el acceso gratuito y universal a la educación superior. Mito 2: Se crearán 100 universidades públicas para 300 mil estudiantes marginados. Mito 3. Se dará prioridad a la educación intercultural. Termina con una propuesta urgente: “la implementación de políticas de acción afirmativa para estudiantes indígenas, afromexicanos y de bajos recursos en las universidades convencionales. No se puede lograr la equidad si no se enfrenta la desigualdad en todo el sistema”.

Rodolfo Cruz Vadillo en su contribución “¿Patología personal o patologías escolares? Procesos de inclusión de estudiantes con discapacidad en el nivel superior en México” tiene como propósito reflexionar sobre las tensiones entre lo jurídico- legal y lo normativo simbólico como formas de posibilidad para la existencia de procesos de inclusión en el nivel universitario de estudiantes con discapacidad. Muestra con suficiente información que se está muy lejos de incluir a este grupo social, no tanto por una patología personal sino por una patología escolar que parte de la supuesta incapacidad de los estudiantes discapacitados para aprender.

## II. Temas relevantes de la educación superior

En esta sección se incluyen las contribuciones que abordan temas específicos.

Se inicia con el artículo de Félix Ballesteros que analiza las “Políticas de educación superior durante el período de la pandemia”. Inicia diciendo algo que a veces se nos olvida: la pandemia nos agarró desprevenidos a todos: actores, instituciones y sistema. Nadie la esperaba ni tenía idea de cuál sería su duración. Ante ello se diseñaron un conjunto de medidas emergentes en los diversos subsistemas, que fueron instrumentadas de diferente manera con resultados diferenciados que aún resta por evaluar.

Javier Tolentino analiza el impacto de las políticas públicas de educación superior en el subsistema del Tecnológico Nacional en el Estado de Tabasco. Presenta la situación desde 2012 hasta 2022 en 11 apartados y concluye que no se pueden indentificar impactos de la política de la 4T en los tecnológicos de Tabasco. Por ejemplo, los planes de estudio no se actualizaron, el modelo educativo ha quedado obsoleto, las innovaciones educativas están ausentes. Durante el período gubernamental de la 4T, fue real el oximoron, la transformación estática.

Aurelio Vázquez Ramos y Oscar Fernando López Meraz analizan “Las políticas educativas del sexenio para erradicar la violencia de género en la educación superior”. Reconocen la gravedad del problema y refieren los avances principalmente en el aspecto reglamentario, en la construcción de protocolos para prevenir, atender y sancionar las manifestaciones violentas. Describen las formas nuevas de violencia que se manifestaron en la pandemia . Terminan afirmando que los avances en la materia han sido pocos y sin mayor relevancia.

Ricardo Mercado del Collado aborda “La educación superior a distancia en el período de 2018-2024”. Inicia su trabajo con el reconocimiento de que no existe en México suficiente claridad sobre los que se entiende por educación a distancia. Este hecho dificulta conocer con precisión el comportamiento de la matrícula y las opciones de estudio preferidas por los estudiantes. Nos informa que la matrícula en el período 2018-2022 se incrementó en 39% y que fue mayor en las instituciones particulares, sobre todo en el posgrado. Nos recuerda que la Educación a distancia es una alternativa importante para generar oportunidades de aprendizaje, han probado su efectividad y eficacia a los largo de los años y es el subsistema que más ha aprovechado las tecnologías de la información y comunicación. Para seguir incrementándose es necesario que el gobierno federal canalice un presupuesto mayor. Es mala

noticia que de 2023 a 2024 el presupuesto para la educación superior tenga una reducción del 2% .

Jessica Badillo Guzmán y Verónica Ortiz Mendez contribuyen con un análisis sobre la "Interculturalidad en la educación superior". Describen los importantes avances legislativos en la materia. En cuanto a resultados, nos informan: 6 universidades interculturales más, se crean las Universidad para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ) para atender lugares con alto grado de marginación y para 2024 están operando 203 sedes en 31 estados de la República. Se crea, además, la Universidad de las Lenguas Indígenas de México. En Oaxaca, con el respaldo de líderes indígenas y comunitarios se funda la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca (UACO) y la Universidad del Pueblo. La matrícula en el período 2018-2022 se incrementó un 43% en las universidades interculturales y las UBBJ atienden ya a 62,775 estudiantes, el triple de las Interculturales. Terminan señalando los retos de la interculturalidad para la educación superior en los próximos años.

Guadalupe Olivier Téllez dedica su artículo al "Subsistema de formación docente en el sexenio de la 4T". El trabajo se centra en el análisis de la redefinición del Subsistema de Educación Normal y Formación Docente (SENFED). Para comprender la complejidad del subsistema hace un recorrido histórico de las instituciones formadoras de docentes en el sistema de educación superior: las escuelas de Educación Normal (EN), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y los Centros de Actualización del Magisterio (CAM). Específicamente para el caso de la UPN, narra el dilatado camino para proponer la autonomía de la UPN iniciado en 2019 y la propuesta de un proyecto de Ley Orgánica que se difundió en junio de 2023 en la Cámara de Senadores y aún está en espera de su aprobación. Se destaca con claridad que el nuevo gobierno ha logrado recuperar (revalorar) el prestigio docente como uno de sus ejes principales en materia educativa. Se ha incrementado a pesos corrientes el presupuesto para este subsistema. Es un gran avance el reconocimiento como un subsistema, aunque "falta un buen trecho para consolidarlas como parte del SES".

Alma Maldonado colabora con un texto sobre el posgrado nacional. El título refleja la postura: "Las ocurrencias hechas políticas: el caso del posgrado nacional". Efectivamente, su texto hace un cuidadoso recorrido por los tres programas que antecedieron al de la actual administración y argumenta que el cambio del PNPC al Sistema Nacional de Posgrados (SNP) fue apresurado y se implantó sin tener todas las herramientas para hacer el cambio principalmente en el sistema de evaluación. Muestra que efectivamente se incrementaron los programas en los tres niveles (especialidad, maestría y doctorado) pero se descuidó la calidad. El SNP es un sistema de registro, pero no hay mecanismos para la evaluación porque el actual

régimen rehúye la evaluación. Expone que el número de becas en relación con la matrícula se redujo en este sexenio y no está garantizada la beca para todos los posgrados pues se establecieron prioridades que no tienen el consenso de la comunidad científica. Termina afirmando que en México se desmanteló un programa de evaluación de los posgrados que tenía sus deficiencias y se instauró uno incompleto y limitado y muy controvertido.

Termina esta sección con un artículo de Romualdo López Zárate exhibiendo la desmesurada descalificación del presidente de la República sobre el quehacer de las universidades autónomas del país y sus académicos sin (re)conocimiento alguno a su contribución al desarrollo del país. Resalta la paradoja de apostar por un tipo de educación superior, las Universidades para el Bienestar, con fuertes carencias de organización, de personal y de instalaciones, vertical, autoritaria, sin cuerpos colegiados, carente de reglamentación discutida y acordada entre la comunidad y descalificar a las universidades autónomas y centros de investigación. Se describe cómo se desmontan los mecanismos de un sistema de educación superior iniciado hace ya 30 años, que efectivamente es imprescindible cambiar, para introducir un nuevo sistema pleno de buenas intenciones, escasos instrumentos y sostenido con discursos, no con recursos.

### III. Las instituciones particulares

Hay dos artículos que abordan el desarrollo de las instituciones particulares en el período. Mitzi Danae Morales titula el suyo: “A río revuelto, ganancia de pescadores. Tendencias de la educación superior privada mexicana”. Y efectivamente, en el sexenio de la 4T a las instituciones particulares les ha ido muy *requetebien*. Mitzi nos ofrece indicadores interesantes. La proporción de matrícula atendida en las instituciones particulares en el período lopezobradorista es la más alta en los últimos 50 años: atienden al 37.80% de los y las jóvenes. En el posgrado, los particulares atienden ya al 74% de la matrícula. La matrícula femenina es mayor que la masculina, tanto en maestría como en doctorado. La oferta de programas es más elevada entre las IES particulares (62%) que en las públicas (38%). La autora considera que en el sexenio, el interés se centró en el tema del RVOE, pero poco se atendió la regulación de la calidad y no hay coordinación de la expansión con el sistema público.

El segundo artículo es de Juan Carlos Silas Casillas que nos ofrece un “Intento de balance desde la educación superior particular”. Centra buena parte de su análisis en las referencias de la nueva Ley General de Educación Superior y encuentra que en la Ley no se les concibe como “socias” para atender un problema nacional (la coberura), más bien las piensa como “emprendimientos de carácter mercantil que necesitan ser reguladas para proteger a los

clientes". Hay un desdén en la Ley General de Educación Superior (LGES) hacia las instituciones de educación particulares; las cuales juegan un papel protocolario y decorativo en el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior.

#### **IV. Balance de la educación superior en el sexenio**

En esta última agrupación, se incluyen las colaboraciones que se refieren de manera general a la educación superior.

Inicia el grupo el artículo de José Raúl Rodríguez "Notas sobre las políticas públicas en la 4T" recordando que las políticas públicas impulsadas por un gobierno no tienen resultados inmediatos y su impacto solo puede verse a largo plazo. Es el caso de las políticas impulsadas por la 4T que pretendieron erradicar las políticas neoliberales de los sexenios anteriores y proponer nuevas que superen los rezagos. Hay acciones gubernamentales que se ajustan a los nuevos propósitos, las Universidades para el Bienestar Benito Juárez, por ejemplo, pero sus resultados en el sexenio son todavía inciertos. El investigador señala cuatro retos para el país para los próximos años: atender la exclusión de grupos sociales; atender el cambio de valores en los estudiantes en sus preferencias profesionales; perfilar una imagen de la educación superior; tener presente la heterogeneidad y la diferenciación de las instituciones para hacerse cargo de las demandas de los estudiantes, la sociedad y el mercado; diseñar políticas para el grupo mayoritario de profesores en las universidades: los de tiempo parcial. Para cada reto propone un conjunto amplio de interrogantes y opciones que muestran la complejidad del problema.

Wietse de Vries nos recuerda que hace 36 años se inició en México el programa de Modernización de la educación superior que estuvo vigente a lo largo de 30 años. El nuevo gobierno se planteó "cancelar las políticas de cinco gobiernos anteriores y su objetivo parece consistir en "desmodernizar" la educación superior. Recupera el concepto de "desmodernización" de Touraine acuñado en 1997, cuyas características son parecidas a las del populismo: la sociedad se divide en dos grupos: el pueblo y la élite corrupta, por lo tanto la acción del gobierno debe estar guiada por la voluntad popular y defender a los pobres. Entonces hay que reformar las instituciones y la burocracia, cambiar los valores sociales, cuestionar las estructuras contemporáneas del capitalismo y proponer nuevas estructuras de poder político. El objetivo del nuevo gobierno fue poner fin a las políticas públicas de tres décadas anteriores. El problema, anota Wietse, es que "la cancelación de las políticas anteriores no se acompañó de propuestas alternativas de reforma. Esto ha dejado al sistema sin orientaciones, salvo algunas ocurrencias personales, y convirtió a las instancias

gubernamentales en operadores políticos y administradores de sueldos y becas”. Concluye: “estamos avanzando hacia la desmodernización”.

Adrián Acosta Silva titula su artículo “Luces, sombras y siluetas. El credo y las hechuras de las políticas de educación superior en la era del obradorismo”. El primer párrafo del artículo resume el contenido de su contribución: “Las notas parten de dos premisas. La primera es que la narrativa rupturista con el pasado reciente constituye el centro simbólico y cohesivo de las políticas de educación superior del sexenio lopezobradorista. Ello significa la construcción de un relato político por encima de las hechuras técnicas... La segunda premisa consiste en considerar que la legitimidad de la política de un gobierno no basta para producir eficacia gubernativa, es decir, legitimidad de actuación o desempeño en las distintas áreas de política del sector”. En el cuerpo del artículo desarrolla estas ideas con tres preguntas clave: ¿(Cuál es el resultado de) acciones sin políticas?; ¿El credo (como un acto de fe) y las políticas?; ¿Un nuevo régimen de políticas? Concluye con una reflexión sobre “el futuro como territorio de luces, sombras y siluetas”. “El ejercicio implica considerar los logros, déficits e insuficiencias de la educación terciaria como las luces, sombras y siluetas del futuro”. Los déficits configuran una agenda a corto y mediano plazo: las orientaciones; el acceso, permanencia y egreso; el financiamiento, la gobernanza y la información.

Miguel Casillas ensaya un balance general sobre “La educación superior en la 4T”. Estructura su artículo en cuatro apartados y una conclusión. El primero apartado es un Balance inicial sobre el sexenio: es, afirma, una ruptura con las políticas mantenidas durante las tres décadas anteriores, pero que tuvo cuatro ausencias notorias: “No se ha resuelto el mecanismo para la ampliación de la matrícula; ni en la pandemia ni después de ella el gobierno federal fue capaz de construir un proyecto progresista en materia pedagógica; no hay un plan de renovación generacional de la planta académica y, no hay regulación del subsistema particular de educación superior. El segundo apartado muestra que la nueva arquitectura del sistema de educación superior quedó planteada y poco desarrollada. Analiza el caso del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) que desapareció sin tener un programa que lo sustituya. El cuarto apartado se refiere al fin del perfil deseable. Concluye argumentando que la demagogia fue dominante en varios asuntos claves: en cuanto a la universalización y gratuidad de la educación superior, en la inclusión de nuevos grupos, en respeto a la autonomía universitaria. No hubo coherencia en el gobierno: en tanto la Subsecretaría negociaba con las universidades, la Secretaría de Hacienda imponía sus criterios. Las virtudes de la Ley General de Educación Superior constituyen una agenda para el nuevo gobierno y una esperanza para la sociedad.

El último artículo es de Ernesto Treviño, lo tituló “Elementos para un balance de la política educativa bajo el régimen de AMLO: Performatividad política, nuevos derechos, implementaciones mixtas”. Inicia recordándonos que un balance de la política educativa no es sólo observar la acción o inacción del gobierno sino debe incluir a responsables de implementar políticas, programas y componentes en diferentes escalas, incluyendo al personal directivo, académico y administrativo de las instituciones. El primer apartado abunda en “problematizar el orden discursivo, el marco legal y la garantía de derecho”. Lo ejemplifica con el análisis de universalización y gratuidad de la educación superior. El segundo apartado se refiere al “nivel meso de análisis: el problema del rediseño institucional y de la implementación de la política y sus programas”. En este nivel es patente el problema de los recursos asignados a la educación superior y el problema de la responsabilidad política de numerosos actores. Reitera lo señalado en otras contribuciones: “Las políticas no se implementan ni en abstracto ni por decreto sino en redes amplias donde actúan personas con nombres, funciones y responsabilidades en esquemas de organización estructural discontinuos que deben ser problematizados”. El tercer apartado propone “Evaluar transversalmente con énfasis en los efectos institucionales y educativos”. Mirar las intervenciones públicas desde el terreno en cortes transversales ayuda a dimensionar inductivamente los matices, los efectos diferenciales y también la contradictoria realidad entre el Estado, el gobierno y las instituciones educativas. Concluye con una apreciación semejante a la de otros analistas: un número significativo de acciones no tienen un fin claro, muestran inconsistencias de diseño e implementación.

Pensamos que este libro representa, en el conjunto de las contribuciones, un buen balance de las políticas instrumentadas en el sexenio lopezobradorista. El análisis está documentado, es fruto de muchos trabajos anteriores de los autores, es una reflexión cuidada que no cae en las descalificaciones ni en las alabanzas propias de una mirada interesada. Cada artículo termina con sugerencias que contribuyen a pensar cómo mejorar y avanzar en el cumplimiento de los grandes propósitos señalados en la narrativa de la 4T.

Cabe hacer notar que la necesaria y urgente ruptura con las políticas neoliberales ya había sido propuesta por muchos analistas desde principios de este siglo. La libertad de pensamiento e indagación en las universidades autónomas ha permitido señalar, con mucha anticipación a la 4T, los desfiguros, desviaciones o efectos perversos de las políticas “neoliberales”. La mayor parte de los investigadores que participan en esta obra señalaron desde hace varios lustros los efectos perniciosos de las políticas “modernizadoras” de Salinas de Gortari. Urgían, desde hace más de una década en un cambio de las políticas públicas. En el sexenio actual, cambió el discurso, pero los resultados se quedaron lejos de las expectativas.

Nos complace afirmar que buena parte de los autores laboran en instituciones educativas fuera de la Ciudad de México. Ese fue uno de los propósitos: romper con el centralismo y rescatar las perspectivas regionales.

El libro, nos parece, puede ser de ayuda para los estudiantes en tanto les ofrece una mirada fresca y fundamentada para comprender lo realizado por la 4T en la educación superior y lo que queda a deber. Es de interés para los profesores e investigadores porque nos ofrece puntos de discusión para armar una agenda para los próximos años. Es de interés para los funcionarios institucionales, los que están y los que van llegando para comprender la complejidad de la educación superior. Es oportuno para nutrir las propuestas del nuevo gobierno para la educación superior tomando en cuenta el presente balance.

Xalapa, primavera 2024

# **I. Inclusión en la educación superior**



# Calidad y democratización de los servicios de enseñanza superior: la efectividad de la acción pública

Sylvie Didou Aupetit

En 2018, Andrés Manuel López Obrador, candidato del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) fue electo presidente de México. Anunció que su gobierno refundaría las instituciones. Prometió democratizar el acceso a las de educación superior (en adelante, IES) e incrementar los porcentajes de alumnos procedentes de grupos vulnerables, infrarrepresentados en la matrícula global, independientemente que los procesos de inclusión, aunque indudablemente provechosos para sus beneficiarios directos, suelen repercutir más en estudiantes menos frágiles, económica, social- y académicamente (D'Abdio et Salmi, 2021). Los programas sectoriales y la Ley General de educación superior (LGES) refrendaron un compromiso doble, abatir la desigualdad y aumentar la calidad educativa.

Acorde con esas intenciones, cuya consecución es complicada, la Subsecretaría de Educación Superior (SES) buscó reducir las brechas de admisión entre los candidatos a la educación superior. Esas eran importantes: en 2020, el promedio de la población 20-24 años inscrita en el nivel era de 29.8% pero caía a 15.4% en el decil más pobre y subía a 46.1% en el más acomodado. Las desigualdades socioeconómicas, culturales y residenciales causaban esas variaciones y solo 15.6% de los jóvenes en la población rural se inscribían en la educación superior contra 33.8% en la urbana (CEPAL, 2021).

Para apreciar los resultados obtenidos respecto de la situación en 2018 y de las metas proyectadas a 2024, expondremos los resultados de las estrategias de densificación espacial de los servicios educativos, de ocupación de cupos vacantes y de becas. Rastreadremos la distribución de los estudiantes vulnerables, en un sistema de educación superior segmentado. Comparando indicadores disponibles en el periodo, detectaremos avances respecto del Objetivo de Desarrollo Sustentable-n.4 de la UNESCO.

Definiremos la equidad en tanto política de democratización de alcance amplio y la inclusión como una destinada a colectivos reducidos. Situaremos el análisis en una reflexión sobre la suficiencia de las intervenciones gubernamentales de tipo compensatorio/redistributivo y la focalización de los beneficiarios como herramienta para optimizar la acción pública. Diferenciaremos logros, en función de si proceden de intervenciones recientes o de dinámicas previas al sexenio en curso.

## **Oferta de programas, de espacios y de apoyos: ejes centrales de una política continuista**

Las posibilidades de ingresar al SES se han multiplicado en el pasado quinquenio, debido a la ampliación de los cupos y a la apertura de establecimientos. El total de las IES ascendió de 7,451 a 8,789, sobre todo debido al sector privado (López, 2023: 303).

El gobierno, junto con autoridades locales, apoyó la desconcentración geográfica de las IES públicas y la apertura de las denominadas de respuesta total a la demanda, que no aplicaban exámenes de ingreso a los solicitantes. Conforme con ello, en 2019, inauguró las universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) y el Instituto de Estudios Superiores Rosario Castellanos (ascendido a universidad en 2023- URC) y, en 2020, las universidades de la Salud (UNISA), en la Cd de México y en Puebla. A partir de 2021, instaló dos universidades interculturales adicionales (UI) en Baja California y, ulteriormente, en Colima. En enero 2023, anunció que abriría varias más antes de finalizar el sexenio y, en diciembre de este año, reportó que 16 estaban en funcionamiento. Recién, la SEP terminó de instalar los Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (PILARES) en la Cd. de México, una estructura de formación a lo largo de la vida<sup>1</sup>, avalada por la URC.

En consecuencia, entre 2018 y 2023, la matrícula pasó de 4,931,200 a 5,192,600 estudiantes, las tasas brutas de escolarización de 39.7 % a 43.6 % y las de acceso de 26.5% a 32.9% (López, 2023: 307, 743 y 537). México avanzó así en cumplir la añeja recomendación, reiterada por organismos internacionales, de ampliar la educación superior, aunque sin alcanzar el promedio de cobertura regional. Los establecimientos de cobertura total recibieron 234,743 estudiantes en 2023, consolidándose rápidamente (agrupaban apenas 31,795 alumnos en 2018-2019), pero no dejaron de agrupar una proporción reducida de la matrícula total (circa 0.5%), siendo simbólicos de una postura ideológica más que receptores cuantitativamente significativos.

El gobierno asignó, en paralelo, becas a alumnos de licenciatura inscritos en las normales indígenas, normales que imparten el modelo de educación intercultural, normales rurales, UBBJG, UNISA, normales federales y estatales, universidades ubicadas en localidades prioritarias y a cierto porcentaje de los inscritos en planteles susceptibles de candidatear al

---

<sup>1</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/en-febrero-listos-los-300-pilares-cdmx/>

programa S283<sup>2</sup>, con base en criterios escolares, sociodemográficos y de género (Normales públicas federales y estatales, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro; Universidad Autónoma Chapingo, universidades públicas estatales con o sin apoyo solidario, universidades tecnológicas y politécnicas, Universidad Pedagógica Nacional, institutos tecnológicos federales o descentralizados, universidades públicas federales). Empero, presupuestalmente, el programa Jóvenes escribiendo el futuro en educación superior, uno de sus programas faros, solo concentró 3% del presupuesto atribuido al gasto social (Jaramillo, 2020). Aunque respalda a sus beneficiarios para superar sus condiciones de precariedad económica y exclusión social, su dotación presupuestal le dificulta expandirse y corregir sus sesgos (CONEVAL, 2022).

Mediante el programa Rechazo cero, renombrado luego Tú decides, el gobierno procuró finalmente mejorar la adecuación entre candidaturas y plazas vacantes. Informó, mediante una plataforma, a los rechazados de los cupos no cubiertos, incitándolos a postular extemporáneamente a ellos. Respaldó asimismo la enseñanza, híbrida y virtual, en tiempo real o diferido y medidas pedagógicas de acompañamiento a los estudiantes ya inscritos para abatir sus probabilidades de deserción (programas o campus destinados a grupos en riesgo, tutorías verticales o horizontales, orientación vocacional, apertura de oficinas especializadas de atención y periodos de nivelación).

Pese a admitir ciertos éxitos, los especialistas no escatimaron críticas sobre el carácter asistencial o clientelar de los nuevos establecimientos y la carga imputada a las finanzas públicas. Expresaron sospechas de desvío en los mecanismos de atribución de apoyos, a fines clientelares. Apuntaron que esos programas eran útiles políticamente, más que socialmente, y que las medidas implementadas no bastaban para acotar el riesgo de desestabilización del sistema si crecía la presión por ingresar a la educación superior, conforme con su planteamiento como un derecho humano en la LGES. Advirtieron que la demanda no atendida de ingreso había crecido en más de 167,000 alumnos entre 2018 y 2023, pese a la suspensión de estudios provocada por el Covid-19, por el largo cierre de los establecimientos de educación superior y por las dificultades de los estudiantes en situación de precariedad para cursar los programas a distancia (INEGI, 2021).

Ciertos indicadores cuestionan, de hecho, los alcances redistributivos de las políticas aplicadas. Entre 2018 y 2022, pese a las inversiones en la reticulación territorial, permaneció intacta la clasificación de los estados con mayor y menor cobertura: la Ciudad de México

---

<sup>2</sup><https://programasparaelbienestar.gob.mx/beca-bienestar-benito-juarez-educacion-superior/>

mantiene la mejor cobertura (95.6% y 120.8%) y Chiapas, la peor (23.2% y 20.6%). Las desigualdades de atención y retención no fueron erradicadas, sino que se agravaron (López, op. cit: 424).

## **¿Dónde están y quiénes son los estudiantes vulnerables?: los límites de la política pública**

Los programas de inclusión, en México, fueron dirigidos esencialmente a indígenas y a discapacitados. Aunque los textos contra la discriminación identifican otros colectivos (migrantes, desplazados, víctimas de violencia, afrodescendientes), ellos fueron los únicos sobre los que la ANUIES proporcionó datos (Didou, 2021). Los demás son apenas objetos de medidas en vías de concreción (Universidad del Valle de San Quintín, para los migrantes) o en proyecto (Universidad afrodescendiente de Guerrero). Aun así, los estudiantes hablantes de lengua indígena en el SES, si bien alcanzaron 65,231 en 2023, representan apenas 1.3% del total (0.1% más que en 2020-2021). Los 71,020 estudiantes con discapacidad subieron su porcentaje a 1.4% (contra 1.1%, dos años antes) (Didou & Siry, 2023).

Los saberes sobre la demanda social procedente de grupos vulnerables son, en consecuencia, asimétricos. Eso dificulta medir efectos cualitativos de los programas, por ejemplo, su adecuación a las expectativas de beneficiarios diferenciados y los grados de apropiación de las ventajas (Barañano & Finkel: 2015). Cuestiona, pues, el discurso oficial triunfalista sobre los éxitos del sexenio.

Se reconoce, en forma general, que los programas de inclusión han mejorado puntualmente la admisión en algunos colectivos, sin mejorar la igualdad. Las tasas de deserción de los indígenas se mantuvieron elevadas (López, op. cit.: 248), debido a las discordancias entre capitales culturales y habilidades verbales o matemáticas requeridas y a la insuficiente capacitación, inicial y permanente, de los profesores reclutados en las instituciones de proximidad, por falta de recursos económicos. Además, el número de becas para los estudiantes indígenas se estancó, de 3,269 en 2018 a 3,309 en 2023 (López, op. cit: 304), pese a su relevancia como herramienta para incrementar la permanencia de los beneficiarios.

En consecuencia, las políticas para enmendar las desigualdades educativas tuvieron resultados inferiores a los proyectados, pese a discursos lancinantes sobre el cambio de paradigma que supuestamente corroboran. Para superar las brechas constatadas, convendría recentrar las intervenciones remediales en la continuidad de las trayectorias universitarias, así como garantizar a las IES recientemente creadas insumos suficientes para cumplir sus

misiones con calidad. Habría que canalizarles recursos humanos y financieros suficientes para que atraigan a estudiantes afiliados a grupos vulnerables, los retengan y mejoren constantemente sus prácticas, sacando provecho de sus experiencias.

Por ahora, las instituciones de proximidad son escasamente demandadas, lo que denota un déficit de legitimidad social. Para revalorarlas, quienes diseñan las políticas de equidad en educación superior deberían abocarse a:

Valorizar las oportunidades de acceso al nivel superior en espacios marginados y no apostar sólo a la carencia de ofertas alternas para hacerlas atractivas.

Trabajar con los estudiantes vulnerables sobre sus preferencias de inscripción, mayoritariamente dirigidas a las instituciones convencionales.

Adecuar espacialmente la oferta con las expectativas de los demandantes conforme con sus características migratorias, escolares y residenciales.

Embonar aspiraciones y posibilidades de ingreso de los candidatos, mejorando los servicios de orientación en educación medio superior, la información sobre las instituciones de respuesta universal a la demanda para transformarlas en opciones reconocidas por los demandantes, sus familias y otros sectores sociales (empleadores).

## **Crecimiento, sí, pero.... ¿con o sin calidad?**

Las cifras sobre la distribución de la matrícula por subsector muestran una falta de popularidad de los establecimientos de proximidad entre los solicitantes de admisión. Esas desigualdades territoriales, culturales y económico-sociales, identificadas como sustratos de la iniquidad educativa (Tuirán, s.f.), se reproducen en ausencia de esquemas eficaces de participación, que auspicien una codecisión entre autoridades y destinatarios y aceleren el tránsito de una política de gobierno vertical a una concertada. Las comisiones de auscultación y consulta tuvieron, hasta ahora, una función justificadora *ex post facto* más que deliberativa. El sistema brega, así, por brindar una enseñanza de calidad ampliamente reconocida (conforme con el ODS n.4) en un contexto de desigualdades multimodales, sobre todo en una coyuntura de austeridad y de creciente burocratización.

Interrogantes fundamentales, pero desatendidos, versan sobre la pertinencia, académica y social, de las ofertas hechas a los estudiantes “pioneros” y a la superación de las desigualdades interinstitucionales en cuanto a costos por alumno, tamaño de los grupos atendidos, perfiles formativos de las plantillas docentes y cumplimiento de misiones

complejas (reconocer los saberes detentados por los estudiantes y sus comunidades, combatir la discriminación y el racismo, además de enseñar saberes disciplinarios). En ese contexto, valdría la pena monitorear si los nuevos establecimientos conforman una malla de educación innovadora y socialmente responsable, como lo predica la narrativa oficial, o un circuito de educación precaria, en aras de su bajo reconocimiento social y profesional y de sus recursos exigüos respecto de sus pretensiones (Ortega et al., 2014).

Las críticas expresadas sobre ellos conciernen, hasta ahora, principalmente las UBBJG. La UNISA y la URC, menos estudiadas, han sido blancos de menos reparos quizás porque sus perfiles de especialización (en ciencias de la salud, para la primera) y su interés en el posgrado (para la segunda) les han orillado en procurar acreditar sus planes formativos (Romero, 2023). Las dudas sobre su desempeño conciernen esencialmente la protección y la codificación de conocimientos endógenos, principalmente en salud, y la empleabilidad de sus futuros egresados.

En contraste, la opacidad con la que funcionan las UBBJG, combinada con su estatuto emblemático en la política educativa nacional y su crecimiento acelerado (en 2022, 145 unidades y 203 en 2023 en lugar de las 100 programadas), pero improvisado (extensa ocupación de infraestructuras prestadas), condujo los especialistas a destacar su reducida oferta de planes y programas, su mínima matrícula, su escasa plantilla y su ubicación en municipios con índices medianos o bajos de marginación (Escalante, 2020; Huerta et al, 2021; Osuna et al., 2022). Sólo 82 están situadas en municipios carentes de otra sede de educación superior (DOF, 2023). En contraste, otras están radicadas en lugares donde la demanda de ingreso es mínima, dados los déficits previos de escolaridad de los jóvenes.

“El objetivo de llevar ES a los municipios pobres del país (con muy alto grado de marginación) sólo se cumple en 12 de las 100 sedes. Si agregamos a esta cifra los planteles en municipios con alto grado de marginación, el número llega a 36 sedes, de modo que este objetivo sólo se cumple en un tercio de los planteles. Por otra parte, el objetivo de llevar ES a los municipios pobres del país (con muy alto grado de marginación) sólo se cumple en 12 de las 100 sedes. Si agregamos a esta cifra los planteles en municipios con alto grado de marginación, el número llega a 36 sedes, de modo que este objetivo sólo se cumple en un tercio de los planteles” (González Callejas et al., 2021:3)

Algunos expertos denunciaron sus costos, excesivos respecto de su cobertura, absorbidos presupuestalmente y por programas de financiamiento extraordinario<sup>3</sup> como el

---

[https://framework.gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/basicos/Diagnostico\\_Programa.pdf](https://framework.gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/basicos/Diagnostico_Programa.pdf)

U83. Señalaron, asimismo, deficiencias operativas y una falta de documentos normativos y de planificación. Esa última cuestión estuvo subsanada por la página web de las UBBJG, actualmente habilitada<sup>4</sup>: contiene el decreto de creación, el estatuto y la estructura orgánica. Presenta un diagnóstico del programa, el programa institucional 2023-2024, el MIR y el Manual de organización. La instancia coordinadora del sector cumplió así la recomendación de:

“documentar y sistematizar la información sobre la implementación del programa, esto podría realizarse mediante la elaboración de manuales de procedimientos, guías u otros referentes normativos que orienten el desarrollo de los diferentes procesos de infraestructura y del modelo educativo. Esta información debe considerar insumos, áreas responsables al interior del OBBJG, actores externos, actividades, formatos, plazos, requisitos, entre otros procesos. Lo anterior dará certeza sobre la operación de las UBBJG, tanto a los servidores públicos como a la población beneficiaria.”  
(CONEVAL, 2022:6)

Otros objetivos, en contraste, parecen difíciles de alcanzar, principalmente en cuanto a contribución al desarrollo sostenible. La matrícula registrada en las UBBJG, en 2022-2023, ha sido objeto de estimaciones imprecisas y de sucesivas actualizaciones (Rodríguez, 2023). Pero es improbable lograr, en 2024, los objetivos de consolidación cuantitativa, delineados cuando fueron abiertas, y garantizar su funcionamiento en tanto organizaciones complejas (Casillas et al, 2015).

En términos nacionales, los avances en materia de adecuación del sistema de acreditación de calidad a la diversificación de las misiones institucionales han sido limitados y tardíos. La Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior de la *Ciudad de México* (COEPES\_CDMX) y el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) propusieron bases para alinear el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) sobre la LGES y adaptarlo a la segmentación institucional, incorporando siete criterios de responsabilidad y compromiso social a los procedimientos de autoevaluación y evaluación institucional. Los formadores de opinión y los establecimientos han sido, hasta ahora, escasamente receptivos a la propuesta. Señalaron que los indicadores eran confusos y repetitivos, lo que reducía sus alcances como instrumentos transformadores.

---

<sup>4</sup><https://ubbj.gob.mx/>

## **Discusión y anotaciones finales: ampliar la información y renovar las agendas de política y de investigación**

Faltando menos de un semestre antes de las elecciones presidenciales de 2024, arrecian las denuncias de oportunidades perdidas. Estudios y estadísticas revelan que logros reportados como propios de la política sexenal resultaron de una continuidad de tendencias, presentes desde la década anterior o más. Es el caso de los indicadores espaciales sobre el aumento de la cobertura y de los sistémicos sobre la medición de la inclusión a lo largo de la trayectoria. A eso, se aúna el hecho que los desvíos en las elecciones de inscripción de la matrícula, subestimados por los tomadores de decisión, no han sido corregidos. La capacidad de intervención territorial de las IES, la promoción del desarrollo local y las respuestas a la demanda social de admisión siguen entonces representando cuestiones a atender. Su resolución implicaría:

Poner en marcha un sistema eficiente de alertas para enmendar los efectos perversos y garantizar la calidad de los subsectores que integran el sistema de educación superior;

Mejorar los dispositivos para identificar y acompañar las categorías de alumnos vulnerables, conforme con las definiciones legales de sus colectivos de origen;

Capacitar los docentes para enseñar a una matrícula con perfiles no convencionales de trayectoria académica;

Diferenciar los programas y los apoyos a la democratización, en función de los perfiles de las instituciones y matrículas;

Instaurar redes interinstitucionales de colaboración y compartición de experiencias;

Canalizar dotaciones suficientes de recursos para que los espacios educativos de reciente creación cumplan sus atribuciones y rindan cuentas.

La agenda de investigación debería abocarse a:

Documentar las experiencias orientadas a reducir la desigualdad educativa, considerando su relativo agotamiento a nivel superior<sup>5</sup>;

---

<sup>5</sup> “Los principales resultados apuntan a que, en las últimas décadas, la desigualdad asociada al origen socioeconómico se habría reducido en las primeras transiciones (acceso a primaria y secundaria), mientras que en

Difundir información sobre las experiencias internacionales destinadas a fomentar la equidad e inclusión (por ejemplo, cuotas y vías de ingreso preferente);

Sistematizar el levantamiento de encuestas nacionales sobre las preferencias de los aspirantes por instituciones, carreras y origen socioeconómico;

Concertar un marco de evaluación de los programas de desarrollo social, aplicable a la educación superior.

Más allá, sería preciso disipar una incógnita. ¿En qué medida están satisfechos los beneficiarios de las políticas de democratización por las ofertas destinadas a ellos y por su involucramiento en su diseño y monitoreo? Sería asimismo útil retornar, en una perspectiva crítica e informada, sobre las traducciones concretas de la disrupción educativa. Si bien es innegable el mejoramiento de algunos indicadores, por ejemplo, en equidad de género, ¿bastan para corroborar el advenimiento de una nueva era educativa? Es dudoso.

## Referencias

- ANUIES. (2023). Anuario estadístico de la educación superior. México: ANUIES.  
<http://www.anui.es/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- Barañano, M. & Finkel, L. (2014). Transmisión intergeneracional y composición social de la población estudiantil universitaria española: cambios y continuidades. *RASE*, 7(1), 42-60.  
<https://ojs.uv.es/index.php/RASE/>
- Blanco, E. (2023, octubre 2). La desigualdad de oportunidades educativas en México. *Revista de la Educación Superior* Scielo.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1405-66662023000300809&lng=es&nrm=iso](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-66662023000300809&lng=es&nrm=iso)
- Casillas, M., Ortega, J., & Ortiz, V. (2015, marzo 5). El circuito de educación precaria en México: una imagen del 2010. *Revista de la Educación Superior Scielo*, 44(173) 48-83.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602015000100003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602015000100003)
- CEPAL. (2021). Banco de Datos de Encuestas de Hogares. México.
- CONEVAL. (2020, agosto 3). Avances y retos del programa Universidades para el bienestar Benito Juárez García. México.

---

las transiciones a los niveles medio superior y superior se observa un estancamiento o, incluso, un incremento". (Blanco, 2023)

- [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado\\_20\\_UNIVERSIDADES\\_BENITO\\_JUAREZ.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_20_UNIVERSIDADES_BENITO_JUAREZ.pdf)
- DOF. (2023, agosto 15). Programa Institucional 2023-2024, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. México. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5698459>
- Didou, S. (2021). Politiques de lutte contre les inégalités dans l'enseignement supérieur au Mexique, 2000-2018: de l'équité territoriale à l'inclusion. *Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*, 20, s.p. <https://journals.openedition.org/>
- Didou, S. (2023, septiembre 14). Evaluar, acreditar y transformar la educación superior. *Campus*. <https://suplementocampus.com/evaluar-acreditar-y-transformar-la-educacion-superior/>
- Didou, S. (2023, noviembre 30). Refundar la educación superior: retórica y realidad. *Campus*. <https://suplementocampus.com/refundar-la-educacion-superior-retorica-y-realidad/>
- Escalante, A. (2022, septiembre 22). Egresados en la opacidad: las Universidades para el Bienestar Benito Juárez. *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/egresados-en-la-opacidad-las-universidades-para-el-bienestar-benito-juarez/>
- González, J., Mejía, G., & González, H. (2021, diciembre 14). Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *REDIE* 23(27). <https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>
- Huerta J. & Centeno, R. (2021). Las universidades para el bienestar Benito Juárez García: una evaluación de su formulación como política pública. Universidad de Sonora. <https://investigadores.unison.mx/es/studentTheses/las-universidades-para-el-bienestar-benito-juarez-garcia-una-evaluacion-de-su-formulacion-como-politica-publica>
- INEGI. (2021, marzo 23). INEGI presenta resultados de la encuesta para la medición del impacto covid-19 en la educación ECOVID-ED 2020. México. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED\\_2021\\_03.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED_2021_03.pdf)
- Jaramillo, E. (2020). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *ITESO*. <https://rei.iteso.mx/items/eff4d635-9149-4930-a682-7e4f2e02b772>
- López, A. (2023, septiembre 1). Quinto Informe de Gobierno 2022-2023. Gobierno de México. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/760e7dab2836853c63805033e514668301fa9c47.pdf>
- Ortega, J. & Casillas, M. (2014, enero 29). Repensar la clasificación de las Instituciones de Educación Superior en México, una propuesta. *Revista de investigación educativa CPU-e*, (19), 213-253. <https://www.redalyc.org/pdf/2831/283131303008.pdf>
- Osuna, J., Félix, K., & López, S. (2022). Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. *Argumentos, Estudios Críticos De La Sociedad*, (100), 237-262. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/2022100-11>

- Rodríguez, R. (2023, diciembre 14). El futuro de las Universidades para el Bienestar. *Campus*. <https://suplementocampus.com/el-futuro-de-las-universidades-para-el-bienestar/>
- Romero, A. (2022, septiembre). Tercer informe trimestral. *Unisa*. [https://unisa.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Informe%20Tercer%20trimestre\\_2022\\_de\\_la\\_UNISA.pdf](https://unisa.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Informe%20Tercer%20trimestre_2022_de_la_UNISA.pdf)
- Salmi, J. & D'Addio, A. (2020). Policies for achieving inclusion in higher education. *Policy Reviews in Higher Education*, 5(1), p.p. 47-72. <https://cpce.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/10/Policies-for-achieving-inclusion-in-higher-education.pdf>
- Tuirán, R. (s.f.) *La educación superior en México: avances, rezagos y retos*. *Aliat* (22). [http://online.aliat.edu.mx/adistancia/Calidad/unidad4/lecturas/TXT\\_1\\_S4\\_EDUC\\_SU\\_P\\_AVAN\\_REZ\\_RET\\_TUIRAN.pdf](http://online.aliat.edu.mx/adistancia/Calidad/unidad4/lecturas/TXT_1_S4_EDUC_SU_P_AVAN_REZ_RET_TUIRAN.pdf)



# ¿Primero los pobres? Mitos de las políticas de equidad educativa de la 4T

Marion Lloyd

*Se atenderá a todos los mexicanos sin importar creencias, clases, organizaciones, sexo, partidos, sectores económicos o culturales, pero se aplicará el principio de que, por el bien de todos, primero los pobres.*<sup>6</sup>

Fue el lema que inspiró la política social del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) para la llamada “Cuarta Transformación” (4T) de México, por lo menos en la retórica oficial. Pero ¿qué tanto el mantra “primero los pobres” se ve reflejado en las políticas de educación superior del periodo? En la práctica, muy poco. Más que enfocarse en los más necesitados, el presidente ha optado por una estrategia de política social cuasi-universal (Jaramillo-Molina, 2021) —es decir, con pequeños apoyos para grandes sectores de la sociedad—, todo en el contexto de la “austeridad republicana”.

Al tomar protesta, en diciembre de 2018, el presidente enumeró 100 compromisos sumamente ambiciosos, empezando por los programas sociales; lo que se esperaba de un programa de gobierno de izquierda. No obstante, López Obrador ha prometido más y entregado menos en áreas prioritarias, como educación y salud, que algunas administraciones del llamado “periodo neoliberal” (Domínguez, 2022; Flores, 2024). El resultado es un sexenio lleno de contradicciones y mitos en materia de política social.

En 2016, mientras los apoyos federales alcanzaron a 67 % de la población en pobreza extrema, en 2020 la cifra fue apenas 43 %. A su vez, la proporción del decil más rico que se beneficiaba de programas sociales se triplicó de 6 a 17 %, entre 2018 y 2020, debido a la dispersión más generalizada de los fondos (Jaramillo-Molina, 2022). Es decir, contrario a las promesas y expectativas, el gobierno de la 4T ha perseguido una política social regresiva, con fuertes implicaciones para la equidad.

---

<sup>6</sup> Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador, el 1 de diciembre de 2018, en el Zócalo de la Ciudad de México (Gobierno de México, 2018).

La esquizofrenia gubernamental ha sido particularmente notable en la educación superior. Por un lado, la administración de López Obrador reformó el artículo 3° constitucional para establecer el acceso gratuito y universal a todos los niveles del sistema educativo, incluido el superior. También modificó el artículo 4° para garantizar el derecho a beca para estudiantes de bajos recursos de todos los niveles, y de forma universal en la media superior. Además, creó un nuevo subsistema de educación superior pública —las Universidades del Bienestar “Benito Juárez García” (UBBJG)— para ampliar el acceso en zonas con baja cobertura. Y elevó de 11 a 19 el número de universidades interculturales, que atienden de forma prioritaria a los grupos indígenas.

Por otro lado, el presidente aprovechó la mayoría legislativa de su partido —el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) —, para reorientar el gasto social. Así, canalizó recursos hacia sus proyectos prioritarios, como los programas de becas y las Universidades del Bienestar, mientras redujo la inversión total en educación superior; el gasto programado para el sector en 2024 fue 10 % menos que en 2015, en pleno “periodo neoliberal” (IMCO, 2023). Aunque el gobierno reportó la creación de 200 sedes de la UBBJG para finales de 2023 (Maya, 2023), estas operan en condiciones altamente precarias y en la opacidad total. Por último, López Obrador lanzó una campaña de hostigamiento contra las universidades públicas y algunos de los académicos de mayor renombre —a quienes denostó como la “mafia” de la ciencia—, en un aparente intento por silenciar a sus críticos dentro de la academia (Reardon, 2021).

Ante ese panorama, ¿cómo evaluar las políticas de educación superior del sexenio en términos de equidad? Y, ¿cuáles serán las consecuencias y los principales retos hacia el futuro? Para responder a ello, reviso algunas de las políticas más relevantes del periodo de López Obrador y la llamada 4T. Se presta particular atención a las contradicciones entre el discurso oficial y las políticas adoptadas, y se proponen algunas acciones para atender las necesidades de los grupos más marginados del país.

## **Mito #1. Se garantizará el acceso gratuito y universal a la educación superior**

Sin duda, el cambio más visible de la administración de López Obrador en materia de educación superior fue la reforma al artículo 3° constitucional, en mayo de 2019. Entre otros cambios, obliga al Estado a garantizar el acceso gratuito a la educación superior para todos los egresados del nivel previo. Para implementar los cambios, se aprobó una nueva Ley General

de Educación Superior (LGES), en abril de 2021. Esta incluye la creación de un “fondo de gratuidad” para compensar a aquellas universidades públicas que cobraban colegiaturas y otros aranceles, además de ampliar la cobertura de ese nivel, de 40 a 50 % a finales del sexenio. Según estimados del propio subsecretario de Educación Superior, Luciano Concheiro, tales cambios requerirían una inversión anual de 20 mil millones de pesos (Clemente, 2019).

No obstante, la mayoría de esos cambios y promesas se quedaron en papel. Lejos de aumentar el gasto en educación superior, este se redujo de 0.56 % a 0.51 % como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2018 y 2024 (Flores, 2024). Como es de esperarse, los fondos prometidos para la gratuidad y la expansión de la matrícula son prácticamente inexistentes. Asimismo, el gasto federal promedio por estudiante está en su punto más bajo en cuatro sexenios: cayó de 103 mil 533 pesos, en 2000-2006, a 63 mil 473, en 2018-2023 (Moreno y Cedillo, 2023). El declive más grande ocurre entre el periodo de Enrique Peña Nieto (2012-2018) —cuando el gasto por alumno fue de 95 mil 930 (pesos de 2024)—, y el actual.

Como resultado, el gobierno de López Obrador tuvo que reajustar sus proyecciones para el crecimiento de la matrícula. Esta alcanzó apenas 5.19 millones de estudiantes en 2023, equivalente a una cobertura de 43.5 %, es decir, casi siete puntos menos que lo proyectado para el fin del sexenio. Cabe resaltar que la tasa bruta de cobertura en México (el total de alumnos inscritos dividido por la población entre 18 y 22 años) está muy por debajo de la de otros países de América Latina, como Argentina (107 %), Chile (96 %), Colombia (58 %), y Brasil (57 %), e inclusive del promedio regional, de 56 % (Banco Mundial, 2024).

También resaltan las grandes desigualdades en la cobertura por nivel socioeconómico y región geográfica. En 2020, sólo 15.4 % de los estudiantes provenía del primer quintil de ingresos, mientras que 46.1 % pertenecía al quintil más rico (DOF, 2023). A su vez, hay una brecha de más de 30 puntos en la cobertura en los estados sureños de Chiapas y Oaxaca, con 21 y 22 %, respectivamente, y Sinaloa y Nuevo León, en el norte, con 55 y 56 %, según cifras del ciclo escolar 2022-2023 (SEP, 2023).

Si bien se han registrado ligeros avances en la incorporación de grupos vulnerables en las instituciones de educación superior, aún están lejos de representar su peso proporcional dentro de la población. Entre 2018 y 2023, el número de alumnos con discapacidad incrementó de 40 mil 278 (0.9 % del total de estudiantes) a 71 mil 020 (1.4 %), mientras que el aumento en el número de hablantes de una lengua indígena (HLI) fue de 50 mil 973 (1.1 %) a 65 mil 231 (1.3 %) (EXECUM, 2024). A su vez, estos estudiantes están concentrados en las IES de menor demanda, como las universidades interculturales y los institutos tecnológicos (Didou, 2024).

## **Mito # 2. Se crearán 100 universidades públicas para 300 mil estudiantes marginados**

Otra de las promesas más audaces del gobierno de la 4T fue la creación de un nuevo subsistema de universidades con capacidad para 300 mil alumnos en localidades sin acceso a la educación superior. Al anunciar sus 100 compromisos en su discurso inaugural, López Obrador afirmó que: “en 2019 estarán funcionando 100 universidades públicas, con carreras acordes a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior” (Compromiso #17, Gobierno de México, 2018). Sin embargo, las UBBJG enfrentan enormes desafíos para cumplir con lo prometido. Durante los primeros cuatro años, la matrícula no rebasaba 40 mil alumnos y, para 2023, hubo 62 mil estudiantes inscritos en 37 carreras —lejos de los 300 mil que se estimaba para finales del sexenio— (Gobierno de México, 2023).

Aun cuando se creó el doble de sedes proyectadas, las UBBJG difícilmente pueden considerarse universidades. La mayoría operan en instalaciones prestadas y poco adecuadas. A su vez, los mil 369 docentes que reportó el gobierno en 2023 trabajaban en esquemas de “*outsourcing* disfrazado” y sin las mínimas prestaciones laborales. Asimismo, la mayoría de las sedes solo ofrecen una carrera y la proporción de estudiantes por profesor —de casi 60 a 1— está muy por arriba del promedio del sistema en general (Sáez, 2022).

Las malas condiciones del subsistema contrastan con el tamaño de la inversión, que aumentó de mil millones de pesos en 2019 a 1.5 mil millones en 2023 (González, Mejía y González, 2020; Gobierno de México, 2023). Tampoco queda claro en qué se ha gastado tanto dinero, ya que la coordinación del programa, a cargo de Raquel Sosa, presenta serias irregularidades. El subsistema de las UBBJG no reporta datos a través de los formatos 911 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ExECUM, 2024), una omisión notable, ya que los formatos representan la principal fuente de información sobre el sistema de educación superior mexicano. El Organismo Coordinador para las UBBJG (OCUBBJG) argumentó, en 2019, que fue responsabilidad de la SEP proporcionar la información, alegando que esta rechaza, debido a que la OCUBBJG es un organismo público descentralizado y cuenta con “personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión” (SEP, 2019)<sup>7</sup>. A su vez, no se realizó un diagnóstico (por lo menos público) sobre la problemática de la población

---

<sup>7</sup> Respuesta de la SEP, el 17 de octubre de 2019, a una solicitud de datos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con el folio 0001100474519.

destinataria ni una justificación de las carreras a ofrecer (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2020).

Varias investigaciones independientes han señalado, inclusive, que la mayoría de las UBBJG se crearon en zonas en donde no eran estrictamente necesarias. Aunque el programa establece que las universidades deben ubicarse en zonas de alta y muy alta marginación, y sin acceso a la educación superior, de las casi 100 UBBJG creadas en 2019, sólo 36% cumplió con esos requisitos (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2020). Otro estudio del Centro Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), realizado entre 2019 y 2020, encontró inconsistencias en la información proporcionada por la coordinación del programa y en el manejo de los recursos; además, por lo menos 18 % de las sedes no había obtenido sus claves de autorización ante la SEP (Ortega, 2020).

Ante ese panorama, no sorprenden las fuertes críticas que ha enfrentado el subsistema, tanto de observadores como de los propios estudiantes y profesores. Desde 2019, se han presentado numerosas demandas ante la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje por el despido de un centenar de docentes de distintas sedes la UBBJG. Sosa argumenta que los profesores no cumplieron con el “perfil deseado” e inclusive los tachó de “neoliberales”. La también profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha descatado varios órdenes a reinstalar a los profesores (Camarillo, 2023).

Del mismo modo, han surgido protestas por parte de estudiantes frente a la falta de profesores, las malas condiciones de las aulas y las trabas en el proceso de titulación, entre otros problemas. En una protesta por parte de alumnos de medicina integral y salud comunitaria en la sede de Tlalpan, en la capital, Sosa respondió: “En vez de que nos estemos agriando todos porque ustedes no tienen la sede que deben tener, no anden por la calle nada más protestando, mejor hagan un trabajo útil” (Rodríguez, 2022).

### **Mito #3. Se dará prioridad a la educación intercultural**

Otra de las promesas de AMLO fue darles “atención especial a los pueblos indígenas de México” (Gobierno de México, 2019). Como parte de esta estrategia, su administración ha creado ocho nuevas universidades interculturales (UI), llevando a 19 el número de estas instituciones en el país. Mientras tanto, la matrícula de las Interculturales creció de 14 mil 655, en 2018-2019, a 21 mil 086, en 2022-2023 (ExECUM, 2024). No obstante, el presupuesto se ha mantenido igual durante el periodo, con un subsidio ordinario de 74 millones de pesos en 2023

(Moreno y Cedillo, 2023). A su vez, el gobierno ha prácticamente desaparecido los fondos extraordinarios para las UI y otras instituciones estatales y de apoyo solidario —de 11,612 millones de pesos, en 2016, a 117 millones, en 2024— (Moreno y Cedillo, 2023).

A su vez, las UI enfrentan fuertes dificultades, incluyendo: falta de autonomía, escasez de recursos (financieros y humanos), precariedad laboral, intromisión de partidos políticos, y la baja correspondencia entre el currículo intercultural y las demandas del mercado de trabajo (Lloyd, 2023). Inclusive, existen fuertes debates en torno a la propia definición de la interculturalidad: entre la interculturalidad “funcional” al sistema dominante y otra que busca propiciar cambios más profundos en la sociedad.

Tales debates se manifiestan en la disputa por el currículo de las universidades interculturales. Ante la falta de trabajos bien remunerados para los egresados, algunas instituciones ofrecen carreras “convencionales” como contaduría, derecho y médico cirujano, al lado de programas interculturales como desarrollo sustentable y salud intercultural (Lloyd, 2023). En el proceso, sin embargo, se diluye la misión de estas instituciones de promover el rescate y revitalización de las lenguas y culturas indígenas.

## **Propuestas para la equidad en la educación superior**

Frente al panorama presentado, ¿qué podría hacer el siguiente gobierno en México a fin de promover una equidad más sustantiva en la educación superior? Por principio, urge aumentar el presupuesto para el sector y aumentar la matrícula, sobre todo de los sectores más pobres, así como hacer realidad la gratuidad, si no es que la universalidad. Garantizar que todos los egresados de la media superior tengan un lugar asegurado en la universidad no parece realista en este momento. No obstante, sin mayores recursos, es una misión imposible.

Segundo, el gobierno debe realizar un estudio de factibilidad de las Universidades del Bienestar para reorientar el gasto hacia aquellas instituciones que realmente están en zonas sin acceso a la educación superior. También se deben establecer convenios entre estas instituciones y las universidades públicas existentes para maximizar recursos y compartir profesores, quienes deben contar con todas las prestaciones de la ley. A su vez, urge proveer información pública sobre las UBBJG, a través de los formatos 911 de la SEP, como sí lo hacen casi la totalidad de IES en el país.

En el caso de las universidades interculturales, hace falta dotarles mayores recursos y mejores condiciones de trabajo, pero también autonomía sobre sus formas de gobierno, currículos y modelos. Eso implica cumplir con las leyes mexicanas y los tratados

internacionales que garantizan el derecho de los grupos indígenas a la autodeterminación y una educación de calidad en sus propios idiomas. Por otro lado, para que la interculturalidad tenga sentido, debe ser transversal para toda la población, no solo para los indígenas.

Lo anterior lleva a otra propuesta urgente: la implementación de políticas de acción afirmativa para estudiantes indígenas, afromexicanos y de bajos recursos en las universidades convencionales. No se puede lograr la equidad si no se enfrenta la desigualdad en todo el sistema. Así lo ha hecho Brasil desde 2001, con la creación de cuotas reservadas para estudiantes de grupos subrepresentados, que actualmente benefician a más de la mitad de los estudiantes de las universidades públicas. No obstante, se requiere de voluntad política, y no solo eslóganes, para volver realidad un sistema de educación superior más equitativo para todos, pero primero para los pobres.

## Referencias

- Banco Mundial. (2024). Inscripción escolar, nivel terciario. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.TER.ENRR>
- Camarillo, M. (2023, enero 12). Raquel Sosa incurre en desacato; ignora orden de juez para reinstalar a docentes. *Crónica*. <https://www.cronica.com.mx/nacional/raquel-sosa-incurre-desacato-ignora-orden-juez-reinstalar-docentes-ubbj.html>
- Clemente, A. (2019, febrero 14). SEP garantiza que con 20 mil mdp habría gratuidad y obligatoriedad en educación superior. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sep-garantiza-que-con-20-mil-mdp-habria-gratuidad-y-obligatoriedad-en-educacion-superior/>
- DOF. (2023, agosto 15). Programa Institucional 2023-2024, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5698459&fecha=15/08/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5698459&fecha=15/08/2023#gsc.tab=0)
- Didou, S. (2024, enero 18). Sesgos sectoriales en la equidad e inclusión: una realidad preocupante. *Campus*. <https://suplementocampus.com/sesgos-sectoriales-en-la-equidad-e-inclusion-una-realidad-preocupante/>
- Domínguez, F. (2022, noviembre 10). Jóvenes preparados y el escándalo de las Universidades del Bienestar. IMCO. <https://imco.org.mx/jovenes-preparados-y-el-escandalo-de-las-universidades-del-bienestar/>
- Dirección General de Evaluación Institucional. (2024). Explorador de Datos de Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas. *Execum*. <https://www.execum.unam.mx/>

- Flores, P. (2024, enero 22). UAQ: presente y futuro, Segunda parte. *El Universal Querétaro*. <https://www.eluniversalqueretaro.mx/opinion/pedro-flores-crespo/uaq-presente-y-futuro-segunda-parte/>
- Gobierno de México (2018, diciembre 1). Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>
- Gobierno de México. (2023, septiembre 9). Boletín 187, aumenta matrícula de Universidades para el Bienestar Benito Juárez e Interculturales. SEP. <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-187-aumenta-matricula-de-universidades-para-el-bienestar-benito-juarez-e-interculturales-sep?idiom=es>
- González, J., Mejía, G., y González, H. (2021). Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa Scielo* 23, 1-15. <https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2023, noviembre 7). Paquete económico 2024: ¿La educación es una prioridad?. <https://imco.org.mx/falta-presupuesto-para-atender-los-retos-educativos/>
- Jaramillo, M. (2021, julio 29). Los mitos de la política social de la 4T. *Nexos*. Recuperado de: <https://economia.nexos.com.mx/LOS-MITOS-DE-LA-POLITICA-SOCIAL-DE-LA-4T/>
- Jaramillo, M. (2022). "Primero los menos pobres": Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador. *Análisis Plural*, (1). <https://doi.org/10.31391/ap.vi1.20>
- Lloyd, M. (2023, mayo 23). Colonialidad del poder, del ser y del saber en una universidad intercultural en México. *Revista de la Educación Superior Resu*, 52(205), 41-62.
- Maya, R. (2023, noviembre 23). ¿Las Universidades del Bienestar han cumplido con su objetivo de brindar educación superior de calidad?. *Cuestione*. <https://cuestione.com/nacional/universidades-bienestar-cumplen-objetivo-educacion-superior-calidad-amlo/>
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. (2020, febrero 7). Universidades en el limbo: 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/universidades-benito-juarez-en-el-limbo/>
- Moreno, C., & Cedillo, D. (2023, septiembre 27). PPEF 2024: crisis y precarización de la educación superior y la ciencia. *Nexos*. Recuperado de: <https://educacion.nexos.com.mx/ppef-2024-crisis-y-precarizacion-de-la-educacion-superior-y-la-ciencia/>
- Ortega, A. (2020, julio 8). Coneval ventila fallas en el programa de 100 Universidades de AMLO. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/07/08/coneval-ventila-fallas-en-el-programa-de-100-universidades-de-amlo>
- Reardon, S. (2021, octubre 19). Attempt to charge Mexican scientists with organized crime prompts international outcry. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-021-02816-9>

- Rodríguez, R. (2022, octubre 22). Las universidades Benito Juárez y el fantasma del autoritarismo. *Campus*. <https://suplementocampus.com/las-universidades-benito-juarez-y-el-fantasma-del-autoritarismo/>
- Sáez, A. (2022, junio 21). Universidades para el Bienestar, tan cerca de la opacidad y tan lejos de la matrícula esperada. *Cuestione*. <https://cuestione.com/nacional/universidades-bienestar-opacidad-matricula-4t-raquel-sosa/>
- Secretaría de Educación Pública. (2023). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, 2022-2023*. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2022\\_2023\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023_bolsillo.pdf)



# La interculturalidad en la educación superior. Apuntes para el análisis.

Jessica Badillo Guzmán

Verónica Ortiz Méndez

## Introducción

De cara a un balance de la política del sexenio 2018-2024, partimos del análisis del contexto que prevalecía con relación a la interculturalidad en educación superior en México. Desde el año 2002, en que se reconoció oficialmente a la población indígena con la modificación del artículo segundo constitucional, suscitando con ello el surgimiento de instituciones y programas que buscaban visibilizarla en cuanto a sus realidades, necesidades y saberes, la noción de interculturalidad se hizo presente en educación superior, refiriéndose a la deuda histórica que se tenía hacia los pueblos indígenas. Así, diversas iniciativas coexistieron con el fin principal de favorecer el acceso y la permanencia de jóvenes en las instituciones de educación superior convencionales o bien, diseñadas para atender prioritariamente a población étnica, algunas promovidas desde agencias internacionales y otras desde el gobierno. Tal fue el caso del Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES), impulsado en 2002 por la Fundación Ford, que brindaba acompañamiento académico a estudiantes indígenas en universidades públicas estatales, y del conjunto de universidades interculturales, cuyos inicios se remontan a 2004. Además, los programas de becas federales consideraban al alumnado indígena como parte de los destinatarios con prioridad.

En 2018, el PAEIIES se había institucionalizado en algunas cuantas universidades y desaparecido en la gran mayoría de ellas, una vez que no hubo financiamiento externo para su operación. De acuerdo con González Cornejo y Velasco Cruz (2012), hacia el 2012 poco más del 50% de las instituciones participantes en este proyecto habían desarrollado procesos en vías a la institucionalización del proyecto. “Ante el término de financiamiento por parte del Banco Mundial, este proceso puede acelerarse un poco más” González Cornejo y Velasco Cruz (2012, pág. 8). Entre las universidades que lograron institucionalizar el programa se encuentran la Universidad Autónoma de Hidalgo, la Universidad Autónoma de Sonora y la Universidad Autónoma del Estado de México (Tabla 1).

Tabla 1. Universidades que institucionalizaron el PAEIIES

Universidad	Institucionalización	Actualidad (2024)
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	El Programa inició en 2009. En 2012, cuando se cerraba el financiamiento, institucionalizaron el proyecto bajo el nombre de Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas (PAEI). Luego en 2017 se reestructuró como Programa Intercultural de Educación por la Inclusión Social (PIEIS), atendiendo -además de los estudiantes indígenas- a estudiantes con discapacidad.	Se dio continuidad bajo el nombre de Programa de Inclusión Social (PROINSO) que atiende a una mayor diversidad de estudiantes que clasifica como en situación de vulnerabilidad social o académica; esto tiene relación con la política pública actual de inclusión educativa que enfatiza la atención a la población con discapacidad. Este programa conserva la idea original de PAEI en cuanto a tutorías, pero además brinda otros servicios a las y los estudiantes. Sin embargo, no ha incidido en la interculturalización de las prácticas universitarias.
Universidad Autónoma de Sonora	En la UNISON el Programa inició en 2005. En 2012 se institucionalizó como Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas (PAAEI), al término del financiamiento externo.	A la fecha, el Programa pertenece a la Dirección de Apoyo a Estudiantes y se encarga de brindar tutorías, asesorías, apoyos y acompañamiento en investigaciones sobre población indígena en Sonora.  El Programa ha conservado elementos originales de la propuesta de la Fundación Ford.
Universidad Autónoma del Estado de México	En la UAEM el proyecto inició en 2002; en 2008 se institucionaliza como Departamento de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas (DAAEI), adscrito a la Dirección de Estudios Profesionales. En 2014 la UAEM crea la Dirección de Apoyo Académico a Estudiantes y Egresados (DAAEE) e inserta en esta dirección al Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas (PAAEI).	El Programa sigue operando como parte del Departamento de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas y brinda apoyos de acompañamiento y becas.

*Nota.* Elaboración propia con base en información de las páginas web de las universidades correspondientes.

Por su parte, las universidades interculturales (UI) se habían agrupado como una Red Nacional (la Red Nacional de Universidades Interculturales, REDUI) y dependían estructuralmente de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública. En 2018, el sistema de universidades interculturales se conformaba por las siguientes instituciones:

1. Universidad Intercultural del Estado de México.
2. Universidad Intercultural de Chiapas.

3. Universidad Autónoma Indígena de México.
4. Universidad Intercultural del Estado de Tabasco.
5. Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
6. Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo.
7. Universidad Intercultural Indígena de Michoacán.
8. Universidad Intercultural del Estado de Guerrero.
9. Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo.
10. Universidad Intercultural de San Luis Potosí.

A esta lista se suma la Universidad Veracruzana Intercultural, única en su género en el país, ya que es parte de una universidad autónoma estatal, la Universidad Veracruzana. Además, existían en el país instituciones de educación superior con enfoque intercultural, algunas incluso de creación anterior a las UI, tales como El Instituto Superior Ayuuk (ISIA); así como las normales interculturales e indígenas. Finalmente, existía un único programa de becas federales el Programa Nacional de Becas de la Educación Superior (PRONABES) y en la UNAM, el Programa México Nación Multicultural, que brindaba tutorías y apoyos de becas a sus estudiantes indígenas.

Finalmente, en materia de legislación, se contaba con las siguientes normativas relacionadas con interculturalidad, diversidad y pueblos indígenas:

- La reforma al artículo segundo constitucional de 2002 sentó las bases para considerar políticas y programas de atención a la población indígena, al reconocer la composición pluricultural y plurilingüe del país.
- La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de 2003, reconoció las lenguas indígenas como parte del patrimonio cultural y lingüístico y como lenguas nacionales junto al español, así como los derechos de quienes las hablan.
- La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de 2003, que establece las bases para el funcionamiento de este organismo público federal, en beneficio de los pueblos originarios del país.

En este contexto se abrió paso el gobierno de la “cuarta transformación”, con la llegada de López Obrador al poder ejecutivo federal en 2018. A continuación, a partir de tres ejes analíticos, abordamos los cambios que en materia de interculturalidad se han suscitado en educación superior, para luego apuntar algunos retos para gobiernos venideros.

## **Eje de análisis 1. Cambios en la legislación y en la política pública**

Si partimos del hecho de que históricamente en México la interculturalidad se ha asociado con la atención a la población indígena, en el sexenio que se analiza esto no fue la excepción, ya que hubo cambios importantes en materia legislativa y de política pública en este ámbito. De inicio, en 2019, se reformó el artículo segundo de la Constitución Mexicana, de modo que en su fracción C incorpora el reconocimiento de los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la nación mexicana. A partir de esta reforma, en el Censo de Población y Vivienda de 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) incluyó indicadores relacionados con el sector afroamericano. Otra normativa importante en este sexenio es la Ley federal de protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas (2022), teniendo como fines el reconocimiento y garantía de su derecho de propiedad sobre su patrimonio cultural y la propiedad intelectual colectiva al respecto.

En materia de política pública, a partir del reconocimiento de los abusos que se han cometido con los pueblos originarios del país, se pusieron en marcha 17 Planes de Justicia para 11 grupos de cuatro estados (Figura 1); en su elaboración, las autoridades tradicionales tienen un papel fundamental para la realización de diagnósticos y definición de áreas prioritarias. Una de las constantes es la demanda de educación y principalmente, de educación superior pertinente a las necesidades locales.

Figura 1. Planes de Justicia



Nota. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2024.

El diseño de la legislación y la política pública en educación de este sexenio, parte de la idea de identificar y denominar a los gobiernos anteriores y su tiempo en el poder como un periodo neoliberal, que construyó un sistema educativo público que:

...pretendió acabar con la gratuidad de la educación superior, se sometió a las universidades públicas a un acoso presupuestal sin precedentes, los ciclos básico, medio y medio superior fueron vistos como oportunidades de negocio para venderle al gobierno insumos educativos inservibles y a precios inflados, se emprendió una ofensiva brutal en contra de las escuelas normales rurales y en el sexenio pasado se operó una mal llamada reforma educativa que era en realidad una contrarreforma laboral, contraria a los derechos laborales del magisterio y orientada a crear las condiciones para la privatización generalizada de la enseñanza (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p. 50).

A partir de este panorama, se construyen los objetivos y metas prioritarias encaminados a abatir las condiciones estructurales mencionadas; de aquí que, en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 cuatro de los siete objetivos que lo conforman se enfocan en: 1). Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; 2). Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional; 3). Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio y 4). Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

De estos, el primero hace énfasis en garantizar una educación intercultural, que se expresa en la Ley General de Educación (2019) y la Ley General de Educación Superior (2021). En el primer caso, se enuncia que la educación en México fomentará la identidad y el sentido de pertenencia desde la interculturalidad; además se incorpora en su artículo 15, fracción VII, la perspectiva intercultural en los fines de la educación:

Promover la comprensión, el aprecio, el conocimiento y enseñanza de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de la nación, el diálogo e intercambio intercultural sobre la base de equidad y respeto mutuo; así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país (Ley General de Educación, p 8.)

El artículo 16, establece los criterios que las autoridades deberán considerar para el desarrollo del sistema educativo y entre los diez que se enuncian, la fracción VIII, puntualiza que debe ser intercultural, refiere que la convivencia entre personas y comunidades tendrá que ser desde el respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social (Ley general de educación, p. 9). En este sentido, en su artículo 20, refiere que los aprendizajes que se procuren en los estudiantes deberán construirse desde la interculturalidad.

Destaca el reconocimiento en el artículo 45 del bachillerato intercultural como un servicio educativo a nivel bachillerato, sobre todo porque este nivel educativo es en el que menos se ha procurado la perspectiva intercultural. También, llama la atención el artículo 126 que, enuncia el fomento de la participación de diferentes actores sociales en el proceso de enseñanza aprendizaje para lograr una educación además de democrática y nacional; inclusiva, intercultural integral y plurilingüe que fortalezca la relación escuela y comunidad.

En coherencia con la Ley general de educación, la Ley general de educación superior recupera en su artículo 8, fracciones VI y VII, el reconocimiento a la diversidad y la incorporación de la interculturalidad a las funciones de las instituciones de educación superior, como parte de los criterios que la orientan.

#### VI. El reconocimiento de la diversidad y

VII. La interculturalidad en el desarrollo de las funciones de las instituciones de educación superior y el respeto a la pluralidad lingüística de la Nación, a los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas;

Reconocer la diversidad, procurar el respeto, buscar la inclusión e incorporar la interculturalidad son intenciones que durante este sexenio han permeado el escenario educativo, a través de programas de becas, creación de instituciones y la incorporación de estos temas a los planes de trabajo de las instituciones de educación superior; sin embargo, como ha ocurrido en otros gobiernos, en el papel es más fácil de incorporar que lograr el cambio en las prácticas de las instituciones y de los actores educativos.

## **Eje de análisis 2. Crecimiento de las instituciones de educación superior con enfoque intercultural**

En 2018 había 10 universidades interculturales que dependían de la CGEIB. En 2024, el subsistema se integra por 16 instituciones que dependen de la Dirección de Educación Superior Universitaria e Intercultural de la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública. Las que se sumaron al conjunto fueron las siguientes:

1. Universidad Intercultural de Baja California (2021).
2. Universidad Intercultural de Campeche (2022).

3. Universidad Intercultural de Colima (2022).
4. Universidad Intercultural del Estado de Guanajuato (2022).
5. Universidad del Pueblo Yaqui (2022), creada en el marco del Plan de Justicia Yaqui.
6. Universidad Intercultural de Tlaxcala (2023).

Según datos de los Anuarios Estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) la matrícula de licenciatura de las UI (Tabla 2) pasó de 14,594 estudiantes en el ciclo 2018-2019, a 20,861 en el correspondiente a 2022-2023 (ANUIES 2018, 2022).

*Tabla 2. Comparativo matrícula universidades interculturales 2018-2019 y 2022-2023*

<b>Ciclo escolar</b>	<b>Matrícula Total</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Personas con discapacidad</b>	<b>Hablantes de lenguas indígenas</b>	<b>Personas con discapacidad hablantes de lenguas indígenas</b>
2018-2019	14,594	8,315	6,279	300	4,016	86
2022-2023	20,861	13,242	7,619	747	5,984	179

*Nota.* Datos de anuarios estadísticos de la ANUIES 2018-2019 y 2022-2023.

La presencia de las mujeres sigue siendo significativamente mayor; la cantidad de personas con discapacidad se duplicó, lo mismo que la correspondiente a personas con discapacidad hablantes de lenguas indígenas. Esto implica que la feminización de la matrícula sigue siendo un rasgo característico de estas instituciones, pero, además, que las políticas de inclusión y atención a las discapacidades en educación superior empiezan a rendir frutos. Este subsistema continúa creciendo en el gobierno actual, en el que se ha puesto el énfasis en la comunidad afromexicana y en el acceso a la educación superior de los pueblos indígenas para los que se crearon Planes de Justicia. El V Informe de Gobierno señala que en 2022-2023:

Continuaron los procesos de construcción y operación en las UI de Tlaxcala, Oaxaca, la Afrouniversidad Politécnica Intercultural del sureste de Oaxaca y la de Jalisco, esta última en el marco del Plan de Justicia para el Pueblo Wixárika. Asimismo, en Aguascalientes, la creación de la Universidad Intercultural para la Igualdad, como un paso fundamental para avanzar hacia la igualdad sustantiva (Gobierno de México, 2023, p. 251).

En el sexenio 2018-2024 se crearon las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), que dieron continuidad y legitimidad a las llamadas “universidades de AMLO” que funcionaban desde el periodo de gobierno anterior. Así, en 2019 se publicó el Decreto de creación del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, como un organismo descentralizado, autónomo y “con enfoque a estudiantes ubicados principalmente en zonas de alta y muy alta marginación del país” (DOF, 30 de julio de 2019). Si bien no hablan de la población indígena de manera directa, el nivel de marginación al que refieren se corresponde con la mayoría de los municipios indígenas del país; sumado a lo anterior, en su órgano de Gobierno incluye a “un representante del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas”. Al 2024, las UBBJ cuentan con 203 sedes en 31 entidades (únicamente Baja California Sur no cuenta con una), siendo Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz las que concentran la mayor cantidad de sedes; su matrícula asciende a 62,775 estudiantes, el triple de la que atienden las interculturales.

En 2023 inició operaciones la Universidad de las Lenguas Indígenas de México (ULIM), que depende del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), que busca formar profesionales en lenguas indígenas en licenciatura y posgrado, con el propósito de: “proteger, revitalizar, fortalecer y desarrollar el patrimonio lingüístico y cultural de los pueblos indígenas de México y contribuir a la construcción de una sociedad basada en el reconocimiento y respeto de su diversidad lingüística, étnica y cultural”. (INPI, 2023). En ese mismo año se abrió la convocatoria para la carrera de Licenciatura en enseñanza de lenguas indígenas, aunque hay otras tres proyectadas: “interpretación y traducción en lenguas indígenas, literatura en lenguas y comunicación indígenas intercultural” (Gobierno de México, 2023, p. 330).

Como en sexenios anteriores, surgieron instituciones fuera de las iniciativas de Estado, respaldadas por líderes indígenas y comunitarios; tal es el caso de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca (UACO), en 2020 y la Universidad del Pueblo en 2019, en la misma entidad federativa. La Universidad del Pueblo “es una red de unidades académicas en el estado de Oaxaca que ofrece una educación alternativa basada en un enfoque intercultural, dialógico y crítico” (UP Calpulalpan, 2021); sus actividades se sustentan en el tequio pedagógico, gracias al cual al 2022 recibían formación 1,358 estudiantes (Chávez Flores, 2020). Ofrece las carreras de Licenciatura en derecho, Educación intercultural, Turismo alternativo, Ingeniería en sistemas de producción agroecológicos, así como Licenciatura en gestión y desarrollo de las artes (Universidad del Pueblo, 2023). Esta universidad ha funcionado desde sus inicios sin un reconocimiento oficial, lo que ha implicado procesos políticos y la lucha por su creación y operación de manera formal.

Por su parte, la UACO surge con una propuesta de educación comunal, ofrece licenciatura y posgrado; su oferta se orienta a la comunalidad en áreas como educación, agroecología y salud integral comunitaria. Según la ANUIES, en el ciclo escolar 2022-2023 la matrícula total de esta universidad fue de 1,010 estudiantes, de los cuales el 65% (659) son mujeres y 35% (351) son hombres; 51% de la matrícula son hablantes de lenguas indígenas, esto es, 515 estudiantes. Solamente un estudiante vive con alguna discapacidad y es hablante de una lengua indígena. Esta institución se conforma por 15 centros universitarios, de los cuales cinco son los que cuentan con mayor cantidad de alumnado: Matías Romero (168), Tlaxiaco (139), San Pablo Guelatao (112) y Unión Hidalgo (98). Si bien en 2020 se promulgó su Ley Orgánica, fue desconocida por el gobierno estatal posteriormente y no ha sido sino hasta febrero de 2024, luego de un periodo de lucha por la defensa de su autonomía y el territorio, que se expidió por el Congreso del Estado de Oaxaca la Ley de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, a partir de la cual goza de reconocimiento y queda sectorizada a la Secretaría de Educación de la entidad. No obstante, en su gobierno habrá injerencia del ejecutivo estatal, lo que resta a su carácter de autónoma.

### **Eje de análisis 3. Interculturalidad-es en educación superior**

En el contexto de la educación superior mexicana, la interculturalidad asume significados diversos, por lo que hacemos referencia a *interculturalidad-es*. Así, el modelo educativo con el que surgieron las universidades interculturales (Casillas Muñoz y Santini Villar, 2005) hacía referencia a una educación fundada en el diálogo intercultural (Fornet Betancourt, 2004) que se concebía como “una estrategia para promover procesos de innovación en la construcción de nuevos conocimientos... que fomenta la formulación de una síntesis entre los conocimientos que aporta la visión científica occidental y los saberes tradicionales que no han sido reconocidos desde esa perspectiva” (Casillas y Santini, 2005, p. 38). A decir de Schmelkes (2013) “un primer propósito de las Universidades Interculturales, creadas a partir del año 2003 en México, obedece justamente a esta necesidad de elemental justicia educativa de ampliar la proporción de los indígenas en la matrícula de educación superior” (p. 3); tal como señalara Mato (2018), surgen en parte debido al “reconocimiento de la deuda histórica” (p.190) con los pueblos indígenas. Así, la interculturalidad estaba ligada a la atención educativa a pueblos originarios, a la diversidad cultural y el diálogo entre conocimiento (científicos) y “saberes” (indígenas), lo que no implicaba de facto una relación horizontal entre estos.

En este sexenio si bien se mantiene el enfoque de interculturalidad, hay un viraje hacia una perspectiva decolonial y de “interculturalidad crítica”, concepto propuesto por Catherine

Walsh para referirse a una interculturalidad que parte “del problema estructural-colonial-racial. Es decir, de un reconocimiento de que la diferencia se construye dentro de una estructura y matriz colonial de poder racializado y jerarquizado, con los blancos y “blanqueados” en la cima y los pueblos indígenas y afrodescendientes en los peldaños interiores (Walsh, 2010, p. 78). De este modo, por ejemplo, el Decreto de Creación de la Universidad Intercultural de Baja California considera que el enfoque de interculturalidad crítica será el que oriente su quehacer; en el caso de la Universidad Intercultural de Colima, uno de sus principios es la “educación decolonizadora”, mientras que la Universidad Intercultural de Campeche establece la formación de profesionales críticos (en su misión) y la perspectiva intercultural como diálogo entre conocimiento científico y saberes haceres de los pueblos originarios como parte de su visión institucional (Universidad Intercultural de Campeche, 2022).

Finalmente, durante este sexenio se ha ampliado la concepción de interculturalidad de modo que se privilegia el protagonismo de los pueblos indígenas y afromexicanos para definir las finalidades de las instituciones de educación superior de sus territorios, las mallas curriculares, las metodologías de aprendizaje y de enseñanza. Por poner un ejemplo, el Decreto de creación de la Universidad del Pueblo Yaqui en su artículo 3, frac. V, señala que “las y los estudiantes, en conjunto con los pueblos y comunidades indígenas, puedan ser coautores (as) de los planes y programas de estudio” (Decreto de Creación Universidad del Pueblo Yaqui, 2022, p. 17). El mismo documento reconoce entre las atribuciones de la Universidad: “practicar una educación comunitaria, pluricultural, con equidad de género, sustentable, transformadora, crítica, emancipadora, transdisciplinaria y desde la equidad, que reconozca la pluralidad de formas de conocimiento, pensamiento y prácticas, en particular la de los pueblos y comunidades indígenas (p. 18).

En cuanto a la interculturalidad como enfoque de base para las políticas educativas, la noción se amplía incluyendo a la población afromexicana, a partir de su reconocimiento constitucional en 2019. Asimismo, en educación superior la interculturalidad “se encuentra” con otros conceptos, entre ellos: interseccionalidad, inclusión, buen vivir, tequio pedagógico, comunalidad, antirracismo, cultura de paz, que le representan nuevos espacios de diálogo, pero también, en algunos casos, tensiones conceptuales. Finalmente, como apunta Mato (2018), el reto de interculturalizar a las universidades sigue estando presente pues no basta con generar instituciones que prioricen a la población indígena, sino que es fundamental fortalecer este enfoque en las universidades convencionales para poder así superar el racismo en sus múltiples expresiones.

## **El horizonte de la interculturalidad en la educación superior mexicana**

A partir de lo expuesto, podemos afirmar que la interculturalidad en educación superior en este sexenio se asumió de manera más amplia, en cuanto a su población objetivo, que pasó a incluir a la afromexicana además de la indígena. La definición de interculturalidad se correspondió con una perspectiva crítica y decolonial, que, si es promovida desde arriba y construida sobre discursos de otras latitudes, vale la pena cuestionar si efectivamente derriba el colonialismo o es una nueva forma de este. Por otro lado, la interculturalidad continúa siendo el eje de una política para indígenas -y ahora también para la población afromexicana- pero no ha llegado a convertirse en un enfoque transversal en la educación superior. En este sentido, hay interculturalidad, pero prevalece un racismo estructural que en algunos casos es oculto (Mato, 2018), pero en otros ocurre de manera explícita y se traduce también en violencias.

En este marco, ¿cuáles son las consecuencias de las políticas de interculturalidad y los principales retos de la educación superior para los próximos años en este ámbito? Las consecuencias son tanto positivas como negativas. Positivas, puesto que se ha avanzado en la legislación, al reconocer la importancia de la interculturalidad en la Ley General de Educación Superior de 2021, así como al incluir la educación como una prioridad en los Planes de Justicia que el gobierno ha emitido para pueblos indígenas específicos en función de las condiciones históricas y sociales y los abusos que han padecido por años. Además, se tienen avances importantes en el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística, cada vez más se incorporan las lenguas originarias en la comunicación institucional y también en medios y recursos de comunicación oficial gubernamental. La oferta educativa de las instituciones con enfoque intercultural se ha ampliado y responde cada vez más a las necesidades específicas de las regiones, lo que no ocurrió por ejemplo en los inicios de las universidades interculturales, que concentraron las opciones de formación en desarrollo sustentable, la lengua y cultura, el derecho y el turismo alternativo.

Negativas: se ha omitido la interculturalización del currículum, de las prácticas de docencia e investigación, sobre todo en las universidades convencionales (las condiciones de contratación y laborales de las y los docentes en las universidades interculturales son precarias e inciertas con respecto al resto). El combate al racismo no ha sido una prioridad, con todo y que se reconoce como un problema. Las instituciones que surgen al margen del Estado no gozan del mismo reconocimiento que las universidades interculturales, sus procesos de legitimación son lentos y burocratizados. No se ha dado suficiente valor ni espacio curricular

para las lenguas indígenas y para los agentes comunitarios, quienes son expertos y son además sabios poseedores de un conocimiento ancestral.

Así, algunos retos que la interculturalidad en educación superior mexicana enfrenta para los próximos años, son:

La construcción de nociones de interculturalidad contextualizadas, desde las y los estudiantes, docentes y agentes comunitarios, que surja de las experiencias y aprendizajes de colaboración, desde una perspectiva pluricultural y plurilingüe en todas las Instituciones de educación superior (IES).

Dotar de autonomía a las universidades interculturales.

Promover una educación antirracista, que coadyuve a una sociedad más respetuosa y a entornos de formación universitaria respetuosos de la diversidad cultural, étnica y afromexicana, así como la revitalización de las lenguas originarias.

Fortalecer las identidades culturales del alumnado, así como de las comunidades universitarias en general, reconociendo y valorando sus conocimientos, lenguas, prácticas con respeto y comprensión intercultural.

Innovación con un enfoque intercultural.

Avanzar en la formación del profesorado y fortalecer los planes de estudios de la formación profesional -inicial- con temas vinculados a las diversidades, a la interculturalidad, derechos humanos.

Visibilizar a la población indígena y afromexicana a través de estudios y generación de estadísticas institucionales, que hagan evidentes sus necesidades, potencialidades y faciliten la asignación de apoyos y becas.

Para concluir, consideramos fundamental que las acciones de política pública en México y en América Latina se armonicen con la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior CRES+5, celebrada en Brasilia en marzo de 2024, la cual señala que:

La educación superior debe contribuir a reparar la deuda histórica de las sociedades y estados contemporáneos con los pueblos indígenas y afrodescendientes; educar contra el racismo, la discriminación racial y todas las formas de intolerancia; asegurar los derechos educativos de estos pueblos, los cuales están reconocidos en numerosos convenios, tratados y declaraciones internacionales (UNESCO, 2024, p. 2)

De este modo, la interculturalidad debe ser la base para una educación superior pertinente culturalmente, abierta a los conocimientos comunitarios y ancestrales.

## Referencias

- ANUIES. (2018). Anuario estadístico de educación superior ciclo 2018-2019.
- ANUIES. (2022). Anuario estadístico de educación superior ciclo 2022-2023.
- Casillas, L., & Santini, L. (2006). Universidad Intercultural. Modelo educativo. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. (CGEIB)-Secretaría de Educación Pública (SEP). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839509009>
- Diario Oficial de la Federación. (2019). Decreto de creación del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. <https://ubbj.gob.mx/>
- González, A., & Velasco, S. (2012). Prácticas tutoriales con estudiantes indígenas. Experiencias y propuestas de trabajo en instituciones mexicanas de educación superior. ANUIES.
- Fornet, R. (2004). Reflexiones sobre el concepto de interculturalidad. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. [https://dgeiib.basica.sep.gob.mx/files/fondo-editorial/educacion-intercultural/cgeib\\_00040.pdf](https://dgeiib.basica.sep.gob.mx/files/fondo-editorial/educacion-intercultural/cgeib_00040.pdf)
- Chávez, J. (2022). La universidad del pueblo una estrategia de transformación desde el tequio. [Ponencia presentada en el Foro para el análisis de la Legislación Secundaria en Materia de Educación Superior, organizado por la LXIV LEGISLATURA del Senado de la República los días 14 y 18 de septiembre de 2020]. [https://comisiones.senado.gob.mx/educacion/parlamentoabierto2020/docs/ponencia2\\_2\\_a.pdf](https://comisiones.senado.gob.mx/educacion/parlamentoabierto2020/docs/ponencia2_2_a.pdf)
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (s/f). Universidad de las Lenguas Indígenas de México. <https://www.inpi.gob.mx/ulim/>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2024). Planes de Justicia. <https://www.inpi.gob.mx/planes-de-justicia/>
- Gobierno de México. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México.
- Gobierno de México. (2023). Quinto informe de Gobierno.
- Diario Oficial de la Federación. (2019, septiembre 30). Ley General de Educación (LGE). México.
- Diario Oficial de la Federación (2021, abril 20). Ley General de Educación Superior (LGES). México.
- Mato, D. (2018). Superar el racismo oculto e interculturalizar las universidades. Experiencias, avances y desafíos. *Revista de Extensión Universitaria*, 7(7), 188-203. <https://doi.org/10.14409/extension.v0i7.7064>
- Schelmelkes, S. (2008), Las universidades interculturales en México: ¿Una contribución a la equidad en educación superior? [Ponencia presentada en el panel Intercultural Universities in México: empowering indigenous peoples or mainstreaming multiculturalism?, en el marco de la Primera conferencia sobre etnia, raza e indígenas en América Latina y el Caribe, San Diego, Universidad de California]. <https://www.unich.edu.mx/wp-content/uploads/2013/09/Art.-Las-Universidades-Interculturales-en-M%C3%A9xico.pdf>

- UNESCO. (2024). Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior CRES+5. [https://cres2018mas5.org/wp-content/uploads/2024/03/DECLARACO%CC%81N\\_DE\\_LA\\_CRES\\_ESP.pdf](https://cres2018mas5.org/wp-content/uploads/2024/03/DECLARACO%CC%81N_DE_LA_CRES_ESP.pdf)
- Universidad del Pueblo UP. (2023, septiembre 14). Oferta educativa. [Facebook]. [https://www.facebook.com/photo/?fbid=802307365013499&set=pcb.802307521680150&locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/photo/?fbid=802307365013499&set=pcb.802307521680150&locale=es_LA)
- Universidad del Pueblo UP. (2023, septiembre 28,). Consulta previa, libre e informada para la creación y operación de la Universidad del Pueblo, San Juan Quiahije. [Facebook]. [https://www.facebook.com/100057027297228/videos/1004698034083493?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/100057027297228/videos/1004698034083493?locale=es_LA)
- Universidad Intercultural de Campeche. (2022). Misión. <https://uicam.edu.mx/mision-3/>
- Universidad Intercultural de Campeche. (2022). Visión. <https://uicam.edu.mx/vision-2/>
- Universidad Intercultural de Colima. (2024). Misión, visión y principios. <https://uicolima.edu.mx/mision/>
- Walsh, C. (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural. En J. Viaña, L. Tapia y C. Walsh. (Coord.). Construyendo interculturalidad crítica. Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. 75-96. <https://medhc16.files.wordpress.com/2018/06/interculturalidad-crc2a1tica-y-educacic2a6n-intercultural1.pdf>



# **¿Patología personal o patologías escolares? Procesos de inclusión de estudiantes con discapacidad en el nivel superior en México**

Rodolfo Cruz Vadillo

## **Introducción**

En México, las reformas al Artículo 3º Constitucional representaron un hito al establecer la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica, media superior y superior. Lo anterior representa no solo una ganancia en cuanto al aumento del derecho a la educación para cualquier persona, implica la posibilidad que sujetos o grupos específicos puedan pensar en llegar a niveles educativos que, debido a sus características y posición social, no habían estado a su disposición. Tal es el caso de las personas con discapacidad y su ingreso a estudios de nivel superior.

Sin embargo, dichas acciones todavía, a pesar de ser posibles a nivel jurídico, en el plano de las acciones y prácticas que se están realizando en el nivel superior, lejos están de ser resueltas y, en muchos casos, de existir; pues todavía están presentes prejuicios y estigmas que, basados en ciertos estereotipos, han cuestionado la entrada, permanencia y egreso de estudiantes que, no concordando con un tipo ideal de sujeto universitario, son colocados como una patología que no es asimilable a una ontología y epistemología escolar.

Es así como lo jurídico - legal y lo normativo - simbólico parecen tensionarse cuando, por un lado, se posibilita el ingreso a cualquier persona, pero por otro coexiste una estructura normativa y simbólica que sanciona lo inasimilable y anormal, es decir, que facilita la producción de exclusiones legítimas por vía la patologización de sujetos que no concuerdan con la norma que señala lo que es correcto y deseable como existencia ontológica que puede aceptarse en el plano escolar.

Lo anterior es visible en los procesos de inclusión en educación superior. El avance en materia jurídica no corresponde con planos situados y prácticos en donde se entendería que lo dispuesto como ley ha modificado la norma. Por ejemplo, cuando se aborda el tema en particular con estudiantes con discapacidad, lo que dicta un plano entra en tensión con lo que la norma es capaz de permitir.

En este trabajo se va a entender la ley diferente de la norma.

A) La ley es binaria (legal - ilegal); la norma está constituida por un sistema de gradaciones.

B) La ley sólo interviene en caso de infracción; la norma interviene a lo largo de la vida.

C) La ley interviene sólo cuando una institución (especialmente la judicial) se hace cargo de ella; la norma se da en un encadenamiento de instituciones, es siempre una multiplicidad la que la hace funcionar.

D) La ley puede (debe) ser conocida en principio; sólo conocen la norma quienes la establecen a partir de un cierto saber.

E) La ley actúa al descubierto; la norma actúa en la sombra y por medio de las “normalizaciones competentes” (Foucault, 2012).

En este marco, la ley representa una racionalidad de aquello que puede ser dicho, que pasa por un discurso que es conocido, aceptado y socializado, en este trabajo este elemento se denominará lo jurídico - legal. Bajo esta denominación se señalará y profundizará sobre lo que los documentos dictan sobre lo que debe ser la educación en México. No obstante, su proceder no solo es posible desde la “claridad” de la ley, la cual muestra un proceso que puede ser racionalizado y ser razonable ahí donde cierta subjetividad concuerda con lo dictado por la norma, es decir, aquello que puede ser aceptado y aceptable, permitido y deseable como ontología determinada de lo escolar/universitario.

De tal suerte que, lo que es posible observar en México, es una tensión constante entre lo que puede ser expresado como discurso jurídico - legal y aquello que todavía puede ser sancionado por considerarse patológico y, por ende, peligroso e inseguro para el sistema universitario. Lo anterior es visible en casi cualquier caso de estudiante que no concuerda con la norma universitaria, sin embargo, es mayormente sensible cuando se piensa en la posibilidad que las personas con discapacidad puedan acceder, permanecer, egresar e incorporarse en el plano laboral. Es aquí donde la existencia del plano jurídico - legal parece ser insuficiente frente al normativo - simbólico.

Este texto tiene como propósito reflexionar sobre las tensiones entre lo jurídico - legal y lo normativo simbólico como formas de posibilidad para la existencia de procesos de inclusión en el nivel universitario de estudiantes con discapacidad. Se parte del supuesto

que, si bien en un plano (jurídico - legal) hay avances en el tema, por ejemplo, la ampliación del derecho a la educación superior no es suficiente si no se mira y analiza a partir de la estructura universitaria que, basada en un plano normativo- simbólico, hace plausibles procesos de exclusión que pueden ser pasados como legítimos y justos.

Por otra parte, interrogar las lógicas desde las cuales es posible la patologización de estudiantes y no la interrogación de los efectos patologizantes de la estructura escolar, aspecto que podría pensarse como lógicas normativo - simbólicas que encarnan patologías propias que deslizan a los sujetos, impidiendo su participación y aprendizaje por vía la norma naturalizada que refiere lo deseable, ontológicamente hablando, de un sujeto estudiante universitario, puede permitir incorporar otros procesos que no dejen fuera experiencias de vida como es el caso de personas con discapacidad.

### **Panorama actual de la educación de personas con discapacidad en México**

Según los datos del Censo de 2020, el 62% de las personas de 12 años en adelante están activas económicamente. La tasa de participación económica es del 75.8% para hombres y del 49.0% para mujeres. La población de tres años en adelante que habla alguna lengua indígena es de 7,364,645 personas, lo que representa el 6.1% de la población total. Este grupo ha disminuido en proporción en comparación con el censo de 2010, cuando constituían el 6.6% del total de la población (6,913,362 habitantes).

De acuerdo con los resultados del Censo, en México la población total asciende a 126,014,024 habitantes, de los cuales 6,179,890 son personas con discapacidad (PcD). El 2% de la población total (2,576,213 personas) se identifica como afroamericana o afrodescendiente. El 11.1% de la población enfrenta alguna limitación para realizar actividades cotidianas, mientras que el 4.9% tiene una discapacidad y el 1.3% enfrenta algún problema o condición mental. En total, el 16.5% de la población total presenta alguna limitación en actividades cotidianas, discapacidad o algún problema o condición mental.

En este marco, datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2023) 2022 llevada a cabo del 21 de agosto al 28 de noviembre de 2022 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el año 2020, la diferencia promedio de ingreso trimestral entre una persona con discapacidad y una sin discapacidad era de 6,644 pesos, para el año 2022, la diferencia ha aumentado a 8,528 pesos (INEGI, 2023). Personas con dificultades motrices, (problemas para caminar, subir o bajar usando sus piernas; escuchar [aunque use aparato auditivo]; bañarse, vestirse o comer o con alguna

discapacidad no especificada) son las que más han padecido el aumento de la brecha en cuanto a oportunidades económicas, al no haber observado crecimiento en el ingreso e, incluso, haber disminuido su capacidad adquisitiva.

Aunque el ingreso solo se ha visto en aumento en las personas con primaria o secundaria completa o incompleta, todavía la diferencia entre una persona con primaria terminada y alguien que posee un posgrado es abismal. Mientras los primeros perciben en promedio trimestralmente 13,514 pesos, los segundos 89,986 pesos (INEGI, 2023). Lo cual permite identificar el papel que juega la escolaridad en el nivel de vida que puede tener una persona.

Este panorama se agrava si se agrega la variable de género. Según la ENIGH (2022), las mujeres, a diferencia de los hombres, siguen percibiendo un ingreso menor. El ingreso trimestral de las mujeres es de 19,081 pesos, mientras que para los hombres es de 29,285 pesos. Lo cual se replica cuando se le suma la variable étnica, pues mientras los hombres perciben trimestralmente 29,285 pesos, las mujeres solo perciben 19,081 pesos.

Según la Encuesta Nacional sobre el Acceso y Permanencia a la Educación (ENAPE, 2021), 1,8 millones de personas de 3 a 29 años nunca han asistido a la escuela. Entre la población que se encuentra en dicha situación se encuentran las personas con discapacidad física o mental (Tabla 1).

*Tabla 1. Porcentaje de personas con alguna discapacidad que no asiste a la escuela*

De 6 a 11 años	De 12 a 14 años	De 15 a 17 años	De 18 a 22 años	De 23 a 29 años
30.4%	70.2%	68.9%	41.6%	22.0%

*Nota.* Elaboración propia a partir de la ENAPE, 2021.

Según los datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) de 2022, un tercio (33.8 %) de la población con discapacidad de 12 años en adelante afirmó haber experimentado discriminación en los últimos 12 meses. Dentro de este grupo, casi la mitad (49.6 %), señaló que la causa de la discriminación fue su condición de discapacidad, mientras que el 26.1 % mencionó que fue debido a su edad.

Respecto a la población con discapacidad de 12 años en adelante, un 33.4 % de mujeres y un 34.4 % de hombres indicaron haber experimentado discriminación en los últimos 12 meses. Dentro de estos porcentajes, un 44.5 % de mujeres y un 55.9 % de hombres

mencionaron que la razón de esta discriminación fue su condición de discapacidad. Durante el año 2022, un 33.5 % de las personas mayores de 12 años con discapacidad expresaron la opinión de que en el país se les brinda poco respeto a sus derechos. Por contraste, un 25.1 % manifestó que sus derechos son ampliamente respetados.

Lo anterior entra en tensión cuando se profundiza sobre la percepción del prejuicio, añadiendo variables como el género y la condición socioeconómica, mostrando que mientras menor es el estrato social de las personas con discapacidad, mayor es la percepción del prejuicio, también, mientras mayor es la edad de las personas, mayor es el prejuicio percibido (Sainz, Vera, Peña y Tánori, 2024).

Las políticas educativas de los últimos años han reconocido como parte importante dar seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2030), en los cuales se menciona la necesidad de “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, se ha planteado como parte de las políticas nacionales. Según la Secretaría de Educación Pública (2023), la Meta 4.2 “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” tuvo una disminución, en la tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desglosada por sexo pues del ciclo escolar 2021- 2022 al 2022-2023 pasó de 91,7% a 90,3%.

En lo que respecta a la Meta 4ª sobre la necesidad de “Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos”, si bien en educación básica hubo un aumento en la proporción de escuelas con materiales adaptados para discapacidad por entidad federativa y nivel educativo, no así se presenta en el nivel medio superior, donde no se han mejorado las condiciones (SEP, 2023, p. 53).

A grandes rasgos, la infraestructura de las escuelas que están adaptadas a personas con discapacidad solo está cubierta, en básica en un 34,3% y en media superior un 38,6%. Algo similar se presenta en cuanto a los materiales que son adaptados a las personas con discapacidad, pues mientras en educación básica están en 22,0% de instituciones, en el nivel medio superior solo están en un 1,3% (SEP, 2023, p. 54).

Según la Comisión Nacional para la Mejora continua de la Educación (Mejoredu, 2022), Durante el ciclo escolar 2019-2020, se contabilizaron 429,242 niñas, niños y adolescentes con discapacidad matriculados en educación básica, lo que representa un 1.7% del total de estudiantes inscritos en este nivel educativo, que ascendió a 25,282,987. Dentro de este grupo, 371,356 asistieron a escuelas regulares, mientras que 57,886 fueron inscritos en Centros de Atención Múltiple (CAM).

Entre los estudiantes matriculados en escuelas regulares, un total de 76,825 recibieron el apoyo de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER), lo que significa que el 31.4% de los estudiantes con discapacidad en educación inicial (134,711 niñas, niños y adolescentes) recibieron atención especializada. Este porcentaje se distribuye de la siguiente manera: 80.6% en educación inicial, 43.7% en preescolar, 40.1% en primaria y 18.6% en secundaria.

En cuanto a la educación media superior, el Formato 911 recoge información sobre los alumnos con discapacidad, incluyendo variables como discapacidad física/motriz, intelectual, múltiple, auditiva (hipoacusia y sordera), visual (baja visión y ceguera) y psicosocial. Para el mismo período, se registraron 77,213 jóvenes con discapacidad inscritos en algún subsistema de educación media superior, lo que representa el 1.4% del total de la matrícula de 5,553,675 estudiantes.

Los Centros de Atención para la Educación de Jóvenes y Adultos con Discapacidad (CAED) atendieron a 8,600 jóvenes con discapacidad, lo que constituye el 11.1% de la matrícula total de jóvenes que presentan esta condición. Estos números reflejan una baja tasa de acceso de jóvenes con discapacidad a este servicio educativo, y la mayoría de ellos carece de apoyo especializado para mejorar su progreso académico. Es importante señalar que los CAED fueron establecidos en 2009 y todavía tienen un alcance limitado, lo que influye en su capacidad para llegar a un mayor número de personas con discapacidad.

En el caso de la educación superior, según datos del INEGI (2021), en México residen 87,492,680 personas mayores de 18 años, de las cuales 5,412,256 tienen alguna discapacidad. En contraste, un total de 20,286,950 personas han cursado al menos un grado de educación superior, lo que constituye aproximadamente el 23.18% de la población de 18 años y más. Sin embargo, este número contrasta significativamente con las 497,281 personas con discapacidad de 18 años y más que han logrado obtener educación superior, representando tan solo el 9.18% de su grupo poblacional.

De acuerdo con el Informe País (En Brogna, Martínez, Mercado y Hernández, 2024), en los informes segundo y tercero que México debía presentar en 2018, conforme al artículo 35 de la Convención, presentados el 22 de febrero de 2018, se menciona la necesidad de armonizar la legislación para establecer un marco hacia la educación inclusiva, garantizando el acceso a materiales, equipamiento, capacitación docente y estrategias institucionales (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018).

En las Observaciones finales del Comité de Seguimiento de la CDPcD de la ONU sobre los informes segundo y tercero de México, fechadas el 25 de marzo de 2022, se expresa preocupación por el mantenimiento de la educación especial, el abandono del sistema educativo a partir de los 15 años, la carencia de leyes y políticas, así como las escasas medidas de apoyo, provisión de ajustes razonables, financiamiento adecuado, formación del personal y generación de datos estadísticos (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2022).

Las personas con discapacidad continúan siendo el grupo más notablemente subrepresentado en la educación superior, en contraste con otros factores como las limitaciones físicas o las condiciones mentales. Sin embargo, si se amplía a "discapacidad y condiciones mentales", se observa una subrepresentación aún más marcada dentro de la población con educación superior. En otras palabras, aquellos que enfrentan tanto discapacidades como condiciones mentales son los que corren un mayor riesgo de exclusión de los niveles educativos superiores (Brogna et al., 2023).

Asimismo, al ampliar los parámetros de la muestra para abarcar a aquellos que tienen alguna discapacidad, limitación o condición mental, Brogna et. al, (2023) encontraron que la cifra se eleva a 18,225,722 personas, lo que representa el 20.83% de la población total de 18 años y más en el país. En este sentido, la realidad educativa de las personas con discapacidad en México muestra notables disparidades en comparación con aquellas sin discapacidad. Al analizar las variables del censo que abordan la asistencia escolar y el nivel educativo según la presencia de limitaciones, discapacidades o condiciones mentales, se revela que, en promedio, solo el 4.06% de la población general de 18 años y más asiste a la universidad. De manera similar, un porcentaje mayor de personas sin discapacidad, limitación o condición mental (4.64%) asiste a la universidad. Sin embargo, este porcentaje disminuye significativamente para aquellos con alguna limitación, discapacidad o condición mental, alcanzando el 1.87%. La situación se agrava aún más cuando se considera exclusivamente a las personas con discapacidad, cuyo porcentaje se reduce casi a la mitad, llegando al 0.99%. Una vez más, como en el análisis previo de la escolaridad, los grupos más

subrepresentados o con menor presencia en la educación superior son aquellos que presentan alguna discapacidad en combinación con alguna condición mental (0.36%), seguido por las personas con discapacidad en general (0.99%) (Broгна et al., 2023) (Tabla 1).

*Tabla 2. Registros de ANUIES con respecto a estudiantes con y sin discapacidad, por etapas de solicitudes de nuevo ingreso, nuevo ingreso, matriculados, egresados y titulados, ciclo escolar 2018-2019*

Etapas	Sin discapacidad		Con discapacidad		Total
	Abs	%	Abs	%	
Solicitudes de nuevo ingreso	2,348,296	23.99%	26,038	28.17%	2,374,334
Nuevo ingreso	1,343,962	13.73%	13,550	14.66%	1,357,512
Matrícula	4,705,400	48.07%	40,278	43.58%	4,745,678
Egresados	791,966	8.09%	8,327	9.01%	800,293
Titulados	600,017	6.13%	4,233	4.58%	604,250
Total	9,789,641	100%	92,426	100%	9,882,067

*Nota.* Broгна et. al. (2023) con datos de las bases totales de ANUIES (2020)

Este marco mostrado hasta este momento permite pensar en la complejidad del fenómeno, el cual lejos está de ser resuelto solo por la creación de leyes y políticas específicas, que si bien muestran claridad en lo dispuesto, no han logrado impactar o revertir la injusticia y desigualdad de forma unificada, pues el problema parece profundizarse ahí donde las experiencias son más situadas y particulares, donde ciertas subjetividades son sancionadas por la norma que marca una ontología que es deseable y permitida en la estructura escolar. En otras palabras, un orden normativo - simbólico que refiere un criterio de deseabilidad educativa que señala el límite de la inclusión, ahí donde la patología individual de ciertos sujetos aparece como forma inaceptable de lo escolar. Tal es el caso de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial.

## **La obligatoriedad de la educación superior en México: tensiones entre lo jurídico - legal y lo normativo - simbólico**

Hoy en día, el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva 11 reformas y modificaciones que dan un total de 12 textos que, en su momento, fueron diseñados para intentar normar lo que en materia de educación se establecería en el país. Dichas modificaciones, desde cierta perspectiva analítica, representan visiones sobre lo que la educación, en su forma institucionalizada (escolar) debía entenderse desde determinada matriz espacio - temporal (Giovine, 2015).

Por ejemplo, la idea de una educación “humanista, la cual está presente en la última modificación realizada a dicho artículo, aparece por primera vez en 1946: “La educación que imparta el Estado – federación, estados, municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia” (1946).

El sentido humanista hace referencia a las facultades que todo ser o sujeto debe tener y, por tanto, la educación debe coadyuvar a desarrollar de forma armónica. Sin embargo, es hasta el año 2011 cuando el discurso de los derechos humanos hace presencia de forma importante: “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia” (Art. 3, 2011).

Dicha transformación permitió la emergencia de discursos como el de la inclusión, pues la educación, como derecho humano, debía realizar una serie de acciones de tipo afirmativas que posibilitaron que aquellos que no estaban pudieran ingresar: “f) Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación; [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3, 2019).

Sin duda, el matiz “inclusivo” sirvió como base para la creación de la Ley General de Educación Superior donde se menciona:

Artículo 4. [...] Para contribuir a garantizar el acceso y promover la permanencia de toda persona que decida cursar educación superior en instituciones de educación superior públicas, en los términos establecidos en esta Ley, el Estado otorgará apoyos académicos a estudiantes, bajo criterios de equidad e inclusión. (Ley General de Educación Superior, 2021)

Dichos apoyos se refieren a la idea de ajustes razonables y adaptaciones basados en la propuesta de accesibilidad universal que premia la posibilidad de modificar estructuras físicas y comunicacionales para que cualquier estudiante que “quiera” realizar sus estudios pueda hacerlo.

Hasta este punto, puede parecer que no existe problema alguno, pues lo que las instituciones requieren es hacer “ajustes razonables”, es decir, medidas que no representen un exceso o desproporción. En otras palabras, modificaciones que no impliquen un gasto o transformación que pueda resultar costoso, no solo económicamente, sino estructural y normativamente.

En otras palabras, los procesos de inclusión desde una perspectiva de equidad parecen tener su límite ahí donde determinada estructuralidad (económica, política o simbólica) representa el marco de lo posible frente a lo imposible. En otras palabras, la idea del ajuste deja en tensión el propio límite del proceso inclusivo al colocar lo “razonable” como forma de adjetivarlo y, por ende, delimitarlo.

La pregunta en este sentido es lo que por razonable puede entenderse a partir de cierta matriz espacio - temporal. Aquí es visible la impronta de cierta racionalidad del ejercicio de inclusión en educación. Donde, a partir de la ley, es decir, de lo jurídico - legal, la inclusión en educación debe entenderse y practicarse. Por tanto, los procesos que subyacen a la misma deben estar igualmente acompañados de cierta racionalidad. El problema es que racionalidades hay muchas, pues no solo son las que se plantean desde una lógica costo - beneficio, donde lo que impera es la posibilidad de que los recursos puedan ser distribuidos para beneficio, no del bien común, como del mayor.

Por ejemplo, un ajuste razonable es viable cuando un estudiante con discapacidad motriz requiere tomar sus clases y no puede hacerlo si el salón está en una segunda o tercera planta. La propuesta es bajar al grupo y así resolver el problema sin que implicara la necesidad de colocar unas rampas o elevadores, lo cual, sin duda, serían una inversión importante que podría no sostenerse si se piensa que es solo por un estudiante.

Un criterio de representatividad se impone en esta racionalidad. Lo razonable refiere a la posibilidad de realizar ajustes ahí donde no hay una mayoría visible que los requiera, es decir, el problema no es representativo, por tanto, no es necesario hacer un gasto (¿inversión acaso?) de esas magnitudes para pocos estudiantes. Desde esta lógica es visible la tensión entre los planos jurídico - legal y normativo - simbólico. Por un lado, hay una disposición que señala la posibilidad, por vía un ejercicio de derecho, al acceso, permanencia y egreso de personas, sin importar diferencia (lo inclusivo); sin embargo, por otro, dicho proceso se sostiene desde lo posible, es decir, frente a lo que la norma permite y no sanciona.

En otras palabras, las instituciones de educación superior deben atender la ley al posibilitar ingresar a estudiantes, por ejemplo, con alguna discapacidad, pero pueden sancionar aquello no posible, marcado por el elemento normativo - simbólico, que dicta lo que es razonable, frente a lo que no lo es. En este sentido, un ajuste razonable también es la modificación permitida por la norma como criterio de normalidad, la cual, sostenida en una serie de discursos sobre lo deseable, ontológicamente hablando, es capaz de producir una exclusión legítima ahí donde la asimilación de dicho sujeto no es posible.

¿Cuál es el límite de los procesos de inclusión en educación superior?, o dicho de otra forma, ¿qué es lo razonable del proceso y hasta qué punto puede pensarse como sospechoso de irracional? Este es uno de los retos actuales en materia de educación superior. Hablar de inclusión educativa implica interrogar incluso aquello que, bajo cierta lógica, se antoja “razonable” aunque excluya de forma legítima y justa.

No obstante, ¿no es acaso dicha estructura escolar, sostenida por el elemento normativo - simbólico lo que permite la producción de una diferencia inasimilable? Hablar de un proceso de inclusión en educación superior justo implica una reflexión profunda del orden normativo - simbólico que instaura un límite entre lo que es permitido de lo que no lo es en el ámbito educativo. Dicho problema se puede expresar en la presencia de explicaciones basadas en ciertas lógicas que son capaces de mostrar como naturales relaciones de causalidad que no son más que resultados de sesgos instituidos por la norma que escasamente se ha movido en lo social.

Por ejemplo, son comunes expresiones como:

Los estudiantes con discapacidad no son capaces de aprender ni estar en la universidad por falta de capacidades, sin pensar que más bien las expectativas positivas de aprendizaje son las que pueden permitir o posibilitar dichas capacidades.

Se cree que los trastornos, síndromes, problemas de conducta y discapacidad marcan el límite de lo que los estudiantes pueden lograr, sin que más bien se considere que son las creencias, las cuales se comunican con las prácticas y estrategias las que muchas veces marcan el límite, pues toda reducción ontológica del sujeto a su trastorno o discapacidad implica una reducción pedagógica que produce el no aprendizaje.

Cuando se cree que para poder realizar una buena práctica profesional con estudiantes con alguna discapacidad, trastorno o síndrome es necesario saber sobre sus condiciones, es decir, sobre las características de dichas discapacidades u otras expresiones diagnosticadas, sin pensar que el conocimiento del sujeto no se limita a su condición orgánica.

Cuando se piensa que los resultados de aprendizaje sólo se explican por la cualidad individual de los estudiantes y no por los contextos en los cuales se encuentran y su relación con la calidad, cualidad y cantidad de apoyos pedagógicos que pueden proporcionar.

Cuando se considera que hay estudiantes que no pueden ser atendidos por docentes de aula regular, pues implican un trabajo con especialistas, cuando es precisamente la reducción de las oportunidades de aprendizaje y el trabajo realizado de forma individual el que limita y sirve como una barrera, pues cierta lejanía no permite el encuentro y la relación que lleve al conocimiento de los intereses de los estudiantes indagando con ellos sobre sus gustos y preferencias de aprendizaje.

Cuando creen que los padres de familia son una de las principales limitantes para que los estudiantes con discapacidad puedan aprender y no toman en cuenta las recomendaciones que dan sobre su hijo, pues no consideran que ellos son los que más conocen sobre sus cualidades y capacidades.

Cuando piensan que hay diferencias que presentan los estudiantes que pueden no ayudar a alcanzar los logros de aprendizaje marcados en el plan de estudio y no consideran que las diferencias, más que obstaculizar su aprendizaje, permiten el enriquecimiento de las experiencias de aprendizaje que toda diversidad humana tiene. Por tanto, es la estructura normativa - simbólica que dicta la estructura curricular es la que hay que interrogar.

## Conclusiones

¿Patología individual o patología escolar? En este trabajo se ha abordado y problematizado los retos que en México existen frente a los procesos de inclusión en educación superior de estudiantes con discapacidad. Si bien, por intereses académicos y personales, el foco se ha puesto en un solo grupo, esto no implica la exclusión de otras experiencias de vida que igualmente pueden ser impactadas y que se encuentran en relación de inteseccionalidad, es decir, que pueden ocupar varios grupos al mismo tiempo y, por ende, tener un efecto acumulativo de desigualdad, exclusión y discriminación.

En este marco, se ha señalado la tensión entre los planos jurídico - legal y normativo - simbólico, como uno de los mayores retos actuales, pues si bien, en materia de leyes, hoy hay en México posibilidad de avanzar en los procesos de inclusión de personas con discapacidad, todavía no se ha desnaturalizado un plano (normativo - simbólico) que permite la producción de exclusiones legítimas y justas.

En el caso de los estudiantes con discapacidad, dicha exclusión se da a través de un ejercicio de patologización, donde no solo se entienden a los estudiantes con discapacidad como mera diferencia, sino como elemento de enfermedad que puede no ser adecuado para la existencia de la educación superior. En otras palabras, para la defensa de unas cualidades ontológicas que premian ciertas disposiciones cognitivas, aptitudinales y actitudinales. Pasando por patológico todo aquello que no concuerde con lo dispuesto en la norma, la cual dicta lo que es razonable (normal) en el nivel educativo superior. Dejando en estatus de enfermedad a lo que no lo es y, por tanto, excluyendo de forma legítima y justa.

En este texto se parte de la idea que la patología más que encontrarse en el sujeto, está en la escuela, en la que ha sido institucionalizado y escolarizado, por lo que se puede pensar en una serie de patologías escolares que producen patologías individuales al afirmar un orden normativo- simbólico que permita una existencia subjetiva asimilable a un sujeto escolar y educativo determinado. Afirmando lo deseable, lo correcto y, sobre todo, lo permitido en un orden que se asegura de su existencia, permanencia y protección propia, olvidando la protección y cuidado de lo humano. Reafirmando una universidad capacitista (Toboso y Guzmán, 2010).

## Referencias

- Brogna, P., Martínez, U., Mercado, I., y Hernández, A. (2023). Panorama de la discapacidad y la educación superior en México. En P. Brogna, *La discapacidad en la encrucijada universitaria. Políticas, estrategias, actores y redes*, 55-94. UNAM. <http://investigacion.politicas.unam.mx/discapacidadyuniversidad/>
- Giovine, R. (2015). La analítica de gobierno. Aportes al estudio de las políticas educativas. En C. Tello (Comp.) *Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico*, 105-124. ReLePe. <https://panorama.oei.org.ar/dev/wp-content/uploads/2017/05/Los-objetos-de-estudio-de-la-politica-educativa.pdf>
- Foucault, M. (2012). *La hermenéutica del sujeto*. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados\\_enadid18.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Estadísticas sociodemográficas. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). ENAPE 2021: Presentación de resultados. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enape/2021/doc/enape\\_2021\\_presentacion\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enape/2021/doc/enape_2021_presentacion_resultados.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): Presentación ejecutiva del cuarto trimestre de 2022. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_n\\_presentacion\\_ejecutiva\\_trim4\\_2022.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_presentacion_ejecutiva_trim4_2022.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2022: Presentación de resultados. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2022/doc/enigh2022\\_ns\\_presentacion\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2022/doc/enigh2022_ns_presentacion_resultados.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Encuesta Nacional de Discapacidad 2022. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS\\_Nal22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf)
- Poder Ejecutivo Federal. (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación.
- Poder Ejecutivo Federal. (2021). Ley General de Educación Superior. Diario Oficial de la Federación.
- Sainz, M., Vera, J., Peña, M., & Tánori, J. (2024). Variables sociodemográficas y percepción de prejuicios de las personas con discapacidad. *Ciencias Psicológicas*, 18(1), e-3109.

[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-42212024000101202](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-42212024000101202)

Secretaría de Educación Pública. (2022). Discapacidad en México 2022. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Discapacidad-de-2022.pdf>

Secretaría de Planeación Educativa. (2022). Principales cifras educativas 2022-2023: Bolsillo. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2022\\_2023\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023_bolsillo.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de Febrero de 1857 [Compilación Cronológica de sus Modificaciones]. <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/339>

Toboso, M., y Guzmán, F. (2010). Cuerpos, capacidades, exigencias funcionales... y otros lechos de Proscuto. *Política y sociedad*, 47 (1), 67-83. <https://digital.csic.es/handle/10261/23229>

## **II. Temas relevantes de la educación superior**



# Políticas de educación superior durante el periodo de pandemia

Félix Ballesteros Méndez

## Introducción

El once de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (WHO, por sus siglas en inglés), declaró el coronavirus como una pandemia mundial, fenómeno que marcó –definitivamente– un cambio sustancial en las actividades e interacciones humanas. De manera general, el virus causó confinamientos, contagios, decesos, así como una serie de políticas para erradicar y contener su transmisión a nivel mundial.

La pandemia por covid-19 fue un fenómeno que tuvo repercusiones en la educación de todo el mundo, tras aproximadamente tres años de medidas preventivas en las instituciones educativas, el 9 de mayo de 2023, las autoridades mexicanas anunciaron fin a la pandemia (no del virus). Situación que permitió a las instituciones retornar a las actividades presenciales, y así, desenvolverse en la “nueva normalidad”. En la esfera de educación superior, dada la diversidad de subsistemas como las universidades federales, estatales, interculturales, tecnológicas, escuelas de formación docente, de sustento público o privadas, resulta pertinente conocer cuáles fueron las políticas emitidas bajo este escenario.

El presente capítulo reflexiona sobre las políticas de educación superior –en México– durante el periodo de pandemia y el funcionamiento de las IES con relación a las mismas. Es pertinente señalar que, durante la primera ola de contagios las entidades gubernamentales, las instancias en materia de salud y, por supuesto, las educativas, no estaban preparadas para un fenómeno de esa magnitud, en virtud de ello, las primeras acciones fueron tomadas, de manera apresurada, para contener la propagación.

## Políticas durante la crisis

Las primeras respuestas en el campo de educación superior, se emitieron el 14 de marzo de 2020, durante el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), la Subsecretaría de Educación Superior en coordinación con la Secretaría de Salud,

establecieron lineamientos específicos para IES públicas, que van desde la prevención del contagio, medidas de organización académica y comunicación, así como distanciamiento social, como se observa en la Tabla 1; este primer momento fue un periodo de crisis compleja, debido a la incertidumbre y –necesaria– inmediatez de toma de decisiones.

*Tabla 1. Disposiciones específicas para IES públicas*

<b>De prevención de contagio</b>	<b>De organización académica y organización</b>	<b>Distanciamiento social</b>
Colocar filtros en las unidades académicas y administrativas.	Contar con repositorio nacional para colaboración de contenidos y materiales entre IES.	Suspensión de actividades académicas presenciales.  En el caso de las universidades autónomas, la decisión será a partir de sus órganos colegiados.
Suspender eventos masivos culturales, académicos, deportivos, entre otros.	Consolidar canales de comunicación con sus estudiantes, académicos y trabajadores, para avisos oficiales y acciones inmediatas.	Actividades administrativas continuarán, privilegiando esquema de guardias o vías remotas. En caso de personal de la tercera edad, éste no acudirá.  Las IES generarán las condiciones de trabajo.
Generar conciencia acerca de medidas de higiene.		Continuar con las campañas de prevención y concientización.
Solicitar a la comunidad universitaria que presente síntomas de infección, quedarse en casa y, en caso de gravedad, pedir atención médica.		Mantener comunicación permanente con su comunidad.
En caso de diagnóstico positivo a covid-19, reportar a institución.		

*Nota.* Elaboración propia a partir de SEP. (2020). Lineamientos de acción covid-19, instituciones públicas de educación superior.

Es menester expresar que las actividades académicas presenciales fueron suspendidas en todas las IES a más tardar el 20 de marzo de 2020. La Tabla 1, explica que los lineamientos se establecieron en función de mitigar el contagio y mantener comunicación con estudiantes, académicos y personal, en virtud de continuar con las actividades de formación y administración institucional.

Al mismo tiempo, se emitieron sugerencias para los diversos subsistemas de educación superior públicos. Aunado a los lineamientos anteriores, se especifica para las

universidades federales, estatales autónomas (UPE), de apoyo solidario e interculturales, hacer uso de sus canales de comunicación, y continuar clases a partir de las decisiones de sus órganos de gobierno, en especial para las UPE.

Con relación a las universidades tecnológicas y politécnicas, contribuir en la producción de gel antibacterial, así como atender el regreso de sus estudiantes en el extranjero. Del mismo modo, el Tecnológico Nacional de México (TecNM) se sumó a la producción de insumos. Respecto de las Normales, se crearon comisiones de salud integradas por el personal institucional, formaron a sus alumnos y alumnas a través de clases en línea, con apoyo de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE). Las entidades de la Universidad Pedagógica Nacional diseñaron espacios para desarrollo de sus actividades, mientras que la Universidad Abierta y a Distancia de México, continuó con sus labores con normalidad, debido a las características de formación académica, como se muestra de manera detallada en la Tabla 2.

Respecto de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), emitió un *Acuerdo Nacional por la Unidad en la Educación Superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 (2020)*, el cual establece que las IES asociadas, públicas y privadas, además de continuar con sus funciones, contribuirán implementando medidas de prevención en coordinación con las tres órdenes de gobierno, sumado de asistencia psicológica, personal de salud, orientación médica y producción de insumos necesarios, en virtud de salvaguardar a la comunidad universitaria y al público en general, de acuerdo a sus posibilidades.

Tabla 2. Lineamientos por subsistema de educación superior público

<b>U. Federales</b>	
<b>U. Autónomas estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continuarán clases de acuerdo con las decisiones tomadas por sus órganos de gobierno, con la sugerencia de que el 20 de marzo sea el último día de clase presencial.</li> <li>Hacer uso de canales de televisión y radiodifusión.</li> </ul>
<b>U. de Apoyo Solidario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer material de difusión sobre las medidas preventivas ante el covid-19, en lenguas indígenas, en especial las Universidades Interculturales.</li> </ul>
<b>U. Interculturales</b>	
<b>Universidades tecnológicas y politécnicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la medida de las posibilidades, producir gel antibacterial.</li> <li>Atender y organizar regreso de becarios en otras naciones.</li> <li>Preparar medidas académicas y de comunicación con las y los estudiantes.</li> <li>La medida de suspensión de clases aplicará para estudiantes; personal académico y administrativo debe ajustar los programas y continuar actividades por medios electrónicos.</li> </ul>
<b>Tecnológico Nacional de México (TecNM)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los institutos descentralizados del TecNM tendrán actividades de acuerdo con la decisión de sus órganos de gobierno.</li> <li>La comunidad estudiantil podrá informarse sobre las herramientas tecnológicas disponibles para sus estudios, a través de la página del TecNM. Deberá mantener comunicación con académicos vía correo electrónico, plataforma institucional u otras.</li> <li>La comunidad docente deberá mantener contacto directo con el jefe de departamento en función de las estrategias de seguimiento de cursos. Se pondrá a disposición un calendario para capacitación sobre herramientas en línea. Actividades administrativas vía remota o bajo esquema de guardias. Calendario académico y contenidos serán modificados para cumplir con el ciclo 2019-20.</li> <li>Uso de medios de comunicación ofrecidos por el TecNM para continuidad de procesos académicos.</li> <li>A través de áreas de recursos materiales, deberá dar seguimiento al abasto de productos de higiene personal y de limpieza inmediata.</li> <li>Conforme a las autorizaciones de las Comisiones al Extranjero (Comextra) reevalúe y reconsidere su pertinencia, dado a los riesgos de cualquier tipo de viaje. Valorar cualquier salida al extranjero.</li> </ul>
<b>Escuelas normales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tomar las precauciones; la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) albergará espacios virtuales destinados a los cursos que conforman las mallas curriculares, de las licenciaturas.</li> <li>La modalidad en línea ofrecerá a estudiantes y profesores acceso a los contenidos curriculares desde cualquier parte del país, flexibilidad de tiempos y cobertura, para una población de 89,634 estudiantes.</li> <li>Se creará una Comisión de Salud en cada una de las 263 Escuelas Normales Públicas; el 16 de marzo, se convocará a integrar dicho órgano. La Comisión será único vocero oficial en la institución para cualquier información en materia de medidas preventivas; deberá prever para el regreso a clases gel, termómetro digital, cubrebocas. La Comisión no será disuelta hasta que la SEP y SS determine concluida la contingencia.</li> <li>Normales con vinculación a IES con facultad de química o afín, puede fabricar gel y distribuirlo.</li> </ul>

Tabla 2. Lineamientos por subsistema de educación superior público

<b>Universidad Pedagógica Nacional (UPN)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecerá información a través de la página oficial de la UPN. En las unidades que sea posible, establecerá comisiones de salud.</li> <li>• Se promoverá educación a distancia: proveer un espacio para desarrollo de actividades, para ello, comunicación vía institución a través de todos los medios oficiales, asesores-estudiantes, estudiante-estudiante.</li> </ul>
<b>Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades educativas continuarán con normalidad.</li> <li>• El equipo técnico y pedagógico trabajará a distancia a partir del 20 de marzo.</li> <li>• Se colaborará con la integración de un repositorio nacional de recursos educativos digitales para fortalecer la educación a distancia de cada IES.</li> <li>• Se elaborarán lineamientos y recomendaciones para el trabajo a distancia y se facilitarán herramientas tecnológicas para las labores administrativas y académicas.</li> </ul>

Nota. Elaboración propia a partir de SEP. (2020). Lineamientos de acción covid-19, instituciones públicas de educación superior

## Impacto de la pandemia en educación superior

El periodo de pandemia causó incertidumbre y crisis en la educación superior (Ballesteros, 2023), los lineamientos establecidos –de manera rápida e improvisada debido al contexto– fueron adoptados por las IES, al mismo tiempo, las instituciones, de acuerdo con sus posibilidades de gobierno y capacidad, diseñaron políticas internas en función de solventar los problemas y desafíos particulares. Durante este fenómeno se experimentaron diferentes etapas en los comportamientos de las universidades: crisis compleja, adaptación y nueva normalidad.

La crisis compleja es la etapa de inicio de pandemia y cese de clases presenciales, puesto que las IES no contaron con las capacidades (algunas menos que otras) para transitar a la formación a distancia y en línea (es pertinente señalar que la modalidad ya se ofrecía en algunas instituciones, no obstante, no a las capacidades necesarias para afrontar dicho fenómeno); al margen de las políticas –que no generaron mecanismos de soporte para las universidades– fue un periodo de prueba y error en las actividades académicas, con el aprendizaje paulatino de plataformas, medios y herramientas, por académicos y estudiantes, que favorecieron los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Con relación al periodo de adaptación, que comienza en agosto de 2020, con un conocimiento previo del ciclo anterior, las IES capacitaron a sus docentes, crearon material y diseños instruccionales (no todas), lo que permitió continuar con la formación a distancia y permanecer en una postura de modulación, a pesar de que, en algunos casos, las estrategias de enseñanza-aprendizaje continuaron siendo las mismas. En función de la nueva normalidad, es la etapa de retorno a las actividades presenciales, cuyo regreso fue variado por factores como la decisión institucional, semáforo epidemiológico a nivel local,

estatal y nacional, así como a las condiciones contextuales y capacidades institucionales, es decir, algunas IES permanecieron por más tiempo en formación a distancia que otras.

A lo largo y ancho de este fenómeno, las IES tuvieron impactos y desempeños heterogéneos, la pandemia evidenció las brechas en el acceso y permanencia a la educación superior, las capacidades gubernamentales e institucionales de gestión de crisis y, el desconocimiento de aspectos básicos para la toma de decisiones, tales como características de la población (profesores y estudiantes).

## **Panoramas vacíos**

Las instituciones se desarrollaron bajo directrices generales de prevención de contagio, hecho pertinente dado el contexto. Transitar de la modalidad presencial hacia la formación a distancia fue una actividad complicada por temas de acceso, infraestructura y habilidades en el manejo de *software* y *hardware*, por mencionar algunas barreras.

Las políticas educativas aplicadas en educación superior fueron la norma en todos los países, en ese sentido, fueron decisiones en alguna medida “predecibles”. No obstante, es pertinente señalar que los contextos no son homogéneos, cambiar a una modalidad a distancia –de un día a otro– es nocivo para quienes no cuentan con lo mínimo, una computadora o celular inteligente, acceso a internet y dominio. En México, de acuerdo a datos del *Informe COVID-19* (SEP-ANUIES, 2022), durante la pandemia, el 58% de estudiantes de educación superior considera sus condiciones de estudio en casa como “medianamente o poco adecuadas” para recibir formación a distancia; la situación económica familiar del 55% empeoró; el 43% utilizó un celular como dispositivo principal para continuar sus estudios; 55% manifestaron incremento en niveles de ansiedad, depresión y estrés, y; el 50% considera que su situación académica empeoró. En virtud de lo anterior, es indispensable conocer las características de los actores educativos.

Con relación a la infraestructura tecnológica de estudiantes, profesores e instituciones, no hubo políticas de apoyo en los insumos necesarios para continuar con la formación a distancia. Por otro lado, algunas IES diseñaron programas y mecanismos para donar a sus comunidades acceso a internet y equipamiento. Los desafíos en materia de financiamiento hacia las universidades incrementaron.

## Reflexiones finales

Las políticas de educación superior durante el periodo de pandemia se emitieron de manera rápida debido a la necesidad de un “marco de acción” o panorama medianamente claro que permitiera a las IES actuar frente al escenario de crisis e incertidumbre. Los lineamientos consistieron en la suspensión de actividades académicas presenciales, salvaguardar a las comunidades universitarias y público en general; sugerencias de modelos de trabajo para personal administrativo, así como flexibilidad de toma de decisiones en algunas universidades bajo sus órganos de gobierno. Se desatendieron algunos panoramas como el acceso, equidad e inclusión bajo el esquema de educación a distancia. En virtud de ello, las IES afrontaron el fenómeno con políticas institucionales que fueron desde la capacitación docente y apoyo a su comunidad estudiantil, hasta la generación de contenidos y diseños instruccionales, capacitación a personal administrativo, entre otras.

La pandemia dejó huellas en educación superior, las actividades académicas adoptaron, en mayor medida, el uso de TIC, es decir, el uso de plataformas educativas, videoconferencias, flexibilidad en clases remotas y mixtas, así como colaboraciones e intercambios nacionales e internacionales a través de estos medios; por otro lado, contribuyó en la autonomía de estudiantes, en cambios favorables en las prácticas administrativas la resiliencia y en las capacidades institucionales de gestión de crisis.

En materia de las políticas durante este periodo, no se tiene una evaluación rigurosa hacia la efectividad e impacto. Si bien, hubo aspectos de prevención y cuidados, pertinentes, también hubo elementos no previstos, el escenario de inmediatez “amparó” a las autoridades de ejecutar un *policy process* adecuado. Lo cierto es que las IES no dejaron de realizar sus actividades de formación, investigación, extensión y difusión.

## Referencias

- ANUIES. (2020). Acuerdo Nacional por la Unidad en la Educación Superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. [https://web.anuies.mx/files/Acuerdo\\_Nacional\\_Frente\\_al\\_COVID\\_19.pdf](https://web.anuies.mx/files/Acuerdo_Nacional_Frente_al_COVID_19.pdf)
- ANUIES (2022). Informe de la Encuesta Nacional COVID-19: la comunidad estudiantil ante la emergencia sanitaria. [http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/Informe\\_COVID19.pdf](http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/Informe_COVID19.pdf)
- ANUIES. (2023). La responsabilidad social de las instituciones de educación superior mexicanas durante la pandemia por COVID-19. <https://web.anuies.mx/libro-responsabilidad-social/>

Ballesteros, F. (2023). Gestión de crisis ante la pandemia, impacto en los procesos de enseñanza-aprendizaje en posgrados CUCEA de la Universidad de Guadalajara. [Tesis para el título de Maestría].

SEP. (2020). Lineamientos de acción covid-19. Instituciones públicas de educación superior. SES-SEP



# Ausencias académicas durante la 4T. El caso del TCNM

Javier Tolentino García

Dadas sus pretensiones de ruptura de 30 años con las políticas neoliberales, hacia la conclusión del sexenio (2018-2024), es necesario detenerse en el balance de las políticas educativas de la educación superior, las cuales se explicitan en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial de Educación, en la Ley General de Educación y en la aprobación de la Ley General de Educación Superior. En el caso concreto de las universidades, institutos e IES que conforman el multifacético subsistema de educación superior, caracterizado por diversos tipos de instituciones, la concreción de las políticas educativas, del marco nacional antes mencionado, se detalla en sus Planes de Desarrollo Institucional.

El punto de partida para un balance de la política de la educación superior requiere partir de las tres funciones sustantivas: docencia, investigación y extensión. Las políticas nacionales, las estatales y las institucionales, con sus respectivos alineamientos, son la expresión del cambio esperado por el gobierno de la denominada Cuarta Transformación (4T). En concreto, se esperaría que los resultados obtenidos en las funciones sustantivas de la educación superior coadyuven a los planteamientos del cambio ideológico derivado de una ruptura con el neoliberalismo. Para los propósitos de este trabajo, se ha seleccionado solamente la función de docencia del Tecnológico Nacional de México (TECNM).

El recién publicado Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024 (PRONES), cuando el sexenio gubernamental casi concluye, de acuerdo con Pallán (2024) dentro del diagnóstico de la educación superior nacional es destacable y se reconoce: a) una baja en el acceso y cobertura; b) elevados niveles de abandono escolar; c) heterogeneidad en la calidad de la oferta educativa; d) desigual y débil vinculación con entornos sociales y económicos; e) “insuficiencia y desconexión” del financiamiento público. (subrayado nuestro, respecto de la temática de interés) <https://suplementocampus.com/programa-nacional-de-educacion-superior-2023-2024-i/>

Por lo tanto, siguiendo a Pallán (2024) una expresión concreta de lo anterior se manifiesta en los siguientes retos: a) revertir la desigualdad en el acceso y permanencia del

alumnado; b) fortalecer la pertinencia de la oferta, respecto a problemas y necesidades del contexto; c) cerrar las brechas sociales y territoriales en materia de oferta y acceso.

Entre los problemas reconocidos por el PRONES y los retos identificados, este trabajo se centra en lo relativo a la oferta educativa, y de allí el subrayado nuestro de la cita anterior. Es decir, los propósitos analíticos se ubican en identificar el impacto de las políticas educativas de la 4T, en la función de docencia.

## **La función de docencia**

El TECNM es un subsistema de educación superior desconcentrado de la SEP, con 254 campi distribuidos en las 32 entidades país, con cerca de 600 mil estudiantes inscritos, lo cual representa el 14% de la matrícula total de educación superior, es decir, el 46 % de los ingenieros mexicanos son formados por esta institución identificada como la más grande de México y Latinoamérica, con una oferta de 43 programas educativos de licenciatura y 102 de posgrado.

Específicamente el análisis retoma ejemplos del estado de Tabasco, el cual cuenta con 9 Campus, entre federales y descentralizados. La pregunta guía es ¿cuál es el balance de la política educativa del actual sexenio, tomando como elemento central la función de docencia en el nivel de licenciatura? De manera más particular, se indagan las reformas o los cambios ocurridos en las actividades académicas, con los cuales la actual administración, los directivos, del TECNM, han presentado alternativas o respuestas acordes al marco de la 4T.

El TECNM operó en lo académico con un modelo educativo que cumplió una década en el 2022, es decir, con 12 años de vigencia. Los planteamientos de la Cuarta Revolución Industrial no fueron incorporados a la formación de los estudiantes. Los Objetivos del Desarrollo Sostenible planteados en la Agenda 2030 por la ONU y suscritos por México están ausentes. La visión prospectiva de la ANUIES no fue considerada, al igual que el programa sectorial de la SEP. La pandemia dejó obsoletos los modelos educativos universitarios, al menos en lo referente al uso de las tecnologías para el aprendizaje y la comunicación (TAC). Y con la irrupción de la Inteligencia Artificial Generativa es urgente construir modelos educativos pertinentes. La Conferencia Mundial de la Educación Superior organizada por la UNESCO es necesario incluir sus ideas fuerza en los modelos educativos. La visión del humanismo pregonada por la 4T se omitió para replantear el tipo de profesionista requerido.

El modelo educativo del TCNM no fue actualizado durante la administración de la 4T, es decir, la conducción institucional se realizó según los planteamientos de un documento creado por los neoliberales. Es decir, la función de docencia transcurrió todo el sexenio por los rieles de planteamientos anacrónicos, causando impactos negativos en la formación de los estudiantes, entre ellos, el derecho a una educación de calidad y de excelencia

Aunque en la página Web oficial de los campi es difícil identificar esta información, no se encontró una oferta de estudios con carreras denominadas del futuro. Destaca el caso del Campus Comalcalco que ofrece la Ingeniería Ferroviaria, aunque no hay presencia de trenes en sus alrededores. El tren Maya no pasa por este municipio y existen otros Campus más cercanos (Los Ríos, Centla o La Zona Olmeca). Los planes de estudios sólo cuentan con perfil de ingreso, el de egreso, los objetivos, la retícula y los programas de estudios de las asignaturas. No se tiene la fundamentación del plan de estudio o el análisis de pertinencia, incluso es desconocido por los profesores. Un apartado requerido también por los organismos acreditadores. El movimiento de la formación STEAM el cual promueve la formación de ciencias, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas, está ausente de las páginas Web institucionales y de los planes de desarrollo institucional.

Para el Estado de Tabasco fue nulo el diseño de nuevas carreras, la expansión y la diversificación. Para esta IES las necesidades sociales o el desarrollo regional ha permanecido estático. La pertinencia de los planes de estudios, un aspecto central para su justificar una oferta de estudios no es del conocimiento público, de los profesores y no se encontraron reformas o cambios acordes a la 4T.

El enfoque curricular de acuerdo con los programas de estudios de las diferentes asignaturas retoma una clasificación de competencias específicas y genéricas. La clasificación de competencias genéricas en instrumentales, interpersonales y sistémicas, usadas es una tipología anacrónica, la cual forma parte del Proyecto Tuning surgido hace más de dos décadas. Las actuales tendencias conceptuales de las competencias transversales, o de las habilidades blandas no forman parte de los programas de estudios. La política educativa concretamente en la función de docencia del TECNM no presenta una reforma o cambios, en virtud de la continuidad del enfoque curricular por competencias.

Los planes de estudios son del 2009 y del 2010, es decir, creados por los neoliberales. Los programas de estudios de las asignaturas tienen fecha del 2016 y del 2017, obviamente anacrónicos. Asignaturas básicas de las ingenierías, como álgebra o cálculo, donde la reprobación es muy alta, se trabajaron en las aulas con programas de estudios no

actualizados desde hace 8 años. Las bibliografías están obsoletas y sin considerar los recursos audiovisuales, multimedia, aplicaciones o plataformas que ofrecen las TICCAD. Los profesores y los estudiantes, de acuerdo con la página Web institucional usan la Retícula, consistente en un cuadro con las asignaturas del plan de estudios por semestres. La concepción de malla curricular, más acorde al enfoque de competencias, no forma parte de una perspectiva epistemológica o teórica del currículum. La oferta de estudios de licenciaturas e ingenierías no estuvo actualizada para los jóvenes universitarios Tabasqueños durante la 4T en sus 9 campi del TECNM. Sin duda, han quedado en desventaja frente al competido mercado laboral.

Aunque de manera parcial para cada categoría se realizó una recapitulación, el balance de la política educativa de la 4T, en la función de docencia del TECNM, no permite identificar elementos de procesos de reforma o de cambios institucionales acordes a las alternativas o respuestas propias de la 4T. Como se reconoce en el PRONES, en los últimos 40 años las políticas educativas de la educación superior han planteado uniformizar los modelos educativos de las universidades de países industrializados cuya prioridad es subordinar a las necesidades de los mercados globales, a lo cual contribuyó el TECNM dada su parálisis en la función de docencia aquí evidenciada.

La inacción en el modelo educativo del TCNM, en la necesaria diversificación de la oferta de estudios, en lo curricular y en la actualización (quizás re-diseño) de los planes de estudios ubica lo realizado en la educación 1.0 cuando Farnós (2024) ha desarrollado planteamientos para docentes y estudiantes de escenarios universitarios 5.0.

## **Mirada pedagógica sobre el programa de estudio**

Los programas de estudios de cada una de las asignaturas, de los planes de estudios de la oferta educativa del TECNM, no actualizados durante el gobierno de la 4T, en su gran mayoría tienen fecha de elaboración del 2016. Están presentados en un formato que contiene 11 apartados (Tabla 1).

Tabla 1. Programas de estudios de cada una de las asignaturas, de los planes de estudios de la oferta educativa del TECNM

Apartados	Mirada Pedagógica
1. Datos generales de la asignatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un apartado breve, de cuatro renglones, lo cual se agradece. Aunque los profesores desconocen las implicaciones de asignar créditos del SATCA.</li> </ul>
2. Presentación. Caracterización de la asignatura Intención didáctica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo que significa caracterización de la asignatura, resulta ambiguo y podría presentarse de diferentes formas.</li> <li>• No es claro para quién es el mensaje, aunque el principal usuario es el profesor y eventualmente el estudiante.</li> <li>• Se observa el intento por identificar o señalar el aporte de la asignatura al perfil del ingeniero.</li> <li>• Y en ocasiones se menciona la secuencia de asignaturas, pero no se relaciona con las competencias. Un esquema ayudaría a una mejor comprensión.</li> <li>• El apartado describe los temas. No lo didáctico.</li> <li>• Sólo abarca lo conceptual, sin lo procedimental y actitudinal</li> <li>• Y finaliza, a veces, con algo referente al profesor, o con la competencia específica, no siempre redactada de la misma forma y a veces no congruente.</li> <li>• Se sugiere que, en el formato, junto la intención didáctica, poner la evidencia final, pero no hay una concepción de una evidencia final.</li> <li>• Es necesario coadyuvar a comprender la alineación cognitiva, entre la competencia y la evidencia, lo cual es propio del enfoque curricular por competencias.</li> </ul>
3. Participantes en el diseño y seguimiento curricular del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenta información del lugar, fecha y participantes en la elaboración o revisión del programa de estudios.</li> <li>• Se sugiere colocar el listado al final.</li> <li>• Y cuidar, las expresiones conceptuales, porque la lista de participantes no es el diseño, ni el seguimiento curricular.</li> </ul>
4. Competencia específica por desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se refiere a la competencia específica de la asignatura a desarrollar y se parte de una definición de competencias anacrónica.</li> <li>• Hoy no se sostiene, la concepción de plantear una competencia específica por asignatura. Eso fue uno de los resabios del arraigo del conductismo y los objetivos.</li> <li>• Habría que hacer una matriz para ver cómo están relacionadas, las competencias, con el perfil de ingreso y egreso lo cual posibilita encontrar las incongruencias del alineamiento cognitivo.</li> </ul>
5. Competencias previas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apartado que contiene, a veces no, las competencias previas específicas. Es una manera de entender su logro por cada asignatura.</li> <li>• Y se parte de considerar sólo las específicas, excluyendo las competencias genéricas previas.</li> </ul>
6. Temario. Temas y subtemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una concepción anacrónica de los contenidos.</li> <li>• Solamente se refiere a lo conceptual.</li> <li>• Es necesario considerar, en un enfoque curricular por competencias, los contenidos procedimentales y los actitudinales.</li> </ul>
7. Actividades de aprendizaje de los temas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sugieren algunas actividades de aprendizaje por cada uno de los temas en una tabla, incluyendo en una columna las competencias específicas y genéricas.</li> </ul>

Tabla 1. Programas de estudios de cada una de las asignaturas, de los planes de estudios de la oferta educativa del TECNM

Apartados	Mirada Pedagógica
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es decir, hay una concepción teórica y pedagógica de qué hay una competencia asociada por tema, además de la de la asignatura.</li> <li>• Los programas de estudios presentan, de manera confusa, dos formas de competencias específicas, la de la asignatura (punto 4) y la de cada tema. Si un programa de estudios tiene 4 temas, el profesor encontrara 5 competencias específicas, la de la asignatura y la de cada tema. Sobra decir, que en muchos casos hay incongruencias entre ambas.</li> <li>• Otra debilidad es que las competencias específicas están redactadas prácticamente como si fueran objetivos. Existen propuestas sobre cómo estructurarlas.</li> <li>• Otra debilidad se relaciona con la presentación de las competencias genéricas por tema. Esto representa varios inconvenientes. Son varias, podría decirse muchas para ser desarrolladas o promovidas durante el tiempo de abordaje del tema y de manera simultánea. Y varían entre un tema y otro.</li> <li>• Unos temas tienen 4 competencias genéricas y otros más de 10, lo cual presenta dificultades cuando el tema dura 3 semanas y para lo cual lo profesores no están capacitados.</li> <li>• Las actividades y las competencias genéricas, presentan incongruencias.</li> </ul>
8. Práctica(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general, es un listado de actividades pequeñas.</li> <li>• Es necesario ver su congruencia con los temas y las actividades de aprendizaje, lo cual no siempre es evidente.</li> <li>• Se recomienda ubicarlas como parte de las actividades de aprendizaje, porque eso son.</li> <li>• Confunden prácticas con ejercicios.</li> </ul>
9. Proyectos de asignatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su principal deficiencia es que muchos programas dicen lo mismo, se trata de una estructura general, con apartados pre-establecidos.</li> <li>• No hay diferencias en los proyectos sugeridos, entre las carreras, es el mismo para industrial o gestión empresarial.</li> <li>• Es limitada la concepción del profesor, de la forma como se ha planteado el aprendizaje basado en proyectos.</li> <li>• En muchas competencias específicas de la asignatura, hay incongruencia con la propuesta de trabajo del proyecto.</li> <li>• En otros casos, el proyecto de la de la asignatura no es claro respecto de las prácticas, ni con las actividades de aprendizaje.</li> <li>• En todo caso, las actividades de aprendizaje deberían consignar lo referente al proyecto, es decir, hacia el último tema debería quedar explícita la conclusión del proyecto.</li> </ul>
10. Evaluación por competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los programas se presenta un listado de “instrumentos y herramientas”, sin distinguir sus diferencias.</li> <li>• En otros, se plantea el deber ser (diagnóstica, formativa y sumativa) o lo referente a recomendaciones.</li> <li>• No se sabe si la rúbrica es un instrumento o una herramienta. Ni qué es el mapa conceptual o el cuadro comparativo que según unos autores puede ser una evidencia.</li> </ul>

Tabla 1. Programas de estudios de cada una de las asignaturas, de los planes de estudios de la oferta educativa del TECNM

Apartados	Mirada Pedagógica
11. Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muchas de las referencias bibliográficas tienen más de 10 años.</li> <li>• En el caso de una materia que se llama química, de primer semestre, excepto uno, todos los textos de la bibliografía son en inglés, para una carrera de ingeniería. Cuál será la justificación.</li> <li>• Es deficiente y obsoleta las fuentes de información que aluden a las TICCAD.</li> </ul>

La información de la Tabla 1, con el fin de contribuir al desarrollo de la educación, en la función de docencia, fue enviado en junio del 2023 a varios directivos de los Campus del Estado de Tabasco y a la Secretaría Académica del TECNM, quienes muy amables expresaron su agradecimiento. Los planes de estudios de las diferentes carreras y sus respectivos programas de estudios de cada una de las asignaturas a cursar por los estudiantes, para corroborar su anacronismo se pueden consultar en <https://www.tecnm.mx/?vista=Normateca>

Recapitulando, la mirada pedagógica realizada a los programas de estudios de las asignaturas, en términos de balance y consecuencias de la política educativa de la 4T, como colofón permite señalar lo siguiente:

- a. Es lamentable encontrar programas de estudios de las asignaturas del 2016, por supuesto, no actualizados. Eso sería objeto de una observación por cualquier organismo acreditador de la calidad.
- b. Hoy la educación superior ha cambiado, lo que pone en evidencia la falta de actualización, no sólo del programa de estudios de la asignatura, sino de todo el diseño curricular en lo epistemológico, disciplinar y pedagógico. Además de lo referente al enfoque curricular por competencias, el cual ha evolucionado.
- c. El modelo educativo institucional también ha quedado obsoleto, sobre todo después de la pandemia.
- d. Existen avances conceptuales respecto de la anacrónica tipología de competencias específicas y genéricas del Proyecto Tuning.
- e. Las innovaciones educativas están ausentes, en la función de docencia del TECNM. O, en el marco de la rendición de cuentas, convendría presentar información a la demanda estudiantil y sociedad en general, sobre la innovación educativa de cada carrera.

En fin, no se encontraron evidencias de un TECNM, en lo académico, a la altura de las circunstancias y expectativas de la 4T. Para más, en educación básica campean los aires de la Nueva Escuela Mexicana.

El saldo de la política educativa, desde la calidad de la educación superior, son las generaciones de estudiantes egresados con desventajas para competir en el mundo laboral, aunado a que dos años fueron cursados bajo las limitaciones de la docencia remota de emergencia. Y cuyos aprendizajes perdidos aún no se dimensionan e incluso no se atendieron a través de una transformación digital más allá de las acciones de coyuntura realizadas por la pandemia del COVID (Area-Moreira, 2021)

## Otros aspectos académicos

No se omite señalar, respecto del acontecer académico de una IES, en su función de docencia, la existencia de diversos procesos donde es necesario ser proactivos en las reformas o el cambio institucional, a partir de las políticas educativas expresadas en la planeación gubernamental, como el reciente PRONES, y que en el caso del TECNM, en el estado de Tabasco, no se encontraron evidencias o impactos cuantificables o relevantes. Entre ellos:

1. La planeación docente del acto educativo está anclada a una normatividad del 2015, elaborada durante periodo neoliberal, así denominado por la 4T. El Lineamiento para el Proceso de Evaluación y Acreditación de Asignaturas, el cual contiene el formato para la Instrumentación Didáctica, está obsoleto y con incongruencias para la formación por competencias.
2. Las prácticas profesionales, consideradas por los planes de estudios, con valor en créditos, se instrumentaron bajo la misma Normatividad del 2015.
3. La evaluación docente operó con un instrumento cuyas concepciones pedagógicas ya han sido rebasadas. Tampoco fue actualizado.
4. La internacionalización de profesores y de estudiantes, más allá de las limitaciones de la pandemia y de los recursos financieros no se encontraron innovaciones apoyadas en las posibilidades de lo virtual o híbrido. La internacionalización de las actividades académicas, del currículum y del acto educativo del aula, es un espejismo desde los Planes de Desarrollo Institucional de los Campus del TECNM de Tabasco. Concebir la internacionalización de la educación superior como movilidad es la miopía imperante.

5. La formación docente transcurre con tres diplomados y esfuerzos de cursos aislados. Siempre desde la lógica de la oferta y no de las necesidades de la demanda. Asociada los estímulos económicos y desconectada del enfoque curricular por competencias del modelo educativo. Sin evidencias de su impacto en las aulas y en la formación integral de los estudiantes.
6. La transformación digital se reduce la plataforma Moodle, la cual es usada por los profesores, cuyas competencias digitales no han sido certificadas o acreditadas. El currículum va en la versión 4.0, mientras el TECNM tiene las características del 1.0, situación esperada con el actual modelo educativo. No hay un plan en torno a la brecha digital. La irrupción de la Inteligencia Artificial Generativa se ha quedado en un par de conferencias, aisladas y lejos de los impactos curriculares y pedagógicos. Hoy cuando se demanda el avance hacia lo híbrido, pueden ser de utilidad los planteamientos para los directivos gestores, los cuales en general son administradores por la ausencia de formación, realizados por Pardo (2023).
7. La inclusión en términos de las barreras para el aprendizaje y la participación, una de las banderas izadas en los últimos años en todos los ámbitos del sistema educativo, la cual no sólo impacta a la institución sino al conjunto de sociedad, en el TECNM no se materializó porque los profesores reciben a los estudiantes sin indicaciones para el trabajo en las aulas y la evaluación y acreditación de sus conocimientos. No se cuenta con un diagnóstico y un plan de trabajo, cuando ya algunas universidades tienen instrumentos para valorar sus políticas y sus acciones.

Los calendarios de la política y la educación no son los mismos. En política, el tiempo se mide por el corto plazo. En educación, el tiempo es el largo plazo, que se mide por generaciones completas. En el mundo político, concretamente el gobierno en turno es un actor que juega pensando en los comicios, están atrapados en lógicas competitivas encaminadas a legitimar o deslegitimar sus respectivas actuaciones. En el mundo educativo, los aprendizajes, la experiencia escolar o la formación para la vida son procesos lentos, pautados (Acosta, 2023).

Aunque también hay realidades institucionales donde los tiempos, de los gobernantes respecto de la instrumentación de las políticas educativas, transitan en una racionalidad y los de los directivos de las instituciones, en términos de prioridades y de generar evidencias de su desempeño hacia la mejora continua y la calidad educativa, no son lentos o pautados, sino inmóviles. En el caso del TECNM, en la función de docencia aquí

abordada, el tiempo político no importó y el tiempo de la educación, el largo plazo de 6 generaciones se perdió, por tener acceso a una oferta educativa anacrónica. Durante el periodo gubernamental de la 4T, fue real el oxímoron, la transformación estática.

Sin duda, es evidente la deuda con los jóvenes universitarios y con las pretensiones de las políticas educativas de la 4T. Y el reto inmediato es, no seguir extraviados.

## Referencias

- Acosta A. (2023, junio 8). Política y educación: buscar ángeles, encontrar ruinas. *Campus*. <https://suplementocampus.com/politica-y-educacion-buscar-angeles-encontrar-ruinas/>
- Area, M. (2021). La enseñanza remota de emergencia durante la COVID-19. Los desafíos postpandemia en la Educación Superior. En *Propuesta Educativa*. Flacso Argentina, 30 (56), 57-70. <https://www.redalyc.org/journal/4030/403070017007/html/>
- Farnós, J. (2024). Alumnos y docentes en un nuevo escenario universitario. *Juandon, Innovación y conocimiento*. <https://juandomingofarnos.wordpress.com/2024/02/01/alumnos-y-docentes-5-0-en-un-nuevo-escenario-universitario-educacion-disruptiva-ia/>
- Pallán, C. (2024, enero 25). Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024/I. *Campus*. <https://suplementocampus.com/programa-nacional-de-educacion-superior-2023-2024-i/>
- Pardo, H. (2023). Los futuros inevitables de la universidad. Ideas para gestores hacia la consolidación híbrida. Medellín Colombia. <https://futurosdeuniversidad.net/>
- Rodríguez, R. (2021, abril 18). Cuál es el papel de la universidad en la construcción de sociedades inclusivas. *The Conversation*. <https://theconversation.com/cual-es-el-papel-de-la-universidad-en-la-construccion-de-sociedades-inclusivas-158003>
- Tecnológico Nacional de México (2012). Modelo Educativo para el Siglo XXI. Formación y desarrollo de competencias profesionales. *Dirección de Educación Tecnológica, México*. <http://www.dgest.gob.mx/director-general/modelo-educativo-para-el-siglo-xxi-formacion-y-desarrollo-de-competencias-profesionales-dp2>
- Tecnológico Nacional de México. (2015). Manual de Lineamientos Académico-Administrativos del Tecnológico Nacional de México. Planes de estudio para la formación y desarrollo de competencias profesionales. México. [https://www.tecnm.mx/normateca/Direcci%C3%B3n%20de%20Docencia%20e%20Innovaci%C3%B3n%20Educativa/Manual%20Lineamientos%20TecNM%202015/Manual\\_de\\_Lineamientos\\_TecNM.pdf](https://www.tecnm.mx/normateca/Direcci%C3%B3n%20de%20Docencia%20e%20Innovaci%C3%B3n%20Educativa/Manual%20Lineamientos%20TecNM%202015/Manual_de_Lineamientos_TecNM.pdf)
- Tecnológico Nacional de México. (2018). Video Institucional. Versión actualizada al periodo julio-diciembre. México. <https://www.youtube.com/watch?v=1fysHX-IgHo>
- Tecnológico Nacional de México. (s/f). Planes y Programas de Estudios 2009-2023. México. <https://www.tecnm.mx/?vista=Normateca>

Tecnológico Nacional de México (s/f). Retículas de los planes de estudios de las carreras..  
México. <https://www.tecnm.mx/?vista=Licenciaturas>



# **Políticas educativas de la 4T para erradicar la violencia de género en la educación superior, una visión crítica**

Aurelio Vázquez Ramos

Oscar Fernando López Meraz

## **Introducción**

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas educativas del actual sexenio 2018-2024 orientadas a erradicar la violencia de género en la educación superior, así como las vicisitudes enfrentadas para operarlas en el contexto universitario. Inicialmente realizamos una revisión del marco conceptual y legal en torno a las medidas de prevención y sanción de la violencia hacia las mujeres en las Instituciones de Educación Superior (IES). El primer nivel de análisis considera la revisión desde el plano formal de las políticas educativas durante el actual sexenio; el segundo estriba en revisar, desde el plano factual, algunas dificultades para operar los protocolos de género orientados a la sanción de casos de acoso y hostigamiento sexual; el último plano tiene que ver con los retos que se vislumbran en torno a la implementación de las políticas para erradicar la violencia en los espacios universitarios. El ejercicio reflexivo se desarrolló en torno a los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo se puede definir la política sobre violencia de género hacia la educación superior en el presente sexenio?, ¿Cuáles han sido los principales elementos para realizar un balance de las políticas para erradicar la violencia de género en la educación superior durante el actual sexenio?, y ¿Cuáles son las consecuencias de las políticas para erradicar la violencia de género y los principales retos de la educación superior para los próximos años?

## **Políticas sobre violencia de género en educación superior**

La violencia en las escuelas ha sido conceptualizada, debido a su complejidad, de diferentes maneras. Una de ellas, y quizá la más frecuente, ha sido pensarla como violencia escolar (Blaya, 2012), pero también se registra en la literatura académica como violencia en la escuela (Ramos y Gómez, 2018; Furlan y Spitzer, 2013) o violencia en el ámbito escolar (González y Guerrero, 2003). Existe, sin embargo, un consenso sobre lo que significa la

violencia. Gómez, Zurita y López (2013) señalan que es un fenómeno donde se ejercitan acciones, explícitas e implícitas, que impiden el desarrollo individual, particularmente desde la libertad, porque se dirigen a la exclusión o la discriminación.

Las reflexiones sobre este tema han reconocido a un amplio abanico de actores al interior de las escuelas que participan y/o reproducen las conductas violentas, a saber: docentes, directivos, estudiantes, administrativos, y un largo etcétera. La diversidad de las acciones violentas también ha sido clasificada de diferentes maneras, y entre las más frecuentes están las sexuales, las físicas, las psicológicas, las culturales, y las simbólicas (Bourdieu, 1999).

Asimismo, también han sido reconocidos otros dos posicionamientos conceptuales, como la violencia directa y la estructural. La primera, de acuerdo con la UNESCO (2009), se observaría desde el daño físico y el psicológico, pero también con el acoso y la violencia sexual. Por su parte, el segundo abarcaría acciones vinculadas a la explotación, la discriminación y la marginación, y aquí participaría la relación de categorías como género, etnia, clase social, adscripción religiosa, preferencia sexual, edad, nacionalidad, etcétera; en este caso se procede a una jerarquización compleja donde el prejuicio tiene un lugar muy relevante (González et al., 2012).

Ante este contexto existen algunas series de preguntas reflexivas, históricas y empíricas, cuyas respuestas abonarían para comprender el fenómeno de la violencia en las instituciones educativas. Entre las primeras destacarían: ¿cuáles son los elementos que promueven la configuración de las prácticas violentas?, ¿Qué implicaciones tienen las violencias en los centros escolares?, ¿Cuál es la cultura de la violencia que se produce y reproduce en las escuelas?, y ¿qué lugar tiene la violencia en el entramado escolar? Por su parte, el segundo tipo contemplaría las siguientes: ¿cómo han cambiado las violencias escolares?, ¿el currículo ha facilitado diferentes tipos de violencias?, de ser así ¿cuáles han sido éstos y quiénes son las personas más afectadas?, ¿cómo el sistema escolar ha reproducido diferentes tipos de violencias? Por último, también sería necesario cuestionarse desde la observación y análisis de la realidad: ¿cuáles son las expresiones violentas presentes en las escuelas?, ¿cuándo, ¿dónde y en qué condiciones se manifiestan las prácticas violentas?, y ¿cuáles son los procesos (institucionales, normativas, sociales, etcétera) que las regulan?

En este tenor, la violencia de género representa un fenómeno mundial de grandes dimensiones que se ha manifestado a través del tiempo y se ha intensificado y preocupado en los últimos años, sobre todo a partir de la década de los noventa. En el año 2021, el INEGI

reportó que el 41.8 % de las mujeres de 15 años y más manifestó haber vivido alguna situación de violencia en su infancia (antes de cumplir 15 años). Asimismo, En 2022, de acuerdo con datos de las fiscalías generales de Justicia estatales, el delito de violación registró su máximo en el grupo de 10 a 14 años y ocurrió 4.7 veces más en niñas que en niños de esta edad, con 4 197 y 884 casos, respectivamente (INEGI, 2022). Constituye una problemática compleja que ha sido abordada desde múltiples miradas disciplinarias siendo actualmente motivo de análisis y reflexión desde diversos organismos tanto en el plano internacional como el nacional. Desafortunadamente, esta violencia de género se ha infiltrado en los espacios escolares, incluyendo a las IES, y para nuestro caso particular, las universidades. En torno a la violencia en los contextos escolares, en el mes de marzo de 2023, la UNESCO puso en marcha el programa denominado Entornos de aprendizaje seguros, prevención y tratamiento de la violencia en la escuela y sus alrededores, cuyo objetivo es fomentar entornos de aprendizaje más seguros para todos los educandos. Asimismo, dentro de la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, se establece en la meta 4.7 la promoción de una cultura de paz y no violencia (Consejo Veracruzano de la agenda 2030, 2021).

En este mismo marco internacional existen varias iniciativas y tratados que, desde hace algunas décadas, intentan, cuando menos, limitar la violencia hacia las mujeres. Uno de los puntos más importantes en esa dirección fue la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la cual fue aceptada por la ONU en 1979. Quince años después se desarrolló la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, misma que fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

En el contexto mexicano, el eco sobre este tema llegó hasta el 2007, con la Ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. Un rasgo relevante de esta iniciativa fue la construcción de una categorización de tipos de violencia (psicológica, física, patrimonial, económica, y sexual), además de avanzar en una conceptualización básica (Segob, 2007). Las leyes generales de educación y la de educación superior también han contribuido en el establecimiento de un marco para generar más herramientas y obligaciones legales.

Sin embargo, un punto de inflexión en este tema fue la recomendación 43/2020 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos “Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras

violencias” (CNDH, 2020). A partir de ella, pero también desde las exigencias de diferentes colectivos y posicionamientos personales, las universidades públicas y privadas han avanzado en la construcción de protocolos para prevenir, atender y sancionar manifestaciones violentas, en diferentes grados de desarrollo.

Los esfuerzos, aún insuficientes, han rebasado las acciones locales, y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), desde la Red Nacional de Instituciones de Educación Superior Caminos para la Igualdad (RENIES), diseñó un modelo para atender la violencia de género como un referente para la construcción y/o replanteamiento de lineamientos al interior de cada una de las universidades sobre el tema.

Por su parte, en los artículos 42 y 43 de la Ley General de Educación Superior (2021), se establece la responsabilidad para que las autoridades respectivas de las IES, entre ellas las universidades, promueva medidas para la prevención y atención de cualquier tipo de violencia, particularmente las de género en aras de garantizar bienestar físico, mental y social de los miembros de la comunidad universitaria. Estas medidas deben basarse en diagnósticos que coadyuven al logro de la detección y atención oportuna de los casos de violencia y discriminación, estableciendo protocolos de atención y, en su caso, de servicios de apoyo médico, psicológico y/o social que se requiera, encaminados siempre a proteger la privacidad de quienes reciban dicha atención.

## **Elementos para un balance de las políticas orientadas a erradicar la violencia de género en las universidades**

Las universidades públicas, particularmente en los últimos años, han desarrollado una fuerte y constante visibilización de diferentes tipos de violencia, particularmente la relacionada con el género. En ello, los grupos feministas (integrados por estudiantes, académicas y otras mujeres) han participado muy activamente, y varios movimientos sociales, como el #MeToo, se han sumado. También es cierto que se han dado algunos esfuerzos desde diferentes instancias, como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) que se encarga de políticas y acciones para transversalizar la perspectiva de género en las IES. Del INMUJERES destaca el Modelo de equidad de género, de 2003, desde donde se socializó un marco conceptual sobre el tema (Acuña et al., 2022, p. 63).

Al inicio del actual sexenio, hacia finales del año 2018 y durante todo el año 2019, irrumpió de manera abrupta en la escena social la violencia de género, aun cuando no era

un tema planteado por el gobierno de la 4T, por ello no se posicionó del todo en la agenda gubernamental, aunque sí lo hizo en lo social y educativo, particularmente en las IES. Desde esta perspectiva, en ese año 2019, la violencia de género tendió a visibilizarse en varios contextos sociales, lo que provocó marchas en distintos lugares del país y paros en algunas universidades demandando su erradicación. El caso de la UNAM fue uno de los más emblemáticos. El paro que se dio en esa casa de estudios que se tradujo, entre otras manifestaciones, en la ocupación de las instalaciones por parte de activistas, coincidió, en marzo de 2020, con la declaración de la pandemia mundial por el virus SARS-CoV2. (García-García, 2020).

En este sentido, la pandemia por Covid-19 provocó el incremento de la violencia de género en los hogares. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) reportó que una de cada cinco mujeres se encontraba ahora atrapadas en el hogar con sus abusadores y luchando por acceder a servicios, que habían sido recortados, para su atención y ayuda. La pandemia no solo desafió a los sistemas de salud a nivel mundial, sino que también puso a prueba nuestra humanidad. Se hacía entonces un llamado apelando a la igualdad de género y los derechos de las mujeres para lograr una recuperación más rápida en aras de un mejor futuro para todos (ONU, 2020).

Ante las exigencias de terminar con prácticas violentas como el acoso verbal y sexual, violencia física, tocamientos sin consentimiento, coerción, bullying, agresión sexual y violación, y debido a que, al menos hasta hace poco, las violencias en las escuelas de este nivel educativo no habían sido muy exploradas (Gómez y Zurita, 2013), se han construido varias políticas institucionales que, no obstante, aún están lejos de cumplir satisfactoriamente las demandas relacionadas con la construcción de ambientes libres de violencias. Hasta el 2016, sólo 6 de 32 universidades públicas contaban con un protocolo de prevención a la violencia de género (Ilizaliturri, 2016). Sólo recientemente las universidades públicas han construido documentos relacionados con el tema, como protocolos y reglamentos (Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad Autónoma del Estado de México, en 2017; la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, en 2018; las Universidad de Sonora, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Universidad de Colima y la Universidad Veracruzana, en 2019) (Acuña et al., 2022, p. 64).

Un dato interesante es el que arrojó, en 2019, el Informe del Observatorio Nacional para la Igualdad de Género: las universidades públicas sólo obtuvieron 1.5 puntos, de cinco posibles, en lo relacionado con la atención de la violencia. Una de las razones que explica

este fracaso es la inexistencia de un protocolo de actuación dirigido a la reflexión sobre los avances de los esfuerzos desarrollados en las IES, lo que implica la poca evidencia sistematizada sobre las acciones implementadas, así como sus procesos y resultados (Acuña et al., 2022).

Destaca en este sentido el estudio realizado por Varela (2020), donde se analizaron 45 universidades mexicanas (35 públicas y el resto privadas) desde la normatividad institucional relacionada con la atención de la violencia de género. A partir de ello, se construyó una clasificación que contempla universidades con protocolo, con protocolo parcial, y sin protocolo. Los resultados sobre estas categorías fueron: 28, 23, y 49 por ciento, respectivamente. Es evidente que el camino para atender la socialización de documentos (que deberían ser públicos cuidando la información sensible) es un pendiente significativo, así como la inclusión de toda la comunidad universitaria.

Ante este contexto se podría formular la siguiente pregunta: ¿por qué resulta tan complejo construir y aplicar estrategias a favor entornos universitarios libres de violencia para las mujeres, en un contexto donde sigue siendo recurrente esta problemática? (Barrera y Barreto, 2017; Copred, 2020). La respuesta consideraría varios ángulos de observación. La normalización de la violencia por los diferentes agentes, una cultura aún en construcción para la denuncia y la sanción, una débil sensibilización y acciones que revictimizan, una falta de rendición de cuentas de las autoridades, entre otros muchos factores, como la recurrente falta de formación en perspectiva de género de quienes aplican protocolos (Zunaxi, 2020, p. 149).

## **Consecuencias y retos de las políticas para erradicar la violencia de género**

Esto ha producido una lista de pendientes que podrían sintetizarse de la siguiente manera: construcción de espacios adecuados para la atención por parte de personas capacitadas y sensibles, programas dirigidos a prevenir, resolver, sancionar, pero también acompañar a las víctimas en ejercicios que pugnen por la igualdad, promover la cultura de la denuncia y sumar a la transversalización de la perspectiva de género superando la información para combatir estereotipos y prenociones de género. Además de intensificar la socialización de los mecanismos de denuncia, garantizando sanciones a los violentadores de tal forma que se vaya generando mayor confianza en la realización de las denuncias. Incorporar la perspectiva de género en los planes y programas de estudio como ejes transversales y desde

el mismo plano universitario. Los avances en esta materia han sido muy pocos y sin mayor relevancia orientándose solo al reporte de cumplimiento desde el plano cuantitativo, sin avanzar en sanciones que aseguren la disminución del problema. Los retos de las universidades en este tema son cada vez de mayores debido las justas demandas de sectores históricamente violentados que exigen de manera informada el respeto de sus derechos.

## Referencias

- Acuña, C., Román, R., Cubillas, M., & Abril, E. (2022, enero 5). Protocolo de actuación para analizar acciones preventivas en violencia de género en una universidad pública. Universidad Autónoma de Tamaulipas 13(1). <https://doi.org/10.29059/rpcc.20220501-142>
- Barrera, A. & Barreto, M. (2017). *El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en las Instituciones de Educación Superior en México. [En Informe paralelo entregado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el marco de la revisión del 9º informe periódico del Estado Mexicano]*. Comité CEDAW.
- Blaya, C. (2012). *Violencia escolar: ¿una juventud desilusionada?* en A. Furlán (coord.). *Reflexiones sobre la violencia en las escuelas*. Siglo XXI Editores México, 31-48.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones Pascalianas*. Editorial Anagrama.
- Cerva, D. & Loza, Z. (2020). Obstáculos institucionales en el diseño e implementación de los protocolos para la atención a la violencia contra las mujeres en universidades públicas: Revisión de la experiencia de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). *Reencuentro* (79), 147-170. <https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/1047>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2020, noviembre 27). Recomendación 43/2020 Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias. México. <https://www.cndh.org.mx/>
- Consejo Veracruzano de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2021). *La Agenda 2030 en el Sector Educativo: Guía práctica*. México. [https://www.sev.gob.mx/v1/files/2022/10/AGENDA\\_2030\\_EN\\_EL\\_SECTOR\\_EDUCATIVO\\_GUIA\\_PRACTICA.pdf](https://www.sev.gob.mx/v1/files/2022/10/AGENDA_2030_EN_EL_SECTOR_EDUCATIVO_GUIA_PRACTICA.pdf)
- Furlan, A. (2005). Problemas de indisciplina y violencia en la escuela. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10(26), 631-639.
- Furlán, A. & Spitzer, T. (2013). *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas*. México: ANUIES 2002-2012.
- García, C. (2020, julio 6). Apunte de política No. 17, Reflexiones sobre la educación superior en México: ¿qué retos agrega la pandemia por Covid-19? *Faro Educativo*.

- <https://faroeducativo.iberomexico.mx/wp-content/uploads/2020/07/Apuntes-de-politica-17c.pdf>
- Gómez, A., Zurita, Ú., & López, S. (2013). *La violencia escolar en México*. Ediciones Cal y Arena. <https://edicionescalyarena.com.mx/libros/la-violencia-escolar-en-mexico/>
- González, E. & Guerrero, M. (2003). Investigaciones sobre violencia en el ámbito escolar. En J. Piña, A. Furlan y L. Sañudo (Coords.). *COMIE* (2), 289-298.
- González, R., Suárez, C., Polanco, M., Hernández, A., Fuente, A. Keyser, U., Padilla, D., Robles, A., Velázquez, R., Lima, E., Bautista, A., & Gutiérrez, E. (2012). ¿Cómo entendemos la violencia de género en las instituciones de educación superior? Marco conceptual. *Géneros, Revista de investigación y divulgación sobre estudios de género*. (11) 79-95.
- Llizariturri, A. (2016, abril 13). Universidades reprobadas: Solo 4 tienen protocolos contra el acoso sexual. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2016/04/universidades-reprobadas-solo-4-tienen-protocolos-contra-el-acoso-sexual>
- Copred (2020). *Inclusión. Revista Digital En Discriminación, Derechos Humanos y Política Pública*, 1(1).
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2002). *Cultura Institucional y Género en la Administración Pública*. INMUJERES.
- INEGI. (2022). Sistema Integrado de Estadísticas de Violencia contra las Mujeres. México.
- Ley General de Educación Superior. (2021). México. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES\\_200421.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf)
- Naciones Unidas. (2020, abril 17). El impacto de la COVID-19 en las mujeres. *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. <https://unsdg.un.org/es/resources/informe-de-politicas-el-impacto-de-la-covid-19-en-las-mujeres>
- DOF. (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007#gsc.tab=0)
- Ramos, C. & Gómez, C. (2018). La investigación sobre la violencia escolar en México: tendencias, tensiones y desafíos. *Cultura y Representaciones Sociales. Cultura y representaciones sociales* 12(24) 213-245 . <https://doi.org/10.28965/2018-024-08>
- UNESCO. (2009). Poner fin a la violencia en las escuelas: Guía para los docentes. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184162\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184162_spa)
- UNESCO. (2023, junio 22). Entornos de aprendizaje seguros: Prevención y tratamiento de la violencia en la escuela y sus alrededores. <https://www.unesco.org/es/health-education/safe-learning-environments#:~:text=La%20UNESCO%20apoya%20la%20prevenci%C3%B3n,sector%20educativo%20en%20su%20conjunto>

- Varela, H. (2020). Las universidades frente a la violencia de género. El caso de la Universidad Autónoma de Guanajuato. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*. 6, 556. <https://doi.org/10.24201/reg.v6i0.556>
- Zunaxi, L. (2020, enero 1). Obstáculos institucionales en el diseño e implementación de los protocolos para la atención a la violencia contra las mujeres en universidades públicas. *División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco*. <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/33842>



# La educación superior a distancia en el período 2018-2024

Ricardo J. Mercado del Collado

## Introducción

En este ensayo se hace un balance de la educación superior a distancia en la administración federal actual. En primer lugar, se indica su significado de acuerdo con las distintas disposiciones jurídicas existentes. Más adelante, se incluye información sobre los propósitos y programas nacionales de apoyo a esta modalidad. Después, se informa sobre la cobertura de la educación superior y la evolución de la matrícula superior a distancia, desde el período 2018-2019 hasta el ciclo 2022-2023, incluyendo la influencia del COVID 19 en el decremento de la matrícula y el abandono de los estudiantes. Más adelante se mencionan los mecanismos nacionales de aseguramiento de la calidad de esta modalidad. Por último, se presentan los retos que enfrenta el país para ofrecer un mayor y mejor número de opciones de estudio y aprendizaje a distancia acordes con las condiciones y necesidades de la población mexicana.

## Definiciones y propósitos

La educación a distancia en México se entiende, de acuerdo con el Artículo 35 de la Ley General de Educación de 2019, modificada en 2023, como aquella no escolarizada o mixta. Sin embargo, la Ley General de Educación Superior de 2021 señala en sus artículos 12 y 13 que las modalidades de la educación superior son escolarizada, no escolarizada, mixta y dual y que las opciones de estudios son presenciales, en línea o virtual, abierta y a distancia y certificación por examen. Hay diversos significados de la educación a distancia que dificultan conocer con precisión la realidad sobre este tema de la educación superior. La estadística oficial solo reporta como educación a distancia a la matrícula no escolarizada que incluye una oferta educativa presencial, alguna de dudosa calidad, ofrecida por instituciones públicas y privadas de fines de semana en espacios físicos.

Como se observa, actualmente en México no existe suficiente claridad y puesta en común sobre lo que se entiende por educación a distancia. Este hecho dificulta conocer con precisión el comportamiento de la matrícula y las opciones de estudio preferidas por los

estudiantes. Como se verá más adelante la información estadística disponible no permite saber el número de estudiantes que cursan las distintas opciones de la educación a distancia. Esta laguna de información representa un serio obstáculo para los efectos de la planeación de su crecimiento y el establecimiento de acciones afirmativas de apoyo a las poblaciones más vulnerables.

Antes de revisar la evolución que ha tenido la matrícula de esta modalidad en los últimos años, es conveniente conocer los propósitos e iniciativas del gobierno federal para impulsar estas modalidades de estudio. Por una parte, la Ley General de Educación de fecha 30 de septiembre 2019, establece que “las autoridades educativas en el ámbito de su competencia y con la finalidad de establecer condiciones que permitan ejercer el pleno derecho de cada persona, con equidad y excelencia...darán a conocer y, en su caso, fomentar diversas opciones educativas, como la educación abierta y a distancia, mediante el aprovechamiento de las plataformas digitales, la televisión educativa y las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital”.

En apoyo a esta iniciativa el Artículo 85 señala que la Secretaría de Educación establecerá una Agenda Digital Educativa “que dirigirá los modelos, planes, programas, iniciativas, acciones y proyectos pedagógicos y educativos que permitan aprovechar las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital” y en el Artículo 86 se señala que la autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, “fortalecerán los sistemas de educación a distancia, mediante el aprovechamiento de las multiplataformas digitales, la televisión educativa y las tecnologías antes referidas”. De nueva cuenta en dicha agenda a partir de la introducción de las tecnologías de la comunicación, conocimiento, y aprendizaje digitales (TICCAD) vuelve a establecerse que las modalidades de la enseñanza son: “presencial (formal y no formal e informal en espacios físicos con infraestructura tecnológica); la no presencial (flexible, virtual, en línea, abierta y a distancia generada fuera de los espacios físicos y de acuerdo con las condiciones temporales de cada estudiante) y la mixta o híbrida semipresencial (que combina las modalidades anteriores)”. La Agenda Digital Educativa hace mayores precisiones acerca de las modalidades de estudio a distancia e introduce por primera vez el concepto de educación híbrida que resulta de la combinación de la enseñanza presencial y las modalidades a distancia o mediada por recursos tecnológicos.

La Agenda Digital Educativa está asociada a la Nueva Escuela Mexicana y al nivel de educación básica por lo que sus Ejes Rectores se refieren a la capacitación docente y la construcción de una cultura digital; la producción difusión y acceso a recursos digitales; la

conectividad de la infraestructura de las TICCAD; y la investigación, desarrollo e innovación. En el programa anual de trabajo 2023 de la dirección general de @Aprende, instancia responsable de esta iniciativa, no se incluyen acciones dirigidas a promover la educación superior a distancia.

Como puede observarse, el gobierno federal no ha considerado con suficiente atención el fortalecimiento de la educación superior a distancia como medio para incrementar la matrícula de educación superior de país

Sin embargo, el Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024 establece como el primer objetivo prioritario “ampliar la cobertura con equidad, inclusión e interculturalidad, para hacer efectivo el derecho humano a la educación superior.

## **Matrícula de educación superior**

Nadie podría objetar estos propósitos e iniciativas. Sin embargo, a pesar de reiterarlos en todos los documentos legales correspondientes, la realidad es que ese derecho está lejos de lograrse, a pesar de haber experimentado un crecimiento de 140% entre 2000 y 2019, doce puntos porcentuales debajo del promedio de crecimiento de los países de América Latina de 152% en ese mismo período (Beneitone, S/F). Según la información proporcionada por el Sistema Integrado de Información de la Educación Superior (SIIES), la matrícula total de educación superior en el período 2022-2023 es de 5,192,225 integrada por 3,283,848 estudiantes de instituciones públicas y 1,908,377 de particulares. La tasa de cobertura para el año 2022 fue de 43.5%, muy lejos de la meta sexenal de alcanzar el 50% de cobertura nacional. No obstante, la tasa de cobertura creció 3.79% de 2018 a 2022. La tasa de cobertura de 43.5% es muy inferior a la reportada por países como Argentina con 95.4%, Uruguay con 102.6%, Chile con 93.1%, Costa Rica con 57.7%, Brasil con 55.1%, y Colombia con 55%. En este indicador México está solo por encima de El Salvador, Belice, Honduras y Guatemala (Aveleyra, 2023).

A la baja tasa de cobertura se suman problemas asociados con una eficiencia terminal también baja de alrededor de 30% si se considera la titulación como evidencia del egreso y una tasa de abandono anual de 8.9% (Schmelkes, 2020)

México vivió una de sus peores crisis sanitarias de su historia reciente entre 2020 y 2021. La pandemia de COVID- 19 impactó severamente a la educación superior. Se estima que entre los ciclos 2018-2019 y 2020-2021 la tasa de abandono creció de 7.9% a 8.8% y que

la tasa de absorción se redujo de 86.2 a 83.5. Además, se calcula que 321 mil y 332 mil estudiantes abandonaron sus estudios entre dichos períodos, respectivamente (SEP, 2023). Además, quienes continuaron sus estudios lo hicieron en condiciones de marcadas desigualdades. Como las instituciones de educación superior tuvieron que seguir ofreciendo sus servicios educativos mediante plataformas digitales y cursos en línea, muchos jóvenes no disponían de las condiciones requeridas para realizar esos estudios. Muchos de ellos carecían de equipos suficientes y otros presentaban problemas de conectividad. Otro factor que influyó negativamente en los estudiantes fue la insuficiente preparación pedagógica de los docentes para conducirse en los nuevos sistemas a distancia (Mercado y Otero, 2022).

Son múltiples las razones por las cuales un número importante de conciudadanos no accede a la educación superior. Entre ellas destacan el nivel socioeconómico familiar y el lugar de procedencia, pues solo 8.5% de la matrícula proviene de los dos primeros deciles y la tasa de cobertura de los estados más pobres como Guerrero, Oaxaca y Chiapas se ubica alrededor de 20% frente a una de 95% de la ciudad de México (Silva y García, 2020)

## **Educación superior a distancia**

Como se vio antes, el gobierno federal señala, reiteradamente, la importancia de la educación a distancia para aumentar el número de matriculados en este nivel educativo. Sin embargo, no existe una política nacional de apoyo a esta modalidad. Las reformas y adiciones al subsistema universitario no han considerado suficientemente a la educación a distancia. En el nivel federal la única opción de educación a distancia con oferta de programas de licenciatura y posgrado, apoyada durante este sexenio, es la Universidad Abierta y a Distancia de México. Su matrícula para 2022 de 101,901 estudiantes (Data México, 2022) palidece frente a los 4,500,000 de estudiantes de la Universidad de Radio y TV Central de China (2024).

A esta iniciativa se suma otra de carácter federal mediante la plataforma MéxicoX que hospeda una oferta de educación continua, integrada por cursos masivos abiertos en línea o MOOC como se les conoce por sus siglas en inglés (*massive online open courses*), producidos por instituciones mexicanas de educación media superior, superior, dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. En 2022 la Dirección de @Aprende México reporta que la plataforma cumplió siete años de haber iniciado y para esa fecha contaba con la colaboración de más de 100 instituciones, con una oferta de 802

cursos y más de dos millones de usuarios. El sitio web no presenta información más actualizada sobre el número de instituciones colaboradoras, cursos y usuarios, como tampoco informa sobre la inscripción y eficiencia terminal de los cursos reportados

Una mayoría de instituciones de educación superior públicas mexicanas han aprovechado la plataforma de México X para ampliar su oferta educativa con programas de educación continua para poblaciones externas, así como para sus docentes y estudiantes.

La oferta de cursos MOOC ha crecido mundialmente lo cual ha permitido integrar grupos de cursos para ofrecer especialidades e incluso programas de maestría en esta modalidad. También ha crecido el uso de certificaciones digitales como los *badges* que sirven de evidencia de los conocimientos y habilidades adquiridas por los estudiantes que pueden ser usadas por los futuros empleadores para conocer el perfil de los aspirantes a ocupar un puesto en sus empresas. Los planes de negocio de las empresas y organizaciones productoras de cursos MOOC han variado sus estrategias e incorporado una diversidad de modalidades de MOOC y sistemas de pago.

Conforme avancen los desarrollos tecnológicos se esperaría que sea cada vez mayor el número de personas que deseen actualizar sus conocimientos o incluso emprendan estudios de nuevas profesiones con mejor recibimiento por parte de los sectores laborales, especialmente aquellos vinculados con la Cuarta Revolución Industrial.

Frente a este hecho el gobierno federal en vez de impulsar su desarrollo lo ha obstaculizado, recortando el número de personal técnico y reduciendo su presupuesto<sup>8</sup>. No se entiende la lógica de estas acciones que actúan en contra de los propósitos y objetivos prioritarios para este nivel educativo como se ha dicho aquí. Mientras países como Noruega, Malasia y Corea, entre otros, han reconocido la necesidad de ampliar su matrícula de educación superior para participar exitosamente en la sociedad del conocimiento y aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para hacerlo, incluyendo los MOOC (Mercado, 2018).

Antes decíamos que en México la educación a distancia es aquella no escolarizada o mixta, si bien se estableció que existen definiciones diversas sobre este concepto. A continuación, se analiza el comportamiento de la matrícula de educación superior a distancia en nuestro país en la presente administración federal.

---

<sup>8</sup> Información personal

En la Tabla 1 se muestra la matrícula total no escolarizada para el período 2018-2023. La modalidad creció 406 mil estudiantes en términos absolutos y 39% en términos relativos entre 2018-2019 y 2022-2023.

En el ciclo escolar 2022-2023 se reportan 397,025 estudiantes de licenciatura y 24,684 estudiantes de posgrado en instituciones públicas, con un total de 421,709. Mientras, en las instituciones particulares la matrícula no escolarizada del nivel de licenciatura es de 559,847 y 178,131 de posgrado, con un total de 737,978. En las instituciones particulares en el nivel de licenciatura y posgrado, la matrícula a distancia es bastante mayor que la de las públicas, con 162,822 y 153,447 estudiantes, respectivamente, pero hay una diferencia de 316,082 estudiantes más que en las públicas en esta modalidad. Llama la atención la marcada diferencia en el nivel de posgrado pues en las instituciones públicas la matrícula es de solo 24,684 estudiantes frente a 178,131 de las particulares (DGPPyEE, SEP, 2024).

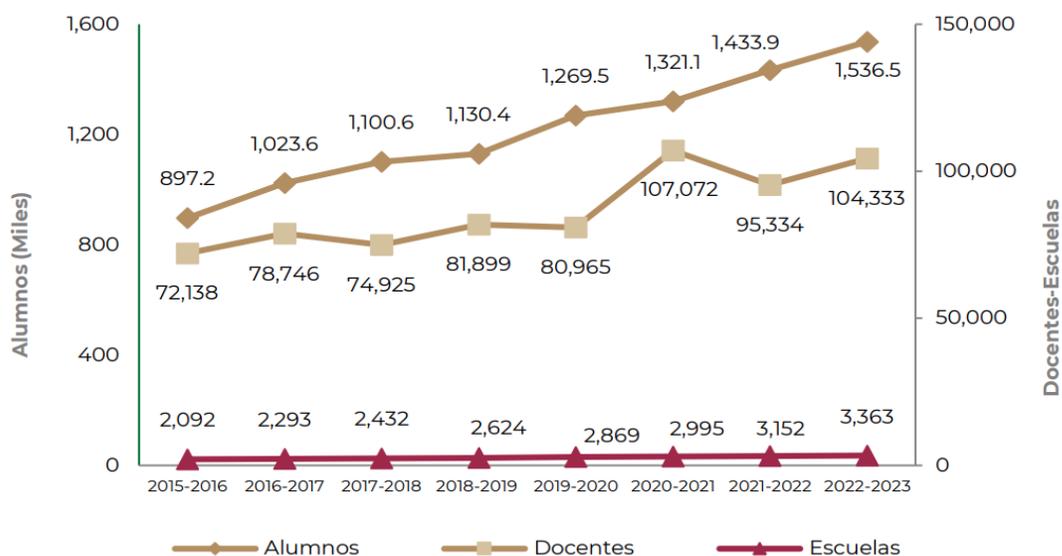
*Tabla 1. Matrícula total de educación superior no escolarizada 2018-2023 (miles)*

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
1,130.4	1,269.5	1,321.1	1,433.9	1,536.5

*Nota.* Principales cifras del sistema educativo nacional 2022-2023. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, SEP

La Figura 1 muestra la tendencia ascendente que ha tenido el crecimiento de la matrícula de educación superior a distancia desde el ciclo 2015-2016 hasta el ciclo 2022-2023. Se observa un aumento sustancial a partir del ciclo 2018-2019, con picos de incremento en 2020, 2021 y 2022. Las instituciones de educación particular están absorbiendo una porción importante de los miles de estudiantes que dejaron sus estudios a raíz de la pandemia. Esta tendencia es posible que continúe y sean las instituciones particulares las que sean representativas de la educación superior a distancia en nuestro país.

Figura 1. Principales cifras del Sistema Educativo Nacional (modalidad no escolarizada)



Nota. Principales cifras del sistema educativo nacional 2022-2023. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, SEP.

## Calidad de la educación superior a distancia

La evidencia de la eficacia de la educación superior a distancia ha demostrado que el aprendizaje logrado por los estudiantes de programas a distancia es igual o mejor que el logrado por quienes realizan sus estudios de manera presencial (García Aretio, 2010). No obstante, es preciso indicar que no toda la educación a distancia promueve estos aprendizajes. La experiencia vivida en nuestro país a raíz de la pandemia de COVID 19 hizo que las instituciones de educación superior ofrecieran sus programas a distancia mediante plataformas de *streaming* como ZOOM y otras. Esta medida emergente permitió a las universidades y a los estudiantes continuar sus actividades académicas, pero de ningún modo lo realizado puede considerarse educación a distancia formalmente (Hodges et al., 2020).

La modalidad a distancia realizada durante la emergencia sanitaria replicó el modelo didáctico tradicional expositivo, típico de la educación presencial, pero ahora mediante transmisiones de video. Aunada a la transmisión de clases por videoconferencia, se

emplearon estrategias de educación en línea. Ambas estrategias se enfrentaron a problemas de falta de equipamiento, insuficiente capacidad de conectividad y saberes digitales limitados de estudiantes y docentes.

La educación a distancia tiene muchos años de vida. Las experiencias internacionales como las documentadas de la *Open University* del Reino Unido o de la Universidad Nacional a Distancia de España y las nacionales como la propia Universidad a Distancia de México son prueba del rigor de su planeación y la conducción de su oferta educativa. En la educación a distancia de esas y otras instituciones se cuida la estrecha comunicación entre profesores y estudiantes. Además, los cursos son diseñados por personal experto en didáctica para esta modalidad. De igual modo, se cuida que la vía de comunicación, cualquiera que sea la tecnología empleada, funcione adecuadamente y sea amigable. Estas condiciones no existieron en la oferta educativa a distancia durante la pandemia. Por lo tanto, no se debe confundir la educación a distancia llevada a cabo durante la pandemia con la educación a distancia que respeta estándares internacionales de diseño y operación.

El aseguramiento de la calidad de la educación superior a distancia en México ha sido labor de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Este organismo estableció una metodología integrada por ejes, categorías e indicadores, aplicada a un número creciente de programas académicos en las modalidades mixta y no escolarizada.

En el sitio web de los CIEES se informa que, en el año 2022, 32 programas no escolarizados o mixtos fueron acreditados (CIEES, 2022). No obstante, se conoce, de manera informal<sup>9</sup>, que entre 2016 y 2024, 288 programas de TSU, Licenciatura, Especialidad, Maestría y Doctorado solicitaron ser evaluados y 238 fueron dictaminados.

En 2017 se publicó el documento Ejes, Categoría e Indicadores para la Evaluación de Programas de Educación Superior en la Modalidad a Distancia. La guía indica que los programas deberán satisfacer los requisitos de todo programa de calidad y, además, asegurar lo referente a las condiciones de operación de los programas a distancia. Especial atención debe darse a lo establecido en la Categoría 5 sobre Diseño instruccional y administración de cursos; Introducción y objetivos de aprendizaje; Materiales instruccionales; Actividades de aprendizaje e interacción con el estudiante; Tecnologías para la operación del curso; Evaluación y retroalimentación; y, Usabilidad. La guía se refiere

---

<sup>9</sup> Información personal

también a las condiciones del personal docente, infraestructura y servicios de apoyo. Estas condiciones no estuvieron presentes de forma generalizada en la educación a distancia desarrollada durante la pandemia.

De su parte, el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C (COPAES) no ofrece información en su sitio web sobre la evaluación y acreditación de programas impartidos en modalidades no presenciales o mixtas (COPAES, 2024).

De lo anterior se desprende que México, no obstante, los avances logrados en el diseño de metodologías de evaluación, no garantiza la calidad de la mayoría de los programas a distancia actuales y tampoco dispone de los mecanismos suficientes para asegurar la calidad de la educación superior a distancia. Es necesario considerar que las instituciones de educación particulares son las que muestran un mayor crecimiento en licenciatura, pero especialmente en el posgrado. Esto debe alertar sobre las condiciones mediante las cuales se autoriza la operación de estos programas y el aseguramiento del cumplimiento de las normativas existentes.

## **Conclusiones**

La educación superior es necesaria en la sociedad del conocimiento. Los avances tecnológicos en la actualidad son resultado del trabajo de numerosos investigadores alrededor del mundo, muchos de ellos en universidades y centros de investigación públicos y privados. En el texto se indicó que México tiene una tasa de absorción del nivel de educación superior más baja que varios países de América Latina y mucho más respecto de Estados Unidos, Canadá, países de Europa y Asia. Esta situación pone a México en desventaja.

La contribución de la educación superior al desarrollo económico de los países es fundamental por ser el conocimiento su motor y energía. Este conocimiento es la materia prima con la que se trabaja en las instituciones de educación superior, es donde se descubre, recrea y difunde y se preparan los recursos humanos que dan continuidad al trabajo académico y científico. Este trabajo incluye todas las formas de representación del conocimiento en las artes, la música, las ciencias y las tecnologías.

El gobierno federal ha señalado la importancia de avanzar en la cobertura de la educación superior a través de sus distintos programas nacionales, pero los resultados de las iniciativas como, por ejemplo, la Universidades Benito Juárez para el Bienestar, si bien

atienden poblaciones antes alajadas de la posibilidad de realizar estudios universitarios, tienen un impacto marginal frente a la necesidad de impulsar el desarrollo de la educación superior en México.

Urgen medidas que hagan valer el derecho a la educación de la población mexicana. La educación a distancia es una alternativa para generar oportunidades de aprendizaje según las condiciones de los usuarios. Las modalidades de educación a distancia han probado su efectividad y eficiencia a lo largo de los años. Son miles las personas que han adquirido saberes y desarrollado competencias en todas las ramas del saber mediante estos sistemas. Y con ello, contribuido a su desarrollo personal, profesional y participación ciudadana.

Es necesario que el gobierno federal reconozca el valor estratégico de la educación superior para el desarrollo de México y aprovechar las oportunidades que ofrecen las distintas modalidades de educación a distancia para ampliar las oportunidades de aprendizaje de la población. De esta manera se estará contribuyendo al logro del objetivo 4 de la Agenda de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible que establece la necesidad de garantizar el acceso a la educación de calidad para todos incluyendo la educación superior y para ello aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación.

Lamentablemente el panorama de la educación superior no se anticipa promisorio, debido a que la próxima administración federal iniciará su gestión con la reducción presupuestal para la educación superior de 2% respecto del presupuesto de egresos de 2023. (IMCO, 2024).

## Referencias

- Aveleyra, R. (2023). *Informe Regional del Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales*. CLACSO, (1). <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2023/06/INFORME-REGIONAL-AMERICA-LATINA.pdf>
- Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) 2024. <https://www.ciees.edu.mx/>
- Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) (2024). <https://www.ciees.edu.mx/>
- Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (2024). <http://www.copaes.org>
- Dirección de Aprende México. (2022, julio 17). México X cumple siete años de ofrecer cursos gratuitos, en línea y disponibles para el público en general. *México X*.

<https://www.gob.mx/aprendemx/articulos/mexicox-cumple-siete-anos-de-ofrecer-cursos-gratuitos-en-linea-y-disponibles-para-el-publico-en-general?idiom=es>

- Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. (2023). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2022-2023*, (1). [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2022\\_2023\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023_bolsillo.pdf)
- DOF. (2023, diciembre 28). Programa nacional de Educación Superior 2023-2024. México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5712746&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712746&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0)
- García, A. & Ruíz, M. (2010). La eficacia de la educación a distancia: ¿Un problema resuelto? *Revista interuniversitaria de Salamanca* 22(1) 141-162. <https://doi.org/10.14201/7135>
- Gobierno de México. (s.f.). Universidad Abierta y a Distancia de México. *Data México*. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/institution/universidad-abierta-y-a-distancia-de-mexico>
- Hodges, C., Moore, S., Lockee, B., Trust, T., & Bond, A. (2020, marzo 27). The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning. *Educause Review*. <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2023, noviembre 7). Falta presupuesto para atender los retos educativos: Proyecto de Presupuesto de la Federación 2024. [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Nota-Educacion\\_PPEF-2024.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Nota-Educacion_PPEF-2024.pdf)
- Mercado, R. & Otero, A. (2022). Enseñanza remota de emergencia en la Universidad Veracruzana 2020-2021, En R. Mercado y A. Otero. (Coords). *Enseñanza remota de emergencia en la educación superior: ¿Base para la educación híbrida?*. Editorial Brujas 8, 257-285. <https://www.uv.mx/personal/aotero/files/2022/11/Enseñanza-remota-de-emergencia-en-la-educacion-superior.%C2%BFBase-para-la-educacion-hibrida.-Hablame-de-tic-8.pdf>
- Schmelkes, S. (2020, noviembre 13). La educación superior ante la pandemia de la COVID 19: el caso de México. *Unión de Universidades de América Latina y el Caribe*, 71(86). <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.86.407>
- Silva, M. & García, E. (2020). El Derecho a la Educación Superior y la Equidad. México Educación Futura. <http://www.educacionfutura.org/foros-ibero-el-derecho-a-la-educacion-superior-y-la-equidad/>
- Sistema Integrado de Información de la Educación Superior.(s.f.). *Estadística de la Educación Superior en México: Licenciatura y Posgrado*.
- SITEAL, (2024) Sistema de Tendencias Educativas de América Latina. <https://siteal.iiep.unesco.org/>



# El subsistema de formación docente en el sexenio de la 4T

Guadalupe Olivier Téllez

## Exordio

Un primer reto de la educación superior en México es la conformación de una política que comprenda la complejidad y diversidad de las instituciones que constituyen el sistema. Ciertamente los temas de organización, integración, financiamiento, cobertura, transparencia, entre otros asuntos inherentes, atraviesan por un terreno desbordado de desigualdades institucionales. No solo es en términos de la dispersión financiera y los marcos normativos específicos que permiten o limitan la obtención y ejercicio de los recursos para operar conforme a las funciones sustantivas que definen a las Instituciones de Educación Superior (IES). Lo es también la diversidad de concepciones que rodean a las instituciones, la relevancia social y política que se les adjudica en el marco federal o estatal según sea el caso, que a la postre, orienta el lugar que ocupan las instituciones en un régimen determinado.

Lo anterior implica tomar en cuenta, para un análisis más detallado de la dinámica del Sistema de Educación Superior (SES), que existe una multiplicidad de culturas políticas, campos de negociación, confrontaciones internas y externas en las instituciones, que nos muestran límites para generar frentes comunes que permitan la articulación más o menos armónica del SES. No es solamente la estructuración de la política educativa en sí misma. Es la historia también de la configuración del sistema, las formas de su desarrollo en el tiempo y los intereses circundantes que han marcado los caminos de cada institución y su relación relativa o nula entre las Instituciones de Educación Superior (IES) y el conjunto del sistema educativo mexicano.

En el gobierno actual, prácticamente saliente, algunos cambios se plantearon a través de la Ley General de Educación Superior, promulgada en 2021, y derivado de ello, la puesta en marcha del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES). Uno de los fines de este organismo es generar políticas que permitan una mayor interlocución institucional y definición de pisos comunes para su ejecución en los tres subsistemas que conforman el SES: Universitario, Tecnológico y de Educación Normal

y Formación Docente. Empero, viejos y nuevos problemas se observan en este cierre de administración. También logros y aspectos que replantear que quedarán como urgentes para el gobierno próximo.

Para los fines de este trabajo me centraré solo uno de los temas que en el presente sexenio cobraron especial interés, el relativo a la redefinición del Subsistema de Educación Normal y Formación Docente (SENFED). Con este propósito plantearé algunos antecedentes del trayecto de las instituciones dedicadas a formar, profesionalizar, nivelar, actualizar y ofrecer educación continua al profesorado mexicano de educación inicial y básica, así como en la formación de profesionales de la educación, de cara a la relación que las instituciones dedicadas a esta tarea han tenido dentro del SES, con el fin de comprender las dificultades para integrarse dentro del sistema y hacerse valer como instituciones de educación superior. Plantearé por otra parte, algunos elementos sobre las condiciones, retos y limitaciones, sobre todo dentro del ámbito del financiamiento y su dependencia estatal que nos lleven a reflexionar sobre posibilidades para un mejor desarrollo de sus funciones. Finalmente, cerraré con algunas consideraciones que permitan discutir sobre el papel de este subsistema frente a un balance más general de la política de la educación superior en el periodo 2018-2024.

## **El trayecto de las instituciones formadoras de docentes en el sistema de educación superior**

Es necesario aludir al trayecto de tres de las instituciones reconocidas dentro del subsistema de formación docente: las escuelas de Educación Normal, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y los Centros de Actualización del Magisterio (CAM). Cada una de ellas tiene su particularidad y función, de manera que su integración al SES ha tenido a lo largo del tiempo una relación diferenciada. En el caso de la educación Normal, es importante decir que, aunque desde 1945 se reconocen sus estudios como de tipo superior, consignado en la Ley Orgánica de la Escuela Nacional de Maestros, es hasta el 28 de marzo de 1984 que se elevan sus estudios a grado de licenciatura, otorgándoles las tres funciones sustantivas: docencia, investigación y difusión (Diario Oficial de la Federación, 1984). El Acuerdo por el cual se produce el cambio normativo, no produjo un cambio sustancial en la interacción con el conjunto de las instituciones de tipo superior. En estricto sentido, se mantuvieron al margen del SES pues el modelo formativo implementado desde 1925 mantenía una lógica muy distinta a la fundamentación educativa de instituciones como las universitarias.

Si bien el modelo curricular cambió en 1984, esto no representó una reestructuración sustancial. Las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX fueron muy difíciles para el normalismo pues tampoco contaron con el financiamiento suficiente que permitiera solventar su infraestructura física, procesos formativos que impulsaran la investigación, e incluso su estructura organizativa. Aunque con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, se plantearon bases normativas para el cambio, es hasta 1996 con otro conjunto de políticas que derivaron en el Programa para la Transformación y Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN) y el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) en el 2002, que se produjeron mayores esfuerzos para colocarlas como IES. Incluso su incorporación al Programa de Becas para la Educación Superior (PRONABES) habla del interés por colocarlas en el SES. El punto medular no es solamente el terreno de las predisposiciones de las políticas educativas, que desde luego son muy importantes, sino cómo es que se operan en los hechos. Un ejemplo es el relativo a la obtención de grados de su profesorado como parte fundamental para el mejoramiento de la oferta educativa y el impulso a la investigación (Perfiles Educativos, 2018).

En el año 2000, con datos totales nacionales, solo el 14.5% contaba con alguna maestría o doctorado, y con los programas de apoyo a estudios de posgrado en el 2015 ya se había incrementado al 40.4% (Perfiles Educativos, 2018). El problema aquí es que no se tiene registro de en qué instituciones se dio la formación, en qué programas, cómo mejoró el desempeño a partir de ello y cuáles son los parámetros que expliquen tan importante crecimiento en torno a los efectos en la producción académica. Un cambio sustantivo fue que en 2005 deja de pertenecer a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y pasa a la recién creada Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) y por lo tanto se integra a la Subsecretaría de Educación Superior. Este nuevo escenario les permite acceder a procesos dentro del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), ser evaluados y acreditados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), entre otros procesos más a los cuales acceden las IES.

La responsabilidad constitucional del Estado en la formación docente desde finales del siglo 19 y principios del 20, ha marcado la trayectoria la educación normalista y de alguna manera la relación tanto con la UPN como con los CAM. Por una parte, en un poco más de 100 años el sustento educativo del normalismo ha estado signado, en términos generales, por la idea de la unidad nacional, formación ciudadana, pensamiento único y

positivo. Además, tiene una fuerte herencia ideológica que proviene de la revolución de 1910, donde la creación y la consolidación de las instituciones del estado revolucionario que definieron la estructura histórica de la Secretaría de Educación Pública (SEP), marcaron una verticalidad en el diseño e implementación de las políticas educativas con muy poca participación de las instituciones, que a lo largo del siglo XX y XXI, acompañaron la tarea de las Normales, UPN y los CAM.

Por su parte, la UPN se crea en 1978 a partir de una demanda apremiante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), frente a la necesidad de actualización, nivelación al grado de licenciatura de los estudios normalistas de profesorado en servicio y la formación continua. Es una Universidad que ciertamente es producto de procesos de negociación política y de una relación un tanto ríspida con la educación normalista (Jiménez Nájera, 2003). Desde su propio Decreto de Creación (Secretaría de Educación Pública, 1978), fundamenta sus tareas universitarias. En 1983, un año antes de la elevación de los estudios impartidos en las Normales a licenciatura, el 96% de la matrícula en la UPN atendía a profesorado de nivel básico frente a grupo, para su capacitación, actualización y nivelación a estudios superiores, dentro de su Sistema de Educación a Distancia (Moreno, 2007).

Con el paso del tiempo, la UPN afianzó su oferta en estudios de licenciatura no solo para el profesorado de educación básica y media superior, sino para el egreso del nivel bachillerato con interés en formarse como profesionales de la educación, no necesariamente docentes, sino en ramas como la psicología educativa, administración educativa, sociología de la educación, educación indígena, educación de adultos, pedagogía, innovación pedagógica, entre otras formaciones especializadas en la educación, y el desarrollo de los posgrados en dicho campo.

Su papel dentro del SES ha sido en momentos abigarrado pues a pesar de su autonomía académica y de gestión interna, la subordinación de la universidad frente a la SEP, enraizada en su figura jurídica, le ha traído serias limitaciones en su actuación como IES. A esto se le suma que, aun cuando tiene una relevancia nacional al encontrarse distribuida en Unidades y Subsedes en todo el territorio del país, la descentralización educativa definida dentro del ANMEB en 1992, produjo una diáspora del proyecto académico que le dio origen, sufriendo desigualdad de sus capacidades académicas y de servicios pues en muchos casos están supeditadas a la relación con los gobiernos estatales y el papel que a nivel federal se le otorga sexenio tras sexenio.

El tema del financiamiento, entre lo que se cuenta el manejo de recursos humanos, el acceso a programas de investigación, entre otros, ha complejizado la tarea de la institución dentro de los referentes universitarios y de su papel en el concierto de la ES. La ausencia de recursos propios y la imposibilidad de ejercer libremente lo que se le asigna en esta materia, también le ha limitado en una actuación académica independiente en sus 45 años de existencia. El aspecto que mantiene unido el proyecto original solo es a través de la autonomía académica en relación con sus planes y programas de estudio que rigen nacionalmente. La heterogeneidad en la oferta de los servicios está marcada por intereses políticos y financieros particulares de cada entidad federativa, esto la condiciona políticamente y altera su misión central. De ahí la relevancia del impulso a su autonomía, proceso llevado a cabo en diversas etapas:

- I. El proceso de discusión y análisis de la figura jurídica y proyecto académico de la UPN con la comunidad universitaria a nivel nacional (<https://congreso.upnvirtual.edu.mx>).
  - 1.1 Del 2019 al 2020 con el desarrollo de foros abiertos con personas expertas rumbo al Congreso Nacional Universitario (CNU);
  - 1.2 Desarrollo del CNU de febrero a agosto del 2021;
  - 1.3 Entrega de los resolutivos del congreso a la SEP a finales de ese año;
- II. Trabajos de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.
  - 2.1 Entrega la SEP por medio de Delfina Gómez Amaya, los resolutivos del CNU a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.
  - 2.2 A lo largo del 2022 dicha comisión realiza trabajos de análisis y configuración de una propuesta de Ley Orgánica para otorgar autonomía a la UPN;
  - 2.3 Divulgación el 21 de junio de 2023, la propuesta de proyecto de Ley Orgánica para la aprobación en la Cámara de Senadores por parte de la Comisión de Educación formada por la senaduría de Morena y el Partido del Trabajo (Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión);
- III. La larga espera de su aprobación, en el momento de escribir estas líneas.

Finalmente, los Centros de Actualización del Magisterio (CAM) son producto de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio creados en todo el país en 1989, tienen su antecedente en el proyecto educativo del Instituto Federal de

Capacitación del Magisterio fundado en 1944 y que más tarde se transformaría en la Dirección General de Capacitación del Mejoramiento Profesional del Magisterio en 1971. Son instituciones de Educación Superior que fueron pensadas originalmente como centros de educación continua para maestros en servicio con dos vertientes: capacitación y actualización. A partir de dicha década su expansión por el territorio nacional ha sido heterogénea y han ido integrando programas de licenciatura y posgrado de manera diferenciada. Actualmente existen 34 centros en todo el país constituidos a través de un consejo nacional, CONACAM. Es importante decir que los CAM tienen el objetivo de atender a docentes de todos los niveles educativos, razón por la que su oferta se organiza por los siguientes campos de estudio: 1) agronomía y veterinaria; 2) artes y humanidades; 3) ciencias naturales, exactas y de la computación; 4) ciencias sociales, administración y derecho; 5) educación; 6) ingeniería, manufactura y construcción.

Cuenta también con la función de investigación, pero su integración a la dinámica académica ha presentado dificultades. Por un lado, tiene misiones similares a las de la UPN, se diferencia porque en la UPN se forman profesionales de la educación y mantiene las otras funciones sustantivas con mayor presencia en el conjunto del SES, debido a la propia estructura universitaria que la sostiene. Un aspecto problemático es que el asunto de la formación continua para la docencia se plantea a todos los niveles educativos, su incorporación en la gestión administrativa de la educación básica en las entidades federativas, en los hechos las hace constitutivas de ese subsistema y termina desplegando sus funciones al sector de docentes de básica (Jaimes Ruiz, 2009).

Es importante visualizar una línea de tiempo para ubicar la perspectiva histórica de la política educativa en materia de actualización del magisterio, porque el sustento de los CAM proviene de la década de los cuarenta del siglo pasado, igual que la elevación de las Normales a estudios superiores. Quiere decir que hay un reconocimiento del Estado, sobre la necesidad de fortalecer académicamente la formación docente, producto de la expansión tan acelerada que la alfabetización del país requería después de 1910, donde en las primeras décadas las y los maestros frente a grupo tenían la escolaridad mínima. La UPN emerge de una presión político sindical posterior, unos treinta años después. Hay una diferencia sustancial entre nacer como Centro que nacer como Universidad. A pesar de ello, las limitaciones comunes se encuentran en la dependencia con los gobiernos federal y estatal como ya he señalado.

No solo existieron cuestionamientos por parte de las Normales con el surgimiento de la UPN, también con la entonces Dirección General de Capacitación y Mejoramiento

Profesional del Magisterio, pues se preveía cierta superposición de funciones. Es necesario decir que si desde su surgimiento y con la descentralización mayormente, las Unidades y Subsedes la UPN tuvieron un desarrollo heterogéneo en cada entidad federativa, lo ha sido también en su relación con los CAM. De manera que la definición de fines y funciones sea crucial. Para comprender cómo fluye cada una de estas tres instituciones dentro del propio subsistema de formación docente y sus posibilidades de articulación con el SES, es necesario tomar en cuenta que, en llanas palabras, las Normales han de dedicarse a la formación inicial, la UPN a la nivelación y profesionalización de docentes en servicio, y a aquellas personas interesadas en ser profesionales de la educación no necesariamente docentes de educación básica, y ampliando su rango de ejercicio a otros espacios profesionales, y los CAM a la capacitación y actualización docente.

En este complejo proceso, resalta un aspecto nodal para el paso de las Normales y los CAM a ser parte del SES: la homologación. Este aspecto ha traído retos a nivel de gestión institucional pero también al tránsito de un perfil solamente docente a un perfil académico. Para Jaimes Ruiz (2009), aunque fue muy relevante que en 1984 se colocaran a los CAM dentro de las IES, sobre todo en términos de la homologación de plazas, en los hechos no fue posible en la integración de funciones sustantivas como las universitarias pues la infraestructura, los recursos financieros destinados y la plantilla docente, siguió siendo la misma. Esto nos reafirma que los cambios no se generan en los decretos, ni en las leyes por muy específicas que sean, sino que deben de acompañarse de estrategias robustas, incluyendo las financieras por razones obvias, que permitan cumplir el mandato normativo.

Estas tres instituciones, claramente establecidas en la LGES, como puede distinguirse, tienen una naturaleza particular que las define dentro del SES, pero su juego académico y preponderancia dentro del sistema educativo en México, debe colocarse de manera más vigorosa, impulsar un proyecto educativo sólido que no puede realizar con una política de formación docente que esté aislada del resto de las IES. Debe plantearse también un punto de articulación común que las coloque de manera más importante como motores del campo educativo en su conjunto. Esta centralidad no solamente se debe esclarecer en el ámbito normativo sino con estrategias de largo aliento que permeen en su mayor reconocimiento dentro de la IES. Algunas que considero importantes son el impulso de: 1) políticas de mejora académica y del modelo educativo; 2) fortalecimiento financiero; 3) proyectos autonómicos acordes a los fines y funciones de cada uno de los tres tipos de institución; 4) programa de articulación armónica y eficiente con todo el SES, que contribuya

no solo al fortalecimiento de la educación básica, sino de un acompañamiento neurálgico de la docencia en todos los niveles educativos.

## **La formación docente como subsistema de educación superior. Límites y posibilidades como parte del balance sexenal**

El distanciamiento que el gobierno actual trató de marcar con el anterior desde los comienzos de la administración colocó el tema de la recuperación del prestigio docente como uno de sus principales ejes en materia educativa. En torno al cumplimiento de promesas de campaña desde muy temprano las Normales, CAMS y UPN, entraron en procesos de revisión de sus normativas y funciones. En este contexto, la redefinición del subsistema de formación docente en la Ley General de Educación Superior 2021, ha sido innegablemente un gran paso hacia adelante. Aunque las instituciones de formación docente se han reconocido formalmente desde hace muchos años como IES, la realidad es que su dependencia con los ámbitos federal y estatal, especialmente a través de la SEP, en los hechos, las han articulado invariablemente con mayor acercamiento al sistema de educación básica, con todo y las limitaciones políticas y de perspectiva educativa que esto acarrea. Si bien el desarrollo de su trabajo educativo implica una injerencia en la educación básica, su formulación en el terreno de la formación profesional y de posgrado se considera dentro del SES, pero gracias a sus fines y funciones las descolocan de otras dinámicas del propio SES, como por ejemplo en los criterios de los sistemas de evaluación, incluyendo el del Sistema Nacional de Investigadores.

De tal manera que, es muy importante analizar cómo es que se lleva a cabo esta incorporación a la LGES, sus marcos de discusión, bondades, retos e intereses puestos en juego. Es necesario ubicar el conjunto de actores que estuvieron alrededor de esta discusión, para tratar de entender si el subsistema aparece en la ley como un tema relevante dentro del SES, o si prevalece el enfoque de las universidades públicas, nacionales e históricas. Es importante reconocer que las instituciones formadoras de docentes a lo largo del tiempo han quedado al margen de las políticas de educación superior, se les ha integrado de manera parcial. Por un lado, han sido incorporadas a los programas de las IES de manera limitada, pues las exigencias de productividad académica, por la propia historia de su surgimiento, aún se encuentran por detrás del conjunto de las IES. De manera que poco han participado de una discusión paritaria que permita colocar en la mesa de debate, la

comprensión de la naturaleza de sus fines y funciones, y considerarlas en un mejor papel dentro del concierto del SES.

Para ello es importante ubicar el lugar que juegan estas instituciones en el balance general del sexenio y si sus asideros normativos les plantean otros escenarios que les den posibilidad de hacerse presentes y hacer valer su relevancia para la mejora educativa y los impactos sustantivos en el Sistema Educativo Nacional. Para ello vale preguntarse cómo juega el Subsistema de formación docente en la educación superior en las propias instancias como la ANUIES y el CONHACyT, al mismo tiempo que distinguir la confluencia de la subsecretaría de educación superior comandando la reforma a la educación básica tomado de la mano de expertos educativos de instituciones universitarias, principalmente de la UNAM, y por otro de la *expertise* indudable de investigadores de toda la república de la UPN en el terreno de la educación básica. Este es un componente que no puede soslayarse en términos de la articulación de los subsistemas que componen a la educación superior y su trabajo para la educación básica. Sin embargo, el proceso de vinculación, más o menos armónica, aun es incipiente.

Es importante reconocer que uno de los grandes límites es la ausencia de autonomía financiera y política en relación con el Estado y particularmente de los gobiernos de las entidades federativas. Esta condición entra en juego en el desarrollo de las instituciones formadoras de docentes como IES. Un punto clave es que la formación docente es un asunto de Estado desde el origen mismo de la Educación Normal, la UPN y los CAM, razón que las ha colocado en una sujeción difícil de romper. Son, a la larga, un brazo operativo y aunque es lógico el diálogo que deben establecer con el sector, también es cierto que no puede haber una relación de subordinación sino de diálogo abierto, propositivo y libre.

Aquí hay un tema subyacente, que son los escuetos mecanismos con los que estos tres tipos de instituciones no solo dialogan con el conjunto de las IES como lo he señalado, sino un limitado diálogo entre sí. Un aspecto medular que es necesario plantear, es sobre las posibilidades de articulación a partir de la generación de proyectos comunes respetando las claras diferencias en estos tres tipos de instituciones que conforman el subsistema.

Por otro lado, es importante resaltar el necesario aumento progresivo del financiamiento y que los marcos de asignación queden más especificados por razones de transparencia y mejor comprensión de las necesidades concretas de estas instituciones. A partir de la descentralización educativa, las fuentes de financiamiento de las instituciones que nos ocupa el análisis de este capítulo se encuentran a través de dos fuentes: la federal y

la estatal. Los datos públicos encontrados aluden a la asignación de financiamiento federal y no es muy claro el del orden estatal.

Un dato muy importante que considerar es el relativo al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, conocido como FONE, que es el fondo de aportaciones a través del cual la federación cubre el pago de nóminas correspondientes al personal docente y administrativo que ocupa las plazas que fueron transferidas a las entidades para el funcionamiento de la educación básica y normal. Como sabemos, el subsistema de formación docente participa, igual que el sistema de educación básica, de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) del ámbito social del ramo 33. Son transferencias que se realizan a las entidades federativas y a los municipios para dar cumplimiento a la Ley de Coordinación Fiscal. El FONE es uno de los fondos que se encuentra en los FAF, igual que el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) donde se puede concursar para obtención de recursos destinados a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física (Tabla 1).

*Tabla 1. Presupuesto para Programas Sociales y Fondos Sociales*

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Programas Sociales</b>	<b>Presupuesto Fondos Sociales</b>
2018	1,004,247.79	652,612.15
2019	1,065,232.30	643,891.82
2020	1,063,219.56	617,826.45
2021	777, 862	880,397
2022	830, 299	613, 382
2023	924, 331	682, 390
2024	984, 484	482, 632

*Nota.* Del 2018 al 2020, CONEVAL (2020, p.9). Del 2021 al 2024, Calendarios de presupuesto autorizados para el ejercicio fiscal 2021. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 14 de diciembre de 2020, (México). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5607472&fecha=14/12/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607472&fecha=14/12/2020#gsc.tab=0); Calendarios de presupuesto autorizados para el ejercicio fiscal 2022. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 13 de diciembre de 2021, (México). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5637985&fecha=13/12/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5637985&fecha=13/12/2021#gsc.tab=0); Calendarios de presupuesto autorizados para el ejercicio fiscal 2023. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 12 de diciembre de 2022, (México). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5673890&fecha=12/12/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673890&fecha=12/12/2022#gsc.tab=0); Calendarios de presupuesto autorizados para el ejercicio fiscal 2024. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 08 de diciembre de 2023, (México). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5710876&fecha=08/12/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5710876&fecha=08/12/2023#gsc.tab=0)

El FONE representa casi el 60% del presupuesto total de los fondos del ámbito social, y son el grueso del presupuesto destinado para el sostenimiento del subsistema de formación docente. Entre 2018 y 2020 vemos una reducción presupuestal que implica un desdibujamiento de otros recursos que fortalezcan el mejoramiento del servicio educativo, la formación y desarrollo académico de las instituciones que conforman el subsistema. Algunas evaluaciones sobre el comportamiento de estos fondos señalan que no hay un reporte suficiente del ejercicio de los recursos por parte de las entidades federativas, y lo más importante de ello es que, por ende, tampoco hay claridad en los resultados educativos derivado de estos recursos (CONEVAL, 2020, p.49). Recordemos que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) revisa la atención a infraestructura básica (FAM-IEB) y la relativa a infraestructura e incremento de matrícula de la educación superior, que atañe a las instituciones del subsistema de formación docente (FAM-IEMS).

Lo anterior es importante decirlo porque, en esta misma evaluación que desarrolla el CONEVAL se señala que, aunque el FONE cuenta con mayores medios de verificación del ejercicio de los recursos, hay una línea de base insuficiente para su seguimiento. Y en el caso del FAM (IEB e IEMS) existe aún una menor claridad en su línea de base tanto para la verificación como para el posible seguimiento. En el conjunto de los fondos del ámbito social hay mucho qué hacer para clarificar metas a alcanzar (CONEVAL, 2020, p. 50).

En términos de los presupuestos asignados a cada grupo de instituciones de formación docente podemos ver lo siguiente. Por un lado, en el presupuesto otorgado a la UPN solo tenemos acceso pleno al presupuesto otorgado para las 7 Unidades de la Ciudad de México. La desagregación de presupuesto otorgado a las Unidades y subsedes por cada una de las entidades federativas es de complejo acceso dentro de un portal público pues esta se encuentra dentro del bloque otorgado para el conjunto de la formación docente y todas sus modalidades e instituciones. De manera que es primordial tener claridad en el tema financiero que permita el diseño de una política de gestión más acorde a las necesidades institucionales por región y frente a la concreción en su tarea social.

De la misma manera es importante tener claridad en cómo se distribuye el presupuesto para los CAM, para entender la lógica con la cual la Dirección General de Formación Continua a Docentes y Directivos prioriza la asignación de los recursos, hay que subrayar que esta dirección a partir del 2022 es quien cuenta con esta tarea, anteriormente se realizaba a través de la Dirección General de Formación Continua y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica. En la Tabla 2 y Figura 1 puede contemplarse el presupuesto asignado, a partir del recurso que se otorga solamente a nivel federal. Para

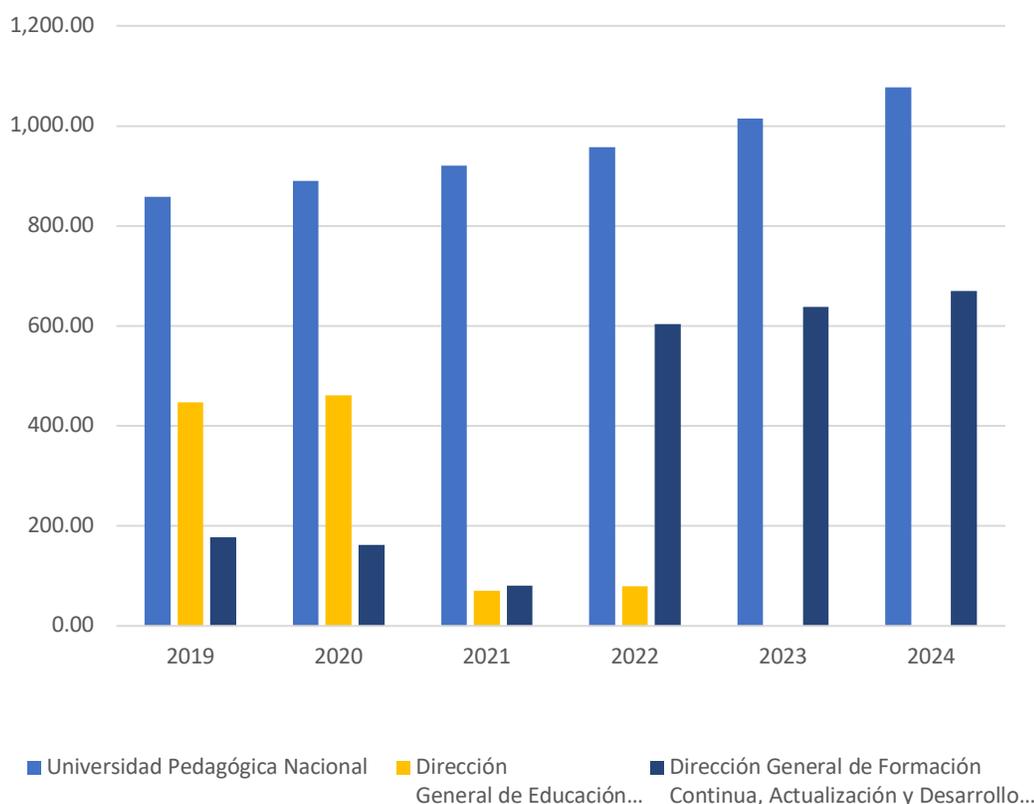
el caso de las Normales su presupuesto ingresa por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación donde se encuentran todas las modalidades de educación normal.

*Tabla 2. Presupuesto federal asignado a la Universidad Pedagógica Nacional, Educación Normal y Centros de Actualización del Magisterio (en millones de pesos)*

	<b>Universidad Pedagógica Nacional (Datos de las 7 Unidades de la Ciudad de México, se incluye Ajusco)</b>	<b>Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (Todas las modalidades de Educación Normal)</b>	<b>Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica/ Dirección General de Formación Continua a Docentes y Directivos  (Se encuentra el presupuesto destinado a los CAM)</b>
019	848.68	447.54	177.97
020	806.18	461.39	161.94
021	920.66	70.99	80.97
022	940.38	78.96	603.71
023	1,014.60	Sin información disponible	637.78
024	1,077.12	Sin información disponible	670.09

*Nota.* Elaboración propia con datos de: Calendario de presupuesto autorizado al ramo 11 Educación pública para el ejercicio fiscal 2019. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 14 de enero de 2019, (México); Calendario de presupuesto autorizado al ramo 11 Educación pública para el ejercicio fiscal 2020. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 23 de diciembre de 2019, (México); Calendario de presupuesto autorizado al ramo 11 Educación pública para el ejercicio fiscal 2021. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 17 de diciembre de 2020, (México); Calendario de presupuesto autorizado al ramo 11 Educación pública para el ejercicio fiscal 2022. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 16 de diciembre de 2021, (México); Calendario de presupuesto autorizado al ramo 11 Educación pública para el ejercicio fiscal 2023. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 15 de diciembre de 2022, (México); Calendario de presupuesto autorizado al ramo 11 Educación pública para el ejercicio fiscal 2024. Publicado, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 13 de diciembre de 2023, (México); Cámara de diputados (2022) Presupuesto público Federal para la Función Educación. 2021-2022. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-06-22.pdf>

Figura 1. Presupuesto federal asignado a la Universidad Pedagógica Nacional, Educación Normal y Centros de Actualización del Magisterio (en millones de pesos)



Nota. Elaboración propia con datos referidos en la Tabla 2.

Como puede verse, hay una mayor asignación presupuestaria a la UPN, sin embargo, el tema nodal estriba en las restricciones que el “etiquetaje” presupuestario somete el ejercicio de recursos. Por otro lado, las Normales y los CAM tienen una circunstancia similar en torno a las restricciones del ejercicio presupuestal y es importante volver a subrayar que básicamente lo asignado corresponde al rubro de salarios. En la Tabla 3 puede constatar la diferencia frente a IES que cuentan con el financiamiento de tipo federal.

Tabla 3. Presupuesto federal para Instituciones de Educación Superior (en millones de pesos)

Bienio 2023-2024

Institución	2023	2024
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	47 659.1	50 418.4
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	20 282.5	21 361.5
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)	8655.2	9465.5
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV)	2774.8	2908.0
Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1490.3	1562.6
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	1192.6	1260.5
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	1014.6	1077.1
El Colegio de México	729.5	768.6
Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI)	363.5	401.4

Nota. Elaboración propia con datos de PEF 2023 y PPEF 2024. Disponible en: <https://bit.ly/2LfvWxH>

Desde luego, un dato a considerar es el tamaño de las instituciones, tanto en matrícula, como profesorado, programas que ofrecen y proyectos de investigación, centros y otros servicios con los que cuentan. El tema para resaltar aquí es que esta asignación no parte tampoco de una plataforma normativa similar que permita su idóneo desarrollo, concretamente para la UPN. El desglose hacia las instituciones de formación docente que cuentan con recurso estatal es fundamental para relacionar el total con el cual se enfrentan a las exigencias de desarrollo institucional de tipo superior, en las que además de la docencia y difusión, se encuentra la investigación. Lo cual las coloca con mayores retos para desarrollarse en un terreno que de suyo, ya es desigual para todo el SES.

## **A manera de cierre. El subsistema de formación docente de cara al sistema de educación superior**

El tipo de tratamiento que se observa en la política educativa al subsistema de formación docente, no necesariamente se encuentra en concordancia con el campo normativo que debe sustentar las acciones de la política y sobre todo a nivel de la operatividad de las estrategias y aplicación concreta en las instituciones. Las escuelas normales, la UPN (con sus Unidades y subse-des), y los CAM, se ven sujetas a un conjunto de normativas que les restringen sus actuaciones, y dentro de la LGES vigente tampoco se consideran sus particularidades acotando su potencial a normativas que no necesariamente las mantienen como un subsistema coordinado. Es hasta la primera década del siglo XXI cuando ante el campo normativo y de la propia organización del sistema educativo las Normales, por ejemplo, aparecen como parte del sistema de educación superior, aun cuando se han considerado desde el siglo anterior como IES. Y aunque hay que tener claro que el reconocimiento como subsistema ya es un componente muy importante, falta un buen trecho para consolidarlas como parte del SES y de su integración de conjunto con un papel nodal dentro del SES.

Es necesario revisar cómo se define el subsistema de formación docente en la LGES vigente y hacer el contraste con la Ley para la Coordinación de la Educación Superior que sustituye (1978) para ubicar en su justa dimensión cómo se coloca hoy día a las instituciones de formación docente. También precisar las posibilidades de articulación, diferenciación y particularidad de cada una de estas tres instituciones, que permitan alcanzar los objetivos generales que les son planteados como subsistema.

En la sección tercera de la LGES, denominado “Del Subsistema de Escuelas Normales e Instituciones de Formación Docente” se señala en el artículo 31 que el subsistema está integrado por las escuelas normales públicas y particulares, las universidades pedagógicas, las normales rurales y los centros de actualización del magisterio y que tiene por objeto:

- ...I. Formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior, en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, comprometidos con su comunidad y con responsabilidad social para contribuir a la construcción y desarrollo de una sociedad justa, inclusiva y democrática;
- II. Contribuir al fortalecimiento y la mejora continua de la educación básica y media superior para lograr la inclusión, equidad y excelencia educativa, y
- III. Desarrollar actividades de investigación, de extensión y de capacitación en las áreas propias de su especialidad, estableciendo procedimientos de coordinación y vinculación con otras instituciones u organismos nacionales e internacionales que

contribuyan a la profesionalización de los docentes y al mejoramiento de sus prácticas educativas... (Diario Oficial de la Federación, 2021).

La Ley considera que el subsistema de formación docente atienda también a profesorado de la educación media superior, tomando en cuenta que ha existido una inercia en la cual solo se ha atendido a docentes de educación básica dejando un vacío en la atención a docentes de educación media superior. Se olvida que los fundamentos normativos de los CAM han considerado la capacitación docente para todos los niveles educativos, pero en los hechos, se han ubicado más hacia los de educación básica, principalmente en lo que se refiere a los procesos de nivelación y titulación. Por otro lado, aludiendo a esta misma tarea, es menester que en la revisión de planes y programas de la UPN se logre un tránsito con mayor vigor hacia la actualización y capacitación de la educación media superior, que de algún modo se desarrolla dentro de sus posgrados, pero que debería tener un programa de mayor envergadura para la atención de la docencia universitaria y con las instituciones de educación superior tecnológica.

También es importante subrayar que el artículo 32 de la LGES, refrenda la rectoría de la educación normal y la formación docente a través de la SEP, otorgándole una figura centralizada para la elaboración de políticas con el peso de la coordinación de los gobiernos estatales a través de sus autoridades educativas. Sus propósitos con palabras más o palabras menos, conservan la trayectoria histórica desde la creación misma de la SEP en la década de los veinte del siglo pasado, articulada al proyecto nacional basado en la identidad. También se agregan las nociones clave que emanan del artículo 3º. incorporando el enfoque integral, la inclusión, la interculturalidad y la contextualización en la construcción de saberes, entre otros que encontramos como ejes rectores de toda la educación en México desde el 2019.

Es necesario agregar que, derivado de las discusiones desarrolladas en el Congreso Nacional de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales en el 2019, donde entre muchas otras propuestas se señalaba la necesidad de que tuvieran autonomía en la elaboración de sus planes y programas de estudio, en la reforma educativa actual, sigue apareciendo como atribución del Estado. Puede decirse que un tema que les favorece es la prioridad de que egresados del subsistema (no solamente de las escuelas normales) puedan tener prioridad para la obtención de una plaza docente.

Por otra parte, en el artículo 33 se aborda el planteamiento de las garantías del Estado para el fortalecimiento del subsistema, tanto en el plano del financiamiento como en el conjunto de cursos de acción para su desarrollo académico e innovador, entre lo que se

incluye el desarrollo de programas de posgrado. Se coloca un fuerte peso a la Educación Normal, lo cual implica una relación ineludible con el aparato de los gobiernos estatales, esto se muestra con la instauración del Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal (CONAEN), encabezadas por la SEP (véase el artículo 34) y la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESuM). En el caso de las Universidades Pedagógicas, no solo la Pedagógica Nacional, existe una bifurcación porque al mismo tiempo responde a criterios que se ensamblan con el sistema universitario. Los CAM no aparecen claramente explicitados, aun cuando el artículo 40 considera que las autoridades educativas y las IES, habrán de plantear esquemas de formación, capacitación y profesionalización del personal académico, conforme a su normatividad.

En suma, la tarea del subsistema no es solo un asunto que deba quedar como letra muerta en la LGES. Es imprescindible tomar acciones conjuntas que deriven de la iniciativa de las propias instituciones. En ese tenor, es menester propugnar por una mayor elevación presupuestaria en virtud de la relevancia de su papel educativo y social. Desarrollar para ello, un programa articulado de mejoramiento académico que delimite claramente las funciones de cada institución y sus puntos de articulación. Significa que al mismo tiempo debe exigirse claridad en la asignación, dispersión y ejercicio presupuestal, también un mayor trabajo para insistir en la independencia institucional en sus distintos niveles de autonomía.

## Referencias

- Díaz, Á. (2021). Política de la educación Normal en México. Entre el olvido y el reto de su transformación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 26(89), 533-560.
- Jaimes, M. (2009). El Centro de Actualización del Magisterio en Adelina Arredondo (coord.), *Historias de Normales, memorias de maestros*. UNP, UAEM y Juan Pablos, (1) p.p. 17-32.
- Jiménez, Y. (2003), *Democracia académico-sindical y reestructuración de la UPN*, México, UAM/Plaza y Valdés.
- Moreno, P. (2007). *Proyecto académico y política educativa en la Universidad Pedagógica Nacional 1978-2007*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Torres, A. y Jurado, N. (2023). Una visión histórica de los Centros de Actualización del Magisterio del estado de Chihuahua. *Universidad Autónoma de Ciudad Juárez*, 21 (21). <http://portal.amelica.org/ameli/journal/733/7334219007/>

## Documentos

- Consejo Nacional de los Centros de Actualización del Magisterio. (2019). *Propuestas de modificación para la Ley General de Educación Superior*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Informe de monitoreo de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33*. México.
- DOF. (2021). *Ley General de Educación Superior*. México. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES\\_200421.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf)
- Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2023, junio 21). Propone expedir La Ley Orgánica de la Universidad Pedagógica Nacional. Estableciendo a la Universidad Pedagógica Nacional como un organismo descentralizado del Estado, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social. [https://www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_del\\_senado/documento/135784](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/135784)
- Secretaría de Educación Pública. (1978, agosto 29). *Decreto de Creación de la Universidad Pedagógica Nacional*. <https://normateca.upnvirtual.edu.mx/index.php/15-decreto-de-creaci%C3%B3n/5-decreto-de-creaci%C3%B3n>
- DOF. (1984, marzo 23). Acuerdo que establece que la Educación Normal en su Nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el Grado Académico de Licenciatura. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4660109&fecha=23/03/1984#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4660109&fecha=23/03/1984#gsc.tab=0)
- Perfiles Educativos. (2018). *La educación Normal en México. Elementos para su análisis*, 40(160), 192-208. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982018000200192&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000200192&lng=es&tlng=es)



# Las ocurrencias hechas políticas: el caso del posgrado nacional

Alma Maldonado-Maldonado

## Introducción

El análisis sobre las políticas educativas y científicas de este gobierno tiene muchos ángulos y se van a necesitar números trabajos de investigación para abordar su impacto. En materia de política científica, el balance es preocupante, se destruyeron programas, se eliminaron fondos y fideicomisos, se cancelaron apoyos, se redujeron otros y se aprobó una Ley General de ciencia y tecnología sin el consenso de la comunidad científica que actualmente se encuentra en disputa legal en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Torres Cruz, 2023).

En el caso de la educación superior, se aprobó una Ley General que estableció nuevos esquemas de gobernanza y la obligatoriedad y la gratuidad. Sin embargo, los recursos apropiados para garantizar esos derechos nunca llegaron y, por el contrario, se ha golpeado financieramente a las instituciones de educación superior públicas, especialmente a las universidades públicas estatales que son las que mayor matrícula reciben en el país con 25.5% del total (Moreno y Cedillo, 2022; Subsecretaría de Educación Superior, 2024).

Este capítulo aborda la desaparición del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) —que estaba a cargo del entonces Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Conacyt)— y su sustitución por el Sistema Nacional de Posgrado (SNP), administrado por el reciente Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt). El cambio de un programa a otro ejemplifica la toma de decisiones en materia de política educativa y científica en el gobierno neopopulista de López Obrador, que ha sido marcado por la ocurrencia y la destrucción.

## El anuncio con el estilo de la casa

Siguiendo la misma escuela del presidente López Obrador que llena sus conferencias de prensa de cada mañana de ocurrencias como —por ejemplo— cuando presentó la idea de crear una red social nacional para “evitar una censura” como la de la plataforma X a Donald Trump (García, 2021), o cuando propuso la creación de una “megafarmacia” (Velázquez, 2003); la directora del entonces Conacyt y el subsecretario de educación superior, Luciano

Concheiro, anunciaron el 30 de junio de 2022, la creación del sustituto del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) por el Sistema Nacional de Posgrados (SNP). El aviso se dio en el marco del Tercer Foro Nacional de Posgrados (Conacyt, 2021b). Ahí se dijo que desde 2019 ya se estaba trabajando en la sustitución del PNPC, la idea era suplantar la “visión economicista” que rigió al PNPC por un enfoque de “pertinencia social” y “equidad epistémica” y una “visión sistémica” que integre los Programas Estratégicos Nacionales (ProNacEs) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). El planteamiento que se hizo entonces daba por hecho que eso no sucedía antes y que el cambio del PNPC por el SNP era inminente. Pero esta transición se tardó más tiempo.

Fue hasta casi un año después, el 27 de junio de 2022, cuando se anunció oficialmente el fin del PNPC en una conferencia de María Elena Álvarez-Buylla, con la compañía, nuevamente, de Luciano Concheiro (Conacyt, 2022c). La presentación estuvo marcada por las numerosas acusaciones sobre los efectos que tuvo el PNPC, que se dijo: fomentó la privatización del posgrado nacional y privilegió una evaluación “punitiva”. También se justificó la decisión porque algunos de los posgrados “mejores del mundo” para creadores habían quedado fuera de ese programa (Conacyt, 2022b). Este conjunto de afirmaciones carece de evidencia cuando se analizan las disciplinas que han sido apoyadas a lo largo de la historia del PNPC —o de sus anteriores versiones— o cuando se busca información sobre qué programas no fueron incluidos y con base en qué elementos se les llamaron a aquellos los “mejores del mundo”.

El problema con este estilo populista de hacer política pública es que el programa que tenía que sustituir al PNPC no estaba listo y eso no detuvo el anuncio de su desaparición. Parece que la guía principal de las acciones del gobierno actual es la revancha y el ajuste cuentas. Para 2024, tres años después del primer anuncio, el Sistema Nacional de Posgrados (SNP) no es más que un registro, no hay evaluación porque se supone que la instancia encargada iba a ser el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) derivada del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES). Dicho Consejo es resultado de la Ley General de Educación superior —publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2021— pero a la fecha el SEAES continúa sin presentar su propuesta de evaluar o acreditar los posgrados. Desde luego es válido discutir, si en efecto, es necesario evaluar a los posgrados, pero antes de cualquier decisión se tenían que haber revisado los resultados del PNPC y su impacto en el sistema educativo y científico.

## **PNPC: origen y desarrollo**

La evaluación de los posgrados nacionales inició en 1991 con la creación del “Programa de posgrados de excelencia”. Este programa duró 9 años, los presidentes entonces fueron Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Posteriormente, éste fue sustituido por el de “Fortalecimiento del Posgrado Nacional” (PFPN), que funcionó de 2001 a 2006, durante la presidencia de Vicente Fox. Luego, se transformó por el “Programa Nacional de Posgrados de Calidad” a partir de 2007, bajo la presidencia de Felipe Calderón, Enrique Peña y los primeros años de López Obrador, hasta su cambio en 2022 por el “Sistema Nacional de Posgrado” (SNP) (Silva Hernández, 2020).

Las transformaciones del programa implicaron cambios profundos, pero mantuvieron los principales objetivos de su creación: desarrollar las especialidades, maestrías y doctorados nacionales; clasificar a los diferentes programas de posgrado y distinguirlos dentro la vasta oferta disponible en el país; ofrecer becas a las y los estudiantes que formaban parte de esos programas y; apoyar al personal académico y a las y los estudiantes para llevar a cabo movilidad internacional temporal. En palabras de Tinajero Villavicencio (2005):

El objetivo explícito fue el de impulsar la oferta de programas nacionales de calidad y orientar a los aspirantes en la elección de programas formativos rigurosos, con un alto nivel académico. La creación de este padrón comprometió recursos sólo a aquellos programas que cumplieran con los criterios de evaluación diseñados *ex profeso* por el organismo. Es indudable que este patrón se constituyó como un marco orientador en la oferta de programas por parte de las diferentes instituciones de educación superior” (p. 107).

Una característica muy importante de este padrón es que la verificación del cumplimiento de criterios se llevó a cabo por pares académicos como lo señalan Arredondo, Pérez y Morán (2006). Además, también fungía como “un mecanismo de acreditación, cuya aprobación confiere ciertos derechos, más que de evaluación propiamente” (Tinajero Villavicencio, 2005, p. 108).

El PNPC contaba con cuatro niveles de consolidación de los posgrados: a) reciente creación; b) en desarrollo; c) consolidado; y c) competencia internacional. En cada nivel, la exigencia aumentaba, incluyendo la importancia de la movilidad internacional o contar con estudiantes de otros países. La distribución por nivel de consolidación, hasta el 2018 fue de

21% de posgrados de reciente creación, 39% en desarrollo, 29% consolidados y sólo 10% de competencia internacional (Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, 2018, p. 29). Antes de 2018 no se consideraban otras modalidades más que posgrados escolarizados de orientación en investigación y profesionales, a partir de ese año se incorporaron los de modalidad escolarizada, no escolarizada, posgrado con la industria y especialidad médica y de orientación de investigación y profesional (Patiño & Alcántara, 2020).

Dos datos interesantes son las distribuciones por área de conocimiento y la descentralización que se consiguió en el país. Los posgrados en los estados representaban un 79.8% y en Ciudad de México había un 20.2% (Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, 2018, p. 33):

En el caso de las ciencias básicas en los estados se imparten 265 posgrados que representan el 79.9% del total nacional, para las ciencias aplicadas en los estados se ofertan 879 programas que corresponde al 82.7% del total nacional y para las humanidades y ciencias sociales se imparten 581 posgrados que representan el 75.7% del total (Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, 2018, p. 32).

La estrategia de clasificación resultó en que, para enero del 2018, sólo un 22% de los programas de posgrado nacionales estaban acreditados en el PNPB. Y un 7.7% “de la oferta nacional de posgrado del área de ciencias sociales” estaban acreditadas en el PNPB. (Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, 2018, p. 6).

En la Tabla 1 se presentan algunos datos concentrados por programa. Algunos de los crecimientos son desproporcionados porque la duración de los programas fue distinta, pero evidencian aspectos interesantes. En primer lugar, se debe notar el enorme crecimiento de las becas de posgrado nacionales. Precisamente fue desde 1991, cuando nace el Programa Nacional de Posgrados de Excelencia, que se invierte la proporción entre becas nacionales y las becas internacionales. Para contrastar, en 1971, cuando nace el Conacyt, se becaron a 378 estudiantes de posgrado fuera de México (65%) y únicamente a 202 estudiantes de posgrado dentro del país (35%). Se entiende que esto se debía a que el número de posgrados nacionales era muy reducido. Para 2014, las becas en el extranjero fueron 5,205 (10%) y las becas nacionales fueron 46,109 (90%) (Maldonado, 2015, p. 99). En los primeros dos programas el crecimiento fue moderado y ya con el PNPB se dio un aumento no comparable ni con el actual SNP. En el PNPB se aumentaron 4,180 becas por año, mientras que en el SNP este crecimiento ha sido de 2,774.

Tabla 1. Comparación entre programas de posgrado, número de programas apoyados por especialidad, maestría y doctorado, becas nacionales, matrícula de posgrado y porcentaje de personas becadas con respecto a la matrícula

Programa	Número de programas apoyados de especialidad	Número de programas apoyados de maestría	Número de programas apoyados de doctorado	Becas nacionales	Matrícula de posgrado en México	% personas becadas con respecto a matrícula
Programa Nacional de Posgrados de Excelencia (1991-2000)	Sin dato	302 (en 1999)	166 (en 1999)	14,023 (en 1999)	128,062 (en 1999)	10.9%
Duración 9 años						
Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (2001-2006)	55 (en 2006)	399 (en 2006) +97 Crecimiento de 13 por año	226 (en 2006) +60 Crecimiento de 8 por año	17,660 (en 2006) +3,637 Crecimiento de 519 por año	162,003 (en 2006) +34,941 Crecimiento de 4,991 por año	10.9%
Duración 7 años						
Programa Nacional de Posgrados de Calidad (2007-2021)	406 (en 2019) +351 Crecimiento de 27 por año	1,301 (en 2019) +902 Crecimiento de 69 por año	687 (en 2019) +461 Crecimiento de 35 por año	72,011 (en 2009) +54,351 Crecimiento de 4,180 por año	384,614 (en 2009) +222,611 Crecimiento de 17,123 por año	18.7%
Duración: 13 años						
Sistema Nacional de Posgrados (2022-2024...)	627 (en 2023) +221 Crecimiento de 73 por año	1,767 (en 2023) +466 Crecimiento de 155 por año	880 (en 2023) +193 Crecimiento de 64 por año	63,689 (en 2023) -8,322 Crecimiento de 2,774 por año	437,965 (en 2023) +53,351 Crecimiento de 17,783 por año	14.5%
Duración: 3 años						

Nota. Datos tomados de:

ANUIES (2024) Anuarios Estadísticos de Educación Superior. ANUIES. Tomado de: <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

Conacyt (1999). Informe general del estado de la ciencia y la tecnología. Conacyt.

Conacyt (2000). Principales indicadores.

Conacyt. (2006a) Informe general del estado de la ciencia y la tecnología. Conacyt.

Conacyt. (2007). Informe general del estado de la ciencia y la tecnología. Conacyt.

Dirección Adjunta de Posgrado y Becas. Dirección de Posgrado (2018). Conacyt, enero.

Presidencia de la República (2023). 5 Informe de Gobierno 2022-2023. Presidencia de la República.

Ponce Ramírez, Luis (2022a). Diagnóstico: Las capacidades Científicas, Humanísticas y Tecnológicas. Unidad de Posgrado, UNAM. Abril.

Ponce Ramírez, Luis (2022b). Resultados e Impacto en la calidad y pertinencia de los programas de posgrado del PNP. Unidad de Posgrado, UNAM. Abril.

En segundo lugar, se deben contrastar los números que el gobierno de López Obrador exhibe en materia de becas. Proporcionalmente a la matrícula, el número de becas a estudiantes en posgrados nacionales ha bajado en un 4.2%. Esto a todas luces no se corresponde con la retórica de su gobierno que se la pasa anunciando que otorga más becas que los sexenios anteriores o que otros países. Según la directora del Conahcyt; “Desde 2019 se han otorgado anualmente más de 80 mil becas, logrando el programa público de apoyos a posgrados de mayor cobertura del mundo” (Álvarez-Buylla. 2023). De hecho, el crecimiento de becas es —con respecto al PNPC— de 1.5 menos en el SNP (Tabla 1).

En tercer lugar, hay un crecimiento notorio en el número de posgrados pertenecientes al SNP con respecto a los anteriores programas, del doble o más en el caso de las especialidades. Entre otras cosas, eso tiene que ver con lo que se aborda en la siguiente sección. Actualmente el SNP es solamente un registro, sin importar cualquier tipo de indicador, excepto el cobro de cuotas y la naturaleza de la institución, si es pública o privada.

## **El ciclo de políticas en el neopopulismo: el caso del SNP**

“Calidad” es un concepto que este gobierno desechó. Para empezar, se eliminó de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se sustituyó por el término de “excelencia”, no obstante que calidad es un término usado en la literatura especializada y, en particular, el cuarto de los Objetivos del Desarrollo Sostenible es “educación de calidad” (United Nations, 2016), referida a las condiciones y cualidades que debe tener la educación (Latapí, 2009). En el gobierno de López Obrador, a los términos calidad y evaluación en educación se les vincula con una visión Tylorista de lo educativo. Es decir, con aquella corriente que primordialmente relaciona a la educación con la productividad económica y sólo tiene ese objetivo y no el de formar ciudadanos o personas. La postura es una caricatura. La evaluación sirve para mejorar los procesos, en políticas públicas es una parte importante del ciclo (Comfort, 1982). La evaluación educativa es útil para comparar, clasificar, dar incentivos, aunque es verdad que a los procesos de evaluación se les atribuyen efectos no deseados como competitividad, individualismo, simulación, condicionamiento. Pero también existen los objetivos buscados por la evaluación, en el caso que nos ocupa: incrementar el número de publicaciones; mejorar la eficiencia terminal en los posgrados; distinguir las trayectorias académicas destacadas; mejorar la asignación de becas; incrementar matrícula en ciertos campos de investigación; incrementar las patentes; mejorar

la infraestructura de las instituciones de educación superior; impulsar la relevancia social de la investigación; rendición de cuentas; entre otras.

Para entender la toma de decisiones de este gobierno se puede seguir el clásico ciclo de políticas (iniciación; estimación; selección; implementación; evaluación y terminación) (Aguilar, 1993). No obstante, cuando se trata de un gobierno populista, las características de cada etapa cambian. Si bien, sabemos que el populismo es un término ambiguo, que no define necesariamente una ideología, hay populismo de derecha o de izquierda; lo que sí se reconoce es que se trata de una forma y estilo de gobernar (Mude & Rovira, 2017; Urbinati, 2019a; Urbinati, 2019b). Para diferenciar cronológicamente a este tipo de regímenes, se le denominan ahora gobiernos neopopulistas (Rodríguez & Maldonado-Maldonado, 2019), adicionalmente al carisma de estos liderazgos, de su aversión en contra de las élites, la simplificación de sus enemigos, la victimización de sus seguidores, destaca la desconfianza a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, el ataque a la prensa crítica al gobierno y el deseo de erosionar y hasta destruir política y legal a sus adversarios.

Dussauge-Laguna (2022) describe algunas de las características que las diferentes etapas del ciclo de políticas tienen cuando hablamos de un gobierno populista como el de López Obrador.

1. Establecimiento de la agenda. Dice Dussauge-Laguna (2022) que la agenda es congruente con las prioridades del líder populista, se incorporan los temas de quienes fueron excluidos anteriormente y no caben los temas de los que consideran como “actores ilegítimos”. En el caso del Conahcyt, no existieron convocatorias abiertas y plurales para discutir el rumbo del posgrado nacional. En los diferentes eventos convocados por el Consejo no participaron voces disidentes o que pudieran presentar otro punto de vista. Para la directora del Conahcyt, Álvarez-Buylla, y las personas que trabajan con ella, cualquier opinión contraria no tienen ninguna legitimidad.

Una de las principales justificaciones para eliminar el PNPC fue culpar al programa de la privatización del posgrado. Así lo señalaba la directora del Consejo:

[...] el Programa Nacional de Posgrados de Calidad nació con el objetivo de impulsar la formación de posgraduados dentro de las instituciones educativas del país pero que, al igual que otras iniciativas emprendidas en el periodo neoliberal, se priorizó la visión productivista y la competencia; el centralismo y la evaluación cuantitativa de los programas, además de que se desvincularon los posgrados de las

prioridades de investigación en humanidades, ciencias, tecnologías e innovación que necesita el país (Conacyt, 2021a).

Lo que la versión oficial no dice es que apenas un 34.7% de la matrícula de posgrado se encuentra inscrita en instituciones públicas (151,987 estudiantes en 2022-2023) y 65.3% en instituciones particulares (285,925 estudiantes) (Subsecretaría de Educación Superior, 2024). La acusación dirigida al PNPC omite el crecimiento histórico de los posgrados particulares y la falta de correspondencia con la demanda nacional. La exigencia de tiempo completo de los posgrados del PNPC ha sido una limitante para que personas empleadas opten por posgrado; precisamente uno de los principales atractivos de los programas en instituciones particulares es la flexibilidad de horarios. Lo más importante es mencionar que el PNPC apenas apoyó a 6% de programas en instituciones privadas (Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, 2018, p. 28). Así que señalar al PNPC como el causante de la privatización del posgrado nacional es absurdo, aunque es un argumento que se repitió en cada presentación pública del Consejo.

Otro tema en el que se insistió es que el PNPC no apoyó el desarrollo de ciencia básica. Sin embargo, si se repasan las áreas apoyadas, por ejemplo, en 2006, estaban: física, matemáticas y ciencias de la tierra: 11%; biología y química: 10.5%; medicina y ciencias de la salud: 14.8%; humanidades y ciencias de la conducta: 10.4%; ciencias sociales, 18.5%; biotecnología y ciencias agropecuarias: 12.5% e; ingeniería: 22%. También se le culpó al PNPC por la escasez de médicos con especialidades, no obstante que en el mismo año en las áreas de salud: 69% de becas fueron para una especialidad médica, 10% para el doctorado y 12% para la maestría: (Conacyt, 2006b). Aún más, entre las áreas prioritarias del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI) se encontraban: Sociedad, desarrollo tecnológico, ambiente, desarrollo sustentable, salud, energía, conocimiento del universo (Dirección Adjunta de Posgrado, 2018, p. 41). En el área relativa al medio ambiente los temas más desarrollados fueron: “aprovechamiento y protección de ecosistemas y de la biodiversidad” y “gestión integral del agua, seguridad hídrica y derecho al agua”. En el área conocimiento del universo el tema más desarrollado fue: “estudios de física, matemáticas, química y sus aplicaciones”. En el área de desarrollo sustentable: “alimentos y su producción” y “ciudades y desarrollo urbano”. En el área de desarrollo tecnológico: “desarrollo de la biotecnología” e “ingenierías para incrementar el valor agregado de las industrias” y “desarrollo de nanomateriales y de nanotecnología”. En el área de energía: “desarrollo y aprovechamiento de energías renovables y limpias” y “consumo sustentable

de energía". En salud: "enfermedades emergentes importancia nacional" y "medicina preventiva y atención a la salud". En sociedad: "estudios de la cultura humana", "comunicación pública de la ciencia" y "combate a la pobreza y seguridad alimentaria". Con este listado de temas cuesta trabajo estar de acuerdo con la acusación de que el conocimiento científico se volvió "neoliberal".

Una justificación adicional fue que el PNPC dejó fuera a las áreas creativas, con lo cual además parece que se desconocía la existencia del programa del "Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) nacido en 1989. Una revisión de algunas áreas apoyadas en los posgrados del PNPC incluyeron temas como: "protección legal de obras literarias, musicales, artísticas, escenográficas, fotográficas, audiovisuales o desarrollo de software" (Ponce Ramírez, Luis (2022b).

2. Formulación y diseño de la política. De acuerdo con Dussage-Laguna (2022) en el populismo se ignoran los temas que no son prioritarios para su agenda, en este caso los efectos positivos del PNPC, y se hacen consultas parciales, sin posibilidad de réplica. El diseño que se hace es pobre, muchas veces no se considera si la propuesta es viable legalmente y se busca construir clientelas a partir de las decisiones tomadas.

Al respecto, nunca se mencionó la mejora en la eficiencia terminal en los posgrados pertenecientes al PNPC. Si bien es debatible este indicador porque generó muchas presiones al interior de los posgrados, también debe reconocerse que mejorar la eficiencia permite que los posgrados admitan más estudiantes cada ciclo escolar y empuja a las y los estudiantes a titularse en tiempo. Para las maestrías, la eficiencia terminal global fue de 63.3% en un tiempo promedio de 2.47 años para todas las áreas analizadas. Para los doctorados, la eficiencia terminal global es de 62.2% en un tiempo promedio de 4.16 años. En el caso de la tasa de graduación de los programas de competencia internacional era de 70%; la tasa de los programas consolidados de: 67%; en desarrollo: 59% y reciente creación: 26% (Ponce Ramírez 2022a).

En el diseño de política también se incurrieron en errores importantes. En el anuncio del SNP se dijo que se iban a seguir apoyando a "estudiantes de bajos recursos de las universidades privadas". Sin embargo, semanas después se confirmó que: "el principal criterio para la asignación de becas de posgrado con el nuevo SNP es que los programas pertenezcan a instancias públicas" (Sánchez, 2022). No son pocas las demandas legales que están en curso ante la exclusión del personal docente y de instituciones de educación particulares por los programas establecidos por el Conahcyt (Animal Político, 2021).

3. Implementación. Los gobiernos populistas ignoran la complejidad de los cambios, como señala Dussauge (2022), aplican modelos discrecionales de implementación en donde participan pocos actores no gubernamentales y, también, se echa mano de redes de grupos de personas leales a su proyecto político. Existe improvisación en los procesos de implementación y bastante simulación de lo que supuestamente se hace.

Cuando se hizo el anuncio del cambio de programa, no se tenía listo el SNP. Lo prometido sigue pendiente. Al ser solamente un registro, el SNP permite que muchos posgrados sean inscritos, pero sin garantizar más becas. De hecho, a pesar de la promesa de que nadie se va a quedar sin becas, la implementación ha sido tan atropellada ya que —a diferencia del PNPC— ahora estar inscrito en el SNP no significa la asignación de una beca. Mientras tanto, el discurso oficial iba en el sentido de decir que “hay acceso universal de becas para estudiantes aceptados en posgrados públicos de investigación y profesionalizantes en todas las áreas en concurrencia con IES” (Álvarez-Buylla, 2023).

Para empezar, las clasificaciones del SNP resultaron problemáticas para las instituciones y sus posgrados. La división es: posgrados públicos de investigación; posgrados privados de investigación; posgrados públicos de profesionalización y; posgrados privados de profesionalización (Conahcyt, 2024). Como se recordará, anteriormente la clasificación era por nivel de consolidación y ahora se pasó a uno por tipo de orientación: profesionalizante o de investigación. Como el Conahcyt decidió arbitrariamente la ubicación de los programas, se generó mucha confusión. No fueron pocos los posgrados que quedaron en la clasificación de profesionalizante, a pesar de que su registro oficial era como de investigación básica. Dos áreas de conocimiento afectadas por estos criterios fueron la económico-administrativa y la de educación.

Pero lo que en realidad estaba buscando el Conahcyt era corresponsabilidad de las IES para aportar becas. En la ANUIES se presentaron las estimaciones de las becas que se buscaba que aportaran las instituciones: 500 de la UNAM; 300 del IPN; 119 de la UAM; 100 del Cinvestav y; 110 de los centros Conahcyt (Conahcyt, 2023). La exigencia de financiar becas no estuvo acompañada de fondos adicionales. No se hizo pública ninguna respuesta de estas instituciones, con lo cual es muy posible que todas hayan cumplido con esa petición.

Para 2024, los programas aceptados para IES públicas fueron 2,249 y 58 de instituciones particulares. Los programas que están en revisión o no aceptados hasta el momento son 569 de IES públicas y 72 de IES particulares. Las y los estudiantes en los posgrados que no recibieron beca se inconformaron, hubo protestas en algunos estados y las manifestaciones llegaron hasta la Cámara de Diputados (Sarabia y Delgado, 2023).

4. Evaluación. Se usan datos alternativos; se ignora el valor de la evaluación y sus herramientas. Además, se descalifica, de acuerdo con Dussage-Laguna (2022), a los expertos. A meses de que termine el sexenio, ninguna evaluación del SNP está prevista por parte del Conahcyt. Ni siquiera han dado a conocer públicamente el *Informe General 2022* del Conahcyt aunque se supone que fue presentado ante el Consejo General del organismo (Conacyt, 2022a).

5. Terminación. Es muy pronto para hablar de esta etapa, pero en unos meses se tendrá que revisar el destino del SNP ante el inminente cambio de sexenio.

## Reflexiones finales

La fecha que se anunció el SNP, el subsecretario de educación superior, Luciano Concheiro, lo calificó como “un día histórico”. Si algo tiene la retórica neopopulista es que no se contiene en el uso de adjetivos. Sin embargo, el SEAES sigue sin presentar su propuesta de evaluación de los posgrados. Como ya se mencionó, la agenda neopopulista de educación menosprecia el papel de la evaluación (Rodríguez Gómez & Maldonado-Maldonado, 2019). Además de todo, a este sexenio le quedan pocos meses y esto significa que se ve muy complicado implementar algo bien hecho antes del cambio de gobierno.

El caso de la desaparición del PNPC y el surgimiento del SNP —desde la lupa de lo que representa un gobierno neopopulista— confirma que el ciclo de políticas bajo un régimen político de este tipo cuenta con peculiaridades exclusivas tanto en el diseño de políticas, la implementación o la manera como se conforma la agenda. El uso de la propuesta conceptual de Dussage-Laguna (2022) permitió ejemplificar las diferencias en cada etapa en un ámbito muy concreto: los programas dirigidos al posgrado nacional.

Básicamente lo que pasó en México fue que se desmanteló un programa de evaluación de posgrados, que los clasificaba y promovía su desarrollo y, a cambio, se instauró un programa incompleto y limitado. No está de más recordar que el PNPC era un programa con carencias y deficiencias; tampoco olvidar las críticas que existían al mismo por las presiones que ponía a las coordinaciones de los posgrados, a las y los docentes y las y a los estudiantes, pero había dado resultados que debieron de haber sido señalados y contrastados. Ahora lo único seguro es la incertidumbre.

Los conflictos que muestra el SNP en la definición de sus clasificaciones, sólo es uno de los problemas presentes. La coacción sobre las instituciones de educación superior puede

traducirse en tensiones políticas, especialmente ante la escasez de recursos públicos destinados a las IES y a las actividades de investigación. Por si fuera poco, la gratuidad constitucional de la educación superior aumenta la presión porque ahora ninguna institución de educación superior pública debe cobrar cuotas o servicios. Mientras el presupuesto no se incrementa, ni siquiera por encima de la inflación, cada vez habrá menos garantías de que matricularse en un programa de posgrado del SNP significa el acceso a una beca. No se puede pasar por alto que el otorgamiento de becas ha sido un elemento indiscutible para atraer estudiantes a estos posgrados.

Ante este panorama, como dicta el estilo neopopulista de gobernar, el presidente López Obrador y de su directora del Conahcyt, Álvarez-Buylla, no se cansan de repetir que estamos mejor en el ámbito de la política científica y que gracias a sus decisiones, el programa de posgrado ya no tiene la “etiqueta neoliberal”. Se asume que con eso la comunidad científica se debería conformar y, sobre todo, que —gracias a ello— el desarrollo del posgrado nacional está garantizado.

Finalmente, vale la pena señalar que varios de los temas importantes que se deberían estar discutiendo entre la comunidad científica y académica mexicana como el rumbo que debe tener el país con respecto a la producción de conocimiento, el papel que en esto tienen las becas, los incentivos para lograr que la investigación que se produce en el país sea más relevante, no se han abordado a fondo. La discusión de la *Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación* era la oportunidad perfecta, pero se desperdició. Al final de cuentas parece que el balance en materia de educación superior y de ciencia es que estamos terminando otro sexenio perdido y los datos son contundentes por más retórica que se quiera imponer. Eso pasa en los regímenes neopulistas: la realidad termina imponiéndose a la entelequia.

## Referencias

- Aguilar, L. (coord.) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez-Buylla, M.E. (2023). Cuenta oficial de X. Octubre 1. <https://x.com/elenabuylla?lang=es>
- Arredondo, V., Pérez, G., & Morán, P. (2006). Políticas del posgrado en México. *Reencuentro*, 45. <https://www.redalyc.org/pdf/340/34004509.pdf>
- ANUIES. (2024). Anuarios Estadísticos de Educación Superior. <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

- Animal Político. (2021, septiembre 29). Juez frena al Conacyt: Investigadores de instituciones privadas seguirán en el Sistema Nacional. Revisado el 29 de marzo, 2024. <https://www.animalpolitico.com/politica/juez-conacyt-investigadores-instituciones-privadas>
- Comfort, L. (1982). *Education Policy and Evaluation: A context for change*. Pergamon Press.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (1999). *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología*. Conacyt.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2000). *Principales indicadores*.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2006a) *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología*. Conacyt.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2006b). *PNP por estado*. Presentación de Power Point.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2007). *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología*. Conacyt.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2021a). *Anuncian la creación del Sistema Nacional de Posgrados que sustituirá al PNPC*. Comunicado 226. <https://conahcyt.mx/anuncian-la-creacion-del-sistema-nacional-de-posgrados-que-sustituira-al-pnpc/>
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2021b). *Nuevas bases para la formación e investigación en posgrados* Conacyt. 30 de junio, 1 y 2 de julio. <https://www.youtube.com/watch?v=MN7Uvd50Hqo>.
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2022a). *Ciencia aplicada en favor del pueblo de México: Informe General 2022 del Conacyt*. Comunicado. [https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/comunicados/Comunicado\\_335\\_61222\\_vf.pdf](https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/comunicados/Comunicado_335_61222_vf.pdf)
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2022b). *Nuevo programa de becas nacionales* Conacyt. 12 de enero. [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=3083470815223422](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=3083470815223422)
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2022cb). *Sesión informativa SEP-Conacyt*. 27 de junio de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=jMJh2GA8L8o>.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (2023). PPT. *Anuies*, 12 de septiembre.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (2024). Portal de Consultas del Sistema Nacional de Posgrados (SNP). <https://conahcyt.mx>
- Dirección Adjunta de Posgrado y Becas. Dirección de Posgrado, Conacyt (2018). Conacyt, enero.
- Dussauge-Laguna, M. (2022). The promises and perils of populism for democratic policymaking: the case of Mexico. *Policy Sciences*, 55: 77 – 803. Consultado el 22 de marzo de 2024. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-022-09469-z#Tab1>

- García, J. (2021). López Obrador pone a las redes sociales en la mira. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-01-22/lopez-obrador-pone-a-las-redes-sociales-en-la-mira.html>
- Lastiri, D. (2023). Suprema Corte admite impugnaciones contra el decreto que reforma el Conacyt. Proceso. Revisado el 29 de marzo, 2024. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/7/13/suprema-corte-admite-impugnaciones-contr-el-decreto-que-reforma-el-conacyt-310665.html>
- Latapí, P. (2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(40), 255-287.
- Maldonado-Maldonado, A. (2015) Is Mexico Sending Mixed Messages About International Skilled Migration and Knowledge Production? *Voices of Mexico*, issue 99, Spring-Summer. 115–199.
- Moreno, C. I. & Cedillo, D. (2022) Educación superior y ciencia en el PPEF 2023: otra oportunidad perdida. Distancia por tiempos. Blog de educación de la revista *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/educacion-superior-y-ciencia-en-el-ppef-2023-otra-oportunidad-perdida/>
- Mude, C. & Rovira, C. (2017). *Populism. A very short introduction*. Oxford University Press.
- Patiño, J. & Alcántara, A. (2020). El Programa Nacional de Posgrados de Calidad en suspenso. Distancia por tiempos, blog de educación de la revista *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/el-programa-nacional-de-posgrados-de-calidad-en-suspenso/>
- Ponce, L. (2022a). *Diagnóstico: Las capacidades Científicas, Humanísticas y Tecnológicas*. Unidad de Posgrado, UNAM.
- Ponce, L. (2022b). *Resultados e Impacto en la calidad y pertinencia de los programas de posgrado del PNPC*. Unidad de Posgrado, UNAM.
- Rodríguez, R., y Maldonado-Maldonado, A. (2019) “More with less” in Higher Education in Mexico. *International Higher Education*, number 99, fall: 4-5. <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/11641/9705>
- Sánchez, I. (2022). Perciben incertidumbre en posgrados de Conacyt. Reforma.
- Sarabia, D. y Delgado, D. (2023). Universidades confirman recorte de becas de posgrado por orden de Conahcyt; piden reunirse con gobierno, ante afectaciones. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/sociedad/becas-posgrado-universidades-recorte-conacyt>
- Silva Hernández, F. (2020). Alcances y límites d la asignación de presupuesto y financiamiento en posgrados del PNPC-Conacyt. *Revista Perspectiva Empresarial*, 7(2) julio diciembre, 65-73.
- Subsecretaría de Educación Superior. (2024). Perfil Estadístico del Sistema Nacional de Educación Superior (Del ciclo escolar 2022-2023).
- Tinajero, G. (2005). Una década de acreditación de programas de posgrado: 1991-2001. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(133), enero-marzo.

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602005000100107](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602005000100107)

Torres Cruz, I. (2023). Estudiantes se mantienen en protesta por falta de becas. *Crónica*. <https://www.cronica.com.mx/academia/estudiantes-mantienen-protesta-falta-becas.html#>

Torres Cruz, I. (2023). Ley de ciencia: Anuncia SCJN que resolverá sobre su inconstitucionalidad. *Crónica*. <https://www.cronica.com.mx/academia/ley-ciencia-anuncia-scn-resolvera-sobre-inconstitucionalidad.html>

United Nations. (2016). *The Sustainable Development Goals Report 2016*.

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016.pdf>

Urbinati, N. (2019). *Me the people. How populism transforms democracy*. Harvard University Press.

Urbinati, N. (2019). *Political Theory of Populism*. Annual Review of Political Science.

Velázquez, M. (2023). AMLO propone crear una farmacia con todas las medicinas del mundo. *Publímetro*. <https://www.publimetro.com.mx/nacional/2023/08/02/propone-amlo-crear-farmacia-con-todas-las-medicinas-del-mundo/>



# La descalificación desde el poder de las universidades autónomas. La destrucción de un paradigma y la incertidumbre de un remplazo

Romualdo López Zárate

## Introducción

A partir del arribo del nuevo gobierno federal, 2018, se está viviendo un cambio de época en la relación entre el gobierno federal y las universidades públicas autónomas.

El artículo aborda, primero, el cambio de paradigma de evaluación del desempeño de las universidades públicas autónomas; segundo, el cambio en la relación con el nuevo gobierno federal instaurado en 2018; tercero, destacar la fortaleza de las universidades públicas autónomas.

## Un botón de muestra

El Dr. José Sarukhán Kermes, ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (1989-1997) renunció el 25 de agosto de 2022 a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)

“Tras estar cansado de remar contra la corriente y ahorcado financieramente por el gobierno federal”. Fueron sus palabras. Comparto la reflexión de Jesús Silva Herzog “Lo que pasó con la CONABIO no es más que el golpe más reciente que ha propinado un régimen que no deja de dar muestras de mezquindad<sup>10</sup>. A una institución técnica fundada por uno de los grandes sabios mexicanos, José Sarukhán; a una institución que ha integrado a lo largo de décadas un reconocido cuerpo de profesionales se envía a un delegado político para anularla” (Reforma 29 /08/2022, p14).

---

<sup>10</sup> Mezquindad en su doble acepción: como ruindad y como tacañería,

Este hecho es una muestra de las preocupantes relaciones entre las instituciones de investigación y el actual gobierno federal (2018-2024).

## **Las vicisitudes del presente y la incertidumbre del futuro**

A lo largo de más de tres décadas, desde 1990, las universidades autónomas fueron proponiendo y a la vez incorporando un conjunto de innovaciones que tendían, por un lado, a recuperar lo que se había desdibujado o perdido en la década de los ochenta y, por otro, a renovar la confianza de la sociedad en ellas.

Las innovaciones surgían del gobierno federal, resultado del programa de “modernización” de la educación superior impulsado por el gobierno priista de Salinas de Gortari y la Subsecretaría de Educación Superior. Pero también eran producto de grupos de universitarios e instituciones que urgían una reforma que recuperara el dinamismo perdido y superar la confrontación entre las instituciones de educación superior con los gobiernos federal y estatales y procurar una mayor vinculación con la sociedad y el mercado.

Surgieron y se desarrollaron un conjunto de programas que no eran nuevos, en tanto siempre han estado presentes en el desarrollo de las funciones universitarias, pero que se les dio un impulso vigoroso. El principal fue la evaluación como eje para otorgar presupuestos adicionales condicionados en un marco de competencia (Acosta, 2020; Buendía Espinoza, 2020). La evaluación se aplicó al quehacer de las universidades, a sus programas a sus actores, estudiantes, profesores, investigadores, académicos con la notable excepción de la evaluación de los funcionarios.

Otros aspectos que se reforzaron con la modernidad fueron: el impulso renovado a la función de investigación mediante el aumento de la contratación del personal académico de tiempo completo y su habilitación por la obtención del doctorado; la introducción de programas de estímulos diferenciados al mejor desempeño académico. También se formularon iniciativas para recuperar aspectos sustanciales a las universidades que habían decaído en la década anterior, como ampliar la cobertura tanto en las instituciones existentes como por la creación de nuevas (como las universidades tecnológicas, politécnicas, interculturales); desarrollar investigación de frontera en diversos campos e impulsar aquella que coadyuvara a atender y resolver grandes problemas nacionales, desarrollar nuevas formas de extensión y difusión de la cultura (Rubio, 2006).

En este conjunto de innovaciones, algunas pueden ubicarse en una perspectiva neoliberal (la competencia, el cumplimiento de indicadores de calidad, el financiamiento condicionado, el trabajo individualizado ), otras tenían el propósito de atender de mejor manera el cumplimiento y desarrollo de las funciones encomendadas a las instituciones de educación superior, como la ampliación de la cobertura, la actualización de planes y programas de estudio, la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, el acceso y manejo de bases de datos. Se pretendía dar una respuesta idónea a lo que Brunner caracterizó con mucho acierto como las nuevas demandas por estudios superiores en contexto de la masificación educacional; las nuevas demandas por cambios en el contexto de la información y el conocimiento; nuevas demandas ocupacionales, nuevas demandas del contexto del desarrollo y nuevas demandas del contexto cultural (Brunner, 2002).

Este movimiento reformador no era propio ni único de nuestro país, era una corriente que se manifestaba en los países con gobiernos formalmente democráticos. Grandes acontecimientos mundiales influyeron en la generación de los cambios, señaladamente, la caída del muro de Berlín y el fin de la URSS; la amenaza del calentamiento global; la demanda social por la transparencia en el manejo de los recursos públicos, el acceso amplio a la información, la rendición de cuentas a la sociedad, el respeto a la diversidad, la creciente exigencia por hacer efectivos los derechos humanos.

La aspiración a la sociedad del conocimiento y a la resolución de problemas ancestrales y nuevos han estado presentes antes y ahora en el quehacer de las universidades si bien, no con suficiente énfasis.

A lo largo de estas tres décadas se configuró un “discurso” denso de los beneficios de los programas emergentes, de su impacto positivo en la transformación de las instituciones, de los resultados espectaculares que se conseguirían. Se construyó un andamiaje burocrático para administrar los programas en todas las instituciones de educación superior, con especial énfasis en las universidades autónomas que se constituyeron como el ejemplo del cambio. Fueron ellas las que mejor comprendieron y apoyaron estas innovaciones. La necesidad de recursos adicionales motivó a las autoridades a sumarse a estas iniciativas y para ello conformaron equipos de trabajo especializados para gestionar y responder oportunamente a las exigencias de la subsecretaría de educación superior. Fueron sometidas a ritmos pesados de trabajo para convencer a los académicos de sumarse al esfuerzo, capacitarlos para atender las múltiples demandas de información manifestadas en formatos extensos. Buena parte de la burocracia universitaria y un gran

número de académicos dedicaban, cada año, muchas horas de trabajo a preparar, gestionar, administrar y entregar cuentas de los resultados de los programas e informar del uso de los recursos, a la SEP, no necesariamente a los órganos colegiados de las universidades. Aún no se terminaba de hacer uso de los recursos, que generalmente se entregaban ya iniciado el año, cuando había que hacer de nuevo el proceso para el siguiente. Y así por décadas con diferentes programas. Este proceso cansado, pesado, reiterativo fue impulsado por los rectores a los que el Dr. Adrián Acosta calificó acertadamente como “gerentes” de las políticas públicas del gobierno federal (Acosta, 2010).

La UNAM no fue partícipe de estos programas y la UAM lo hizo sólo en algunos. Por ejemplo, tanto la UNAM como la UAM diseñaron y aplicaron modelos propios para otorgar a todo el personal académico de tiempo completo que cumpliera ciertos requisitos una compensación económica adicional por un trabajo extraordinario. En las demás universidades el apoyo económico se daba no a todos los que cumplieran los requisitos sino sólo para los que alcanzara el presupuesto disponible.

En 2009 estaban en operación tres grandes fondos que comprendían más de 15 programas con presupuesto asignado. Los fondos eran: a) para mejorar y asegurar la calidad, b) para ampliar la cobertura y c) para atender programas estructurales,<sup>11</sup>. El monto asignado a estos tres fondos, en pesos de 2019, alcanzaron su nivel máximo en 2009, (\$15,887 millones), se redujeron significativamente en el sexenio de Peña Nieto (de 10,983 millones en 2012 a 3,331 en 2018) y prácticamente desaparecieron en el actual sexenio (769 millones en 2022) (Mendoza, 2022, p. 193)<sup>12</sup>

Este conjunto de innovaciones respondía a una corriente global que, inspirada en la Nueva Administración Pública, pretendía lograr mayor eficacia en las labores de las instituciones de educación superior. En Estados Unidos, por ejemplo, Robert Birnbaum expuso con detenimiento cómo una variedad de programas administrativos desarrollados en las industrias y en el gobierno, desde los años setenta, se impusieron en las universidades bajo el pretexto de que éstas estaban en crisis y era indispensable obligarlas a utilizar esos

---

<sup>11</sup> El Fondo para asegurar la calidad comprendía los siguientes programas: Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) que se transformó en Programa de Desarrollo del profesorado (PRODEP); Fondo para la modernización de la educación superior (FOMES); fondo para asignar presupuesto de acuerdo con la fórmula de ANUIES (programa CUPIA); programa para elevar la calidad de las IES, fondo para las universidades públicas estatales, programa de carrera docente.

<sup>12</sup> Cf. Tabla 1: Fondos extraordinarios para apoyar la educación superior, 2006,2010,2019.

programas que supuestamente habían tenido éxito en la industria y en el gobierno. Birnbaum los calificó como “modas” pues tienen un ciclo de vida corto: surgen fuera de las universidades, irrumpen en ellas y pronto son desechadas, aunque dejan problemas que perduran por algún tiempo y son difíciles de erradicar. Una de sus principales conclusiones es que esas “modas” fracasan en las universidades porque éstas tienen objetivos diferentes a los de la industria (la ganancia) o el gobierno (la administración de servicios y el mercado electoral). Las universidades son instituciones de cultura y los imperativos de eficacia, rendimientos, resultados a corto plazo son ajenos a la misión de las universidades. (Birnbaum, 2000) La planeación estratégica, por ejemplo, fue abandonada en las universidades en los EUA desde fines del siglo pasado cuando en México se impulsó el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) sustentado en la planeación estratégica, programa estrella del gobierno de Vicente Fox, a principios de este siglo (López, 2012).

A fines de la primera década de este siglo XXI varios de los investigadores mexicanos de la educación superior empezaron a documentar los efectos no previstos e incluso perversos que estaban resultando de la aplicación de los múltiples programas federales para las universidades públicas. (López, Casillas, 2006; Diaz Barriga, 2008, Buendía Espinoza, 2020). La ANUIES en su propuesta de programa para la educación superior en 2012 destacaba que el ciclo de políticas públicas iniciado en los años noventa estaba produciendo ya rendimientos decrecientes y urgía al gobierno federal y a las IES a pensar en un nuevo ciclo de políticas públicas (ANUIES, 2012).

Lo construido a lo largo de casi 30 años sentó bases en las universidades, se crearon estructuras administrativas adicionales paralelas a la propiamente universitarias (establecidas en su legislación) que convivían e incluso se sobreponían a las formales; se contrató a personal no académico para gestionar esos programas. Gestócratas, los llamó atinadamente, Adrián Acosta, Los profesores e investigadores se adaptaron e incluso hicieron suyos algunos y defendieron los requisitos para lograr un ingreso adicional. Rectores, funcionarios, académicos, estudiantes, administradores y directivos de la SEP, se ajustaron a esta nueva estructura, pero sin dejar de atender y cumplir con la normativa institucional propia.

## La llegada del nuevo gobierno a fines de 2018

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) contó con el apoyo de miles de universitarios que estaban decepcionados y hartos de la frivolidad e ineficiencia del gobierno priista de Peña Nieto. Urgía el cambio en muchos ámbitos de la educación superior que numerosos investigadores habíamos documentado y en menos de un año nos dimos cuenta de que las universidades públicas autónomas no eran tomadas debidamente en consideración para apoyar los procesos de transformación. No se les daba mayor importancia ni en el Plan Nacional de Desarrollo ni el Programa sectorial. Hubo una inquietud mayúscula cuando en la propuesta de reforma al artículo tercero constitucional formulada por el ejecutivo en 2019 desaparecía la fracción VII destinada precisamente a la autonomía de las universidades. La reacción de varios universitarios fue inmediata y enérgica. Se argumentó que había sido un error administrativo. Muchos no lo creímos y lo que ha venido sucediendo apunta a que no fue un olvido, era, es una intención acotar la autonomía.

Hay varios indicadores de ello. Con datos publicados por el propio gobierno federal, el presupuesto público federal y estatal para la educación superior ha disminuido, a pesos constantes, de 2019 a 2022 (CONACES, 2022: Cuadro 2: Presupuesto público a la educación superior y presupuesto por alumno). Lo resume muy bien Javier Mendoza: “La evolución desfavorable del presupuesto en la primera mitad del gobierno (de AMLO) dificultó atender los desafíos de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, no obstante, las renovadas acciones desplegadas para la transformación del sistema Nacional de Educación Superior en todo el país” (Mendoza, 2022,279).

El presupuesto para los programas extraordinarios, como ya se comentó, se redujo severamente. El Fondo para asegurar la calidad (donde se encuentra el de carrera docente, el PRODEP, el PIFI) se redujo a la tercera parte. El fondo para ampliar la cobertura se le asignó CERO pesos al igual que al Fondo para atender los problemas estructurales (Cuadro 1. Fondos extraordinarios para apoyar la educación superior, 2006, 2010 2019).

En contraparte, el programa de becas aumentó significativamente de 2018 con 3,99 millones de pesos a 9,000 en 2019. Este cambio representa un giro importante en el financiamiento: de otorgarlo a las instituciones (la oferta) se destina a la demanda (los estudiantes) y el manejo de las becas lo asume el gobierno federal.

En un año, la mayor parte de los referentes institucionales de calidad, de buen desempeño académico que se habían construido a lo largo de casi 30 se quedaron sin el

principal pilar de su existencia: sin presupuesto. ¿Qué razón tenía, tiene, continuarlos?, ¿cómo financiarlos? Su eliminación lleva a dismantelar la estructura administrativa construida alrededor de ellos, a enfrentar la incertidumbre sobre la existencia de nuevos mecanismos de evaluación, a quebrantar la esperanza de un ingreso mayor cuando el presupuesto para la carrera docente se redujo.

Ha surgido una nueva narrativa por el mandato constitucional de 2019 sobre la gratuidad y universalidad de la educación superior. En la propia Constitución se previó el mecanismo legislativo para hacerlo: en el presupuesto federal se incluirían recursos adicionales y además se crearía un fondo federal especial.<sup>13</sup>

En marzo de 2021 se aprobó por fin, la Ley General de Educación Superior (LGES). En su apartado dedicado al financiamiento de la educación superior se enlistan un conjunto de disposiciones para avanzar en la progresividad de la obligatoriedad y de la gratuidad en la educación superior.<sup>14</sup>

La expectativa se convirtió en pesadumbre cuando en el presupuesto de 2020 ni en el de 2021, 2022 y 2023 se asignaron recursos adicionales y el Fondo Federal Especial para asegurar la obligatoriedad no se ha creado aún.

El desencanto no sólo está en la disminución de los recursos a precios constantes, sino sobre todo por una narrativa gubernamental que cuestiona el quehacer de las universidades públicas autónomas. Lo más significativo y preocupante son las opiniones contundentes, sin matices, parciales y descalificadoras del presidente de la República hacia las universidades públicas autónomas. Difunde opiniones y aseveraciones que pueden ser aplicables a algún sector de una universidad, a un personaje o a una acción reprobable, pero

---

<sup>13</sup> El transitorio décimo quinto estipula que “Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios...; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a los que se refiere este artículo, así como la pluri anualidad de la infraestructura de como dismantelar la estructura administrativa uno de los pilares de su presupuesto” (Art. 3, transitorio 15).

<sup>14</sup> Se establece que el presupuesto para la educación superior no podrá ser menor al año anterior (disposición que no se cumple). En los transitorios de la LGES se ratifica que “la gratuidad de la educación superior se implementará de manera progresiva en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023. El Fondo federal especial destinado a asegurar a largo plazo los recursos económicos suficientes para la obligatoriedad (art. 64) “deberá contenerse en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022...(Transitorio 3,V de la LGES).

de ninguna manera son problemas de toda una universidad y mucho menos de todo el sector de universidades públicas autónomas. Aseveraciones como que “las universidades se han derechizado”, “todas las universidades fueron sometidas por el pensamiento neoliberal”, “las universidades han perdido su esencia y se convirtieron en individualistas”, “los académicos no cuestionaron las políticas neoliberales, al contrario, las defendieron”. Es conocida su postura sobre el CIDE, sobre los Centros públicos de investigación, sobre varios exrectores, sobre los investigadores funcionarios del CONACYT a los que se les acusó ante la fiscalía general de la República. Y recientemente el atropello a CONABIO.<sup>15</sup>

Preocupa esta narrativa de descalificación porque puede ser imitada, seguida, apoyada acriticamente por los 22 gobernadores de Morena (situación en agosto de 2022) en contra de sus universidades estatales; porque en otras tantas entidades los diputados de Morena constituyen mayoría en el Congreso y tienen la facultad de modificar las leyes orgánicas, facultad acotada por la LGES que obliga a los diputados a tomar en cuenta la opinión de los consejos universitarios. Aún hay algunas entidades federativas en donde los gobernadores consideran a la universidad como una dependencia más del gobierno estatal y actúan en consecuencia.

En paralelo a esta actitud de algunos diputados de Morena y del propio presidente de la República, se observó en las discusiones en la cámara de diputados para la formulación de la LGES una defensa casi unánime de la autonomía universitaria. El grupo plural que trabajó la nueva Ley General de Educación Superior buscó, si bien le llevó tiempo, el máximo apoyo de todos los partidos para aprobarla. Y lo lograron. A tal grado que el propio presidente calificó de “sospechosa” la votación unánime del Senado de la República para aprobar la LGES. Seguramente no era la Ley que él deseaba porque defendía un principio que no comparte: la autonomía de las instituciones.<sup>16</sup>

La LGES es insistente, reiterativa de la garantía constitucional de la autonomía e introdujo aspectos importantes para su vigencia, como que “Los poderes legislativos sólo pueden reformar las leyes orgánicas de las Universidades si ya han realizado una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria y a los órganos de gobierno competentes de la universidad” (Art.2). Esta disposición pone un freno claro a las intenciones de cambios de las leyes orgánicas por parte de diputados sin consulta alguna a la comunidad

---

<sup>15</sup> Ejemplo de ello son las menciones en “las mañaneras”. En 2021: los días 7 y 22 de octubre; en 2022, los días 19 de abril, 17, 26,27 y 28 de mayo.

<sup>16</sup> En la Ley General de Educación Superior se menciona el respeto a la autonomía en los artículos 2, 17,29,30,31,58,59,66.

universitaria, como los casos en los estados de México, Baja California, Colima, Guanajuato, Campeche, Sinaloa y en la propia UNAM (Rodríguez, 2023).

Como puede apreciarse, los legisladores, de todos los partidos reiteraron la autonomía universitaria. Hay evidencias de que los funcionarios de la Subsecretaría de Educación Superior han estado trabajando en consonancia con la ANUIES, con las instituciones de Educación Superior, con los sectores público y privado que se manifiesta en la elaboración de los diferentes Sistemas aprobados en la Ley General de Educación Superior, como el Consejo General para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) y la aprobación del Marco General del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES).

Se advierte una tensión dentro de la propia estructura del gobierno federal entre un grupo de funcionarios que se pliegan incondicionalmente a las directrices del presidente de la República (Educación básica y media superior fundamentalmente) y otro grupo que dialoga, busca consensos y defiende la autonomía (Educación superior).

## **La fortaleza de las Universidades públicas autónomas**

Las descalificaciones del presidente del República no toman en cuenta la importancia y la contribución de las universidades públicas para el desarrollo del país, en su historia, en su pasado reciente, en la actualidad y su perspectiva de futuro. Es cierto que algunos programas públicos propiciaron un individualismo en el quehacer de algunos académicos, una competencia entre instituciones, una valoración con base en indicadores cuantitativos, una acreditación que invitaba a la simulación, una producción académica a destajo, pero este conjunto de programas coyunturales, “modas” en términos de Birnbaum, de ninguna manera pone en duda la importancia y trascendencia de las funciones asignadas a las universidades públicas autónomas.

Olvidar o minusvalorar las fortalezas de las universidades es una visión parcial, incompleta y hasta mal intencionada del ejecutivo federal.

Las universidades públicas autónomas son las instituciones que cada entidad federativa ha creado para atender a sus jóvenes. A diferencia de las otras instituciones públicas, cada legislatura estatal ha configurado su universidad, les ha dado una identidad, un perfil propio adecuado a su propia diversidad.

Las universidades públicas autónomas son, en su mayor parte, herederas de una tradición centenaria, son las que cultivan todos los campos del conocimiento, las que ofrecen la más amplia gama de profesiones y disciplinas, casi las únicas en el campo de las humanidades y las artes y las ciencias duras, son las que están mejor equipadas y son las mejor percibidas por la ciudadanía y de las que gozan de mayor confianza (Mitofsky, 2020), son las preferidas por las familias para educar a sus hijos e hijas, gozan de una legitimidad amplia por su presencia desde la formación en el nivel medio superior (al menos 26 ofrecen la educación media superior).

Las universidades públicas autónomas han sido y siguen siendo las que atienden y se hacen cargo de la formación en licenciatura de la mayor parte de los jóvenes. Atendieron en 2021, al 57% de la matrícula pública de técnico superior universitario y de licenciatura<sup>17</sup>. En los tres últimos años ha seguido creciendo y hay que decirlo, a pesar de que el presupuesto ha disminuido. El presupuesto por alumno en 2022, con datos del propio gobierno, se redujo de 74,816 pesos a 72,524 pesos (CONACES, 2022)<sup>18</sup>.

La función docente es una característica común en todas las instituciones de educación superior públicas. Pero las otras dos funciones, la investigación y la extensión universitaria son propias y características de las universidades autónomas. La LGES, recupera estas funciones tradicionales y lo expresa de manera contundente para el subsistema superior universitario. Las funciones de los otros dos subsistemas, el tecnológico y el normal no incluyen la investigación y la extensión y difusión de la cultura.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Cf. Tablas 3 y 4. Atención de la matrícula en Técnico Superior Universitario y Licenciatura por Universidades Autónomas de los Estados y de la Federación. 2000,2016,2018, 2021. Es cierto que ha ido disminuyendo (en la década de los setenta del siglo pasado atendían al más del 80% de la matrícula, en 2000 fue del 64%, en 2015 bajó al 54% y ha ido creciendo en estos últimos años

<sup>18</sup> Cf. Tabla 2: Presupuesto público de educación superior y presupuesto por alumno, 2012-2022.inanciamiento de la Educación Superior. Avances y retos en el marco del proyecto PEF 2023" presentado en la Quinta sesión Ordinaria del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES), 8 de septiembre de 2022,

<sup>19</sup> "La educación universitaria tiene por objeto: la formación integral de las personas para el desarrollo armónico de todas sus facultades, la construcción de saberes, la generación, aplicación, intercambio y transmisión del conocimiento, así como la difusión de la cultura y la extensión académica en los ámbitos nacional, regional y local, que faciliten la incorporación de las personas" (Art. 29). El objeto de los otros subsistemas es más acotado. El tecnológico tiene por objeto la formación integral de las personas con énfasis en la enseñanza, la aplicación y la vinculación de las ciencias, las ingenierías y la tecnología con los sectores productivos de bienes y servicios, así como la investigación científica y tecnológica. (Art. 30) y el subsistema normal "tiene por objeto: I. Formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior.....III: Desarrollar actividades de investigación, de extensión y capacitación" (Art. 31).

La participación de las universidades públicas autónomas en docencia es muy importante, pero es imprescindible en la labor de investigación. Las universidades han procurado formar a investigadores y cultivan todas las áreas del conocimiento. Su fortaleza se percibe en que, por ejemplo, en 2019, las universidades autónomas cuentan con más del 50% de los académicos reconocidos en el Sistema Nacional de Investigadores (54% del nivel III, 55% del nivel II, 56% del nivel I)<sup>20</sup> atienden al 73% de la matrícula de posgrado de las instituciones públicas<sup>21</sup>; al 92% de alumnos de Especialidad, al 65% de maestría y al 73% del doctorado<sup>22</sup>); en ellas se encuentra el 58% del personal de tiempo completo<sup>23</sup>; las universidades autónomas de los estados han acreditado el 100% de los programas de licenciatura acreditables y están inscritos en ellos el 79% de la matrícula; en el posgrado, el 76% de los programas de posgrado tiene el reconocimiento de calidad del CONACYT y en ellos están inscritos el 56% de la matrícula de este nivel.<sup>24</sup>

En extensión y difusión de la cultura la contribución de las universidades autónomas es más abundante, plural y diversa que el resto de las instituciones públicas. La producción editorial, el cultivo de las artes, revistas científicas y de divulgación de todo tipo, actividades culturales y de servicio a la población.

Es cierto que existen problemas en las universidades que deben corregirse y sancionarse, pero descalificar el quehacer colectivo de una comunidad por asuntos aislados, es un despropósito.

No creo que haya conformidad alguna en las instituciones con lo que se ha hecho y lo que se está haciendo. Los propios universitarios han señalado, como ya se mencionó anteriormente, la necesidad de un nuevo ciclo de políticas, de dedicar mayores esfuerzos para incorporar el uso masivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación y de ocuparse por atender problemas de carácter mundial con efectos locales como el

---

<sup>20</sup> Cf. Tablas 5 y 6: Miembros del Sistema Nacional de Investigadores por nivel en las universidades públicas autónomas. Números absolutos y relativos);

<sup>21</sup> Cf. Tablas 10 y 11: Atención de la matrícula de posgrado en las Universidades autónomas en 2000, 2015, 2018 y 2021. Números absolutos y relativos)

<sup>22</sup> (Tablas 7, 8, 9 y 10 Atención de la matrícula de posgrado por niveles en las universidades públicas autónomas. 2000,2015, 2018,2021. Números absolutos y relativos

<sup>23</sup> Cf. Tablas 11 y 12: Personal docente en modalidad escolarizada por subsistema y tipo de contratación, ciclo 2018-2019. Números absolutos y relativos

<sup>24</sup> Cf. Tabla 13: % de programas reconocidos por su calidad, 2017).

calentamiento global, el uso de energías limpias y renovables y avanzar en la rendición de cuentas y en la transparencia del ejercicio del recurso que se nos asigna. Es notorio que la participación amplia de alumnos y profesores en los órganos de gobierno de las universidades se ha rutinizado, desaprovechado y hasta en ocasiones manipulado para cumplir la reglamentación, pero carente de una verdadera participación informada, crítica, propositiva. Las instancias responsables de designar al rector (sea por votación universal, por los consejos universitarios o por Juntas de gobierno) no han logrado diseñar mecanismos adecuados a las nuevas demandas de la propia comunidad y de la sociedad para lograr una participación significativa de los diferentes sectores de la comunidad y a la vez mecanismos que protejan a la universidad de la injerencia de actores externos, significativamente de los gobiernos estatales y federal.

## **Consideraciones finales** <sup>25</sup>

Hace poco Adrián Acosta reflexionaba en un magnífico artículo sobre la Universidad del futuro y propone un ejercicio basado en tres premisas, la primera de las cuales dice lo siguiente: “Las universidades experimentan en los últimos años una vaga sensación de ‘crisis de sentido’ de sus prácticas y funciones institucionales, que ni la retórica tecnocrática, ni la neoliberal, ni la populista alcanzan a disipar o resolver” (Acosta, 2022).

Me parece que esas crisis de sentido se presentan, entre otros factores, por una creciente “confusión” sobre el quehacer de las universidades autónomas y sus referentes de desempeño.

La confusión se manifiesta de diversas formas:

Las Universidades públicas autónomas fueron durante 30 años las que mejor se adaptaron y se ajustaron a los programas de modernización regidos por la Subsecretaría de Educación Superior. Por decisiones internas y/o imposiciones externas trabajaron con base en un mecanismo de financiamiento complementario, institucional y personal, basado en la evaluación y en la competencia. Respondieron a un conjunto de indicadores que supuestamente reflejaban la calidad del desempeño institucional. Se sometieron a evaluaciones externas, con frecuencia desdeñando los mecanismos internos propios.

---

<sup>25</sup> Parte de estas conclusiones fueron publicadas en el Nexos el 2 de noviembre de 2022 bajo el título: Las universidades públicas autónomas: del rigor de la evaluación a la confusión presente.

Trabajaron con intensidad para obtener recursos de los múltiples fondos que se diseñaron en la SEP.

De pronto, en un lapso de cuatro años se quedaron sin ese marco referencial para conocer, evaluar y demostrar ante la SEP y la sociedad su desempeño. Esos referentes se han ido devaluando hasta casi su completa desaparición por inanición pues no se les asignan recursos. Se continúa con una inercia que pronto perderá fuerza.

El problema no es sólo de recursos sino de una descalificación desde la presidencia de la república sobre su quehacer y su función. Es cierto que los ataques y desconfianza a las universidades públicas autónomas siempre han estado presente en la historia de las universidades y México no ha sido la excepción. Lo novedoso y preocupante es que esta desconfianza e incluso descalificación proceden nada menos que del presidente de la República. Las instituciones emblemáticas de la educación superior pública están siendo descalificadas, sin matices, sin un mínimo reconocimiento a su histórica labor cultural. La señalización de algunos problemas en las universidades es pretexto para descalificar todo. Preocupa porque dada la popularidad del primer mandatario, sus prejuicios son asumidos acríticamente por buena parte de sus seguidores.

Las ofensas por parte de los diputados son reiterativas si bien buena parte de ellos como egresados de las universidades públicas autónomas defendieron la autonomía en la LGES.

Hay un nuevo referente en construcción: La Ley General de Educación Superior. Su elaboración fue el resultado de un arduo y diligente trabajo de los diputados de todos los partidos que los senadores aprobaron por unanimidad. Algunos de los principales referentes son: el derecho de los jóvenes a cursar educación superior, de manera gratuita y la obligación del Estado de hacerla efectiva asignando recursos adicionales. Se establece tanto en el tercero Constitucional como en la LGES las obligaciones para el gobierno de asignar recursos. Sin embargo, como hemos visto desde el inicio del sexenio, los recursos asignados a las universidades han sido menores a precios constantes, a pesar de que ha aumentado la matrícula.

Hay confusión porque las universidades siguen cumpliendo con su función, están ampliando la matrícula, mejorando los recursos y resultados de la investigación y extensión y difusión de la cultura y a pesar de ello son descalificadas.

Hay un nuevo entorno político cuyas consecuencias aún no se aprecian con claridad. En los setenta del siglo pasado todos los estados y sus legislaturas pertenecían al PRI; a

principios de este siglo se dio una distribución plural y ahora 22 de las entidades federativas son gobernadas por Morena con una mayoría legislativa del mismo partido. ¿Se plegarán los gobernadores y diputados a las expectativas del presidente o atenderán las propuestas de las comunidades universitarias?, ¿Como aprovechar esta atribución de la LGES de dar la iniciativa de cambio de Ley Orgánica a las comunidades universitarias?

Estamos ciertos, la autonomía no debe usarse para solapar irregularidades, para defender privilegios, para ocultar ineptitudes como tampoco para ser un adorno institucional plegado a intereses del estado o del mercado o de otros grupos de interés. Su fortaleza es el núcleo duro de académicos que con su trabajo de docencia, investigación y extensión y difusión de la cultura ejercen la autonomía. Las universidades autónomas prevalecerán, saldrán adelante como ha sido en otros tiempos. Gozan de la confianza de la sociedad y están cumpliendo con su función. Obviamente lo pueden hacer mejor.

## Referencias

- Acosta, A. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. UDUAL. ANUIES. México.
- Acosta, A. (2020). Autonomía universitaria y estatalidad. *Revista de la Educación Superior*, 49(193), p.p. 1-23.
- Acosta, A. (2022, agosto 4). La Universidad del futuro. *Campus*. <https://suplementocampus.com/la-universidad-del-futuro/>
- ANUIES (2012). *Inclusión con responsabilidad social. Elementos de diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior*. ANUIES, México.
- Birnbaum, R. (2000). *Management Fads in Higher Education: Where they come from, what they do, why they fail*. The Jossey-Bass Higher and Adult Education Series, San Francisco, USA.
- Brunner, J. (2002). *Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina*. Santiago de Chile. [https://www.ses.unam.mx/docencia/2007I/Lecturas/Mod5\\_Brunner.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2007I/Lecturas/Mod5_Brunner.pdf)
- Buendía, A. (Ed.). (2020). *Universidades públicas: coincidencias, diferencias y pendientes frente a las políticas públicas*. UAM, Unidad Xochimilco.
- Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior. (2022). Quinta sesión Ordinaria del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior. México.
- Díaz, Á. (Coord.), Barrón, C. y Díaz F. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*. IISUE, UNAM. México.
- DOF. (2021, abril 20). Ley General de Educación Superior. México. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES\\_200421.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf)

- Gómez, S. (2023). *Autonomía, gobernanza y desempeño universitario en México*. Temas de hoy. ANUIES. México.
- López, R. (2012). El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) ¿es una moda?. *Revista de la Educación Superior*, 41(163), 91-112.
- López, R. & Casillas, M. (2006). El PIFI: Notas sobre su diseño e instrumentación. En Á. Díaz, y J. Mendoza, (Coords.). *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006. Aportes para una discusión*. Biblioteca de la Educación Superior, 37-74. ANUIES. México.
- López, R. (2019). Formas de gobierno universitario. Diseños institucionales y experiencias en las instituciones de educación superior mexicanas. En J. Jongitud y M. Casillas. (Coords.). *Gobernanza y participación universitaria*. Universidad Veracruzana.
- Mendoza, J. (2022). *La Educación superior en México. Expansión, diversificación y financiamiento en el periodo 2006-2021*. IISUE, UNAM. México.
- Mitofsky (2020). *Ranking confianza en instituciones (México 2020)*. <https://www.mitofsky.mx/post/ranking-confianza-instituciones-2020>
- Reforma (29 de agosto de 2022). Recuperado de: <https://www.reforma.com/libre/online07/aplicacionei/Pagina.html?c=a>
- Rodríguez, R. (2020; 2023; 2023 b; 2023c; 2023d). Campus Milenio, UNAM: febrero de 2020 y 16 de marzo de 2023; Guanajuato, 13 de abril de 2023; Carmen, 9 de marzo de 2023; Sinaloa, 30 de marzo, 21 de agosto de 2023.
- Rubio, J. (Coord.). (2006) *La Política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*. Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública. México. <https://www.ses.unam.mx/curso2008/pdf/Rubio2007.pdf>

Tabla 1. Fondos extraordinarios para apoyar la educación superior, 2006, 2010 2019. Millones de pesos

Fondos	2006	2010	2019
Fondos para asegurar la calidad (a)	2532.9	4365.2	1638.4
Fondos para ampliar la cobertura		1868.7	0
Fondos para atender programas estructurales	400	2200	0

Nota. Incluye: PROMEP, PRODEP, FOMES, FIUPEA, PIFI, presupuesto fórmula CUPIA, elevar calidad de IES, fortalecimiento de la calidad educativa, carrera docente. Elaborado con base en "La Educación Superior en México" de Javier Mendoza Rojas, pp. 193-196.

Tabla 2. Presupuesto público de educación superior y presupuesto por alumno, 2012-2022.

Ejercicio fiscal	Presupuesto Público	Presupuesto por alumno	Presupuesto por alumno	Presupuesto por alumno
	Millones de pesos de 2022	Federal Pesos de 2022	Estatad Pesos de 2022	Total Pesos de 2022
2012	196,864.8	77,234	18,406	95,639
2013	201,478.9	74,312	18,396	92,708
2014	223,981.4	76,264	22,366	98,630
2015	225,582.4	72,877	21,993	94,869
2016	218,874.5	69,254	18,664	87,918
2017	196,877.9	61,367	15,083	76,510
2018	199,862.2	60,000	15,377	75,921
2019	205,493.7	60,726	15,618	76,343
2020	205,690.8	59,704	15,112	74,816
2021	201,755.2	58,243	14,461	72,705
2022	201,342.0	58,116	14,408	72,524

Nota. Elaborado con base en "Financiamiento de la Educación Superior. Avances y retos en el marco del proyecto PEF 2023" presentado en la Quinta sesión Ordinaria del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES), 8 de septiembre de 2022.

*Tabla 3. Atención de la matrícula en Técnico Superior Universitario, Licenciatura por Universidades Autónomas de los Estados y de la Federación y otras IES en diferentes años.*

<b>Atención</b>	<b>2000</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>	<b>2021</b>
UPAE	631,461	1,097,960	1,172,783	1,241,446
UPAF	268,913	494,773	435,431	525,921
UPAE y UPAF	900,374	1,592,733	1,608,214	1,767,367
Otras IES Públicas	517,877	1,351,730	1,291,720	1,318,422
Total IES Públicas	1,418,251	2,944,463	2,899,934	3,085,789

*Nota.* Números absolutos. Elaborado con base en ANUIES: Visión y Acción 2030, p. 49 para el año 2000; p. 32 para el año 2016. La educación Superior en México de Javier; Mendoza Rojas, para el año 2018. Para el año 2021, Anuarios Estadístico de la ANUIES.

*Tabla 4. Atención de la matrícula en Técnico Superior Universitario, Licenciatura por Universidades Autónomas de los Estados y de la Federación y otras IES en diferentes años.*

<b>Atención</b>	<b>2000</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2021</b>
UPAE	44,5	37,3	40,4	40,3
UPAF	19,0	16,8	15,0	17,0
UPAE y UPAF	63,5	54,1	55,4	57,3
Otras IES Públicas	36,5	45,9	44,6	42,7
IES Públicas	100	100	100	100

*Nota.* Números relativos.

Tabla 5. Miembros del Sistema Nacional de Investigadores por nivel en Universidades Públicas Autónomas. 2019.

	Nivel III	Nivel II	Nivel I	Candidatos	Sumas
UPAE	361	1163	6158	2737	10419
UPAF	989	1379	2878	979	6225
UPAE y UPAF	1350	2542	9036	3716	16644
Resto	1143	2036	6952	3773	13904
Nacional	2493	4578	15988	7489	30548

Nota. Números absolutos. Elaborado con base en EXECUM, UNAM, consultado el 31 de agosto de 2022.

Tabla 6. Miembros del Sistema Nacional de Investigadores por nivel en Universidades públicas autónomas. 2019.

	Nivel III	Nivel II	Nivel I	Candidatos	Sumas
UPAE	14,5	25,4	38,5	36,5	34,1
UPAF	39,7	30,1	18,0	13,1	20,4
UPAE y UPAF	54,1	55,5	56,5	49,6	54,5
Resto	45,9	44,5	43,5	50,4	45,5
Nacional	100	100	100	100	100

Nota. Números relativos (%). Elaborado con base en EXECUM, UNAM, consultado el 31 de agosto de 2022.

Tabla 7. Atención de la matrícula en Posgrado por Universidades Autónomas de los Estados y de la Federación en diferentes años.

Atención	2000	2015	2018	2021
UPAE	35,415	54,723	53,670	53,163
UPAF	24,121	43,051	48,317	44,125
UPAE y UPAF	59,536	97,774	101,987	97,288
Otras IES Públicas	23,197	42,504	37,524	48,944
Total IES Públicas	82,733	140,278	139,511	146,232

Nota. Números absolutos. Elaborado con base en ANUIES, Visión y Acción 2030. Para el año 2000, p. 51; para el año 2016, p. 32. La Educación Superior en México de Javier Mendoza Rojas para el año 2018, p. 29; para el año 2021: ANUIES.

Tabla 8. Atención de la matrícula en Posgrado por Universidades Autónomas de los Estados y de la Federación en diferentes años.

Atención	2000	2015	2018	2021
UPAE	42,8	39,0	38,5	36,4
UPAF	29,2	30,7	34,6	30,1
UPAE y UPAF	72,0	69,7	73,1	66,5
Otras IES Públicas	28,0	30,3	26,9	33,5
Total IES Públicas	100	100	100	100

Nota. Números relativos.

Tabla 9. Atención de la matrícula de posgrado en universidades autónomas por niveles en 2018-2019.

Subsistema	Especialidad	Maestría	Doctorado	Suma
UPAE	15,335	28,619	9,716	53,670
UPAF	16,644	22,629	9,150	48,423
Suma UPA	31,979	51,248	18,866	102,093
Otras Públicas	2,658	27,922	6,818	37,398
Total Pública	34,637	79,170	25,684	139,491
Particulares	23,774	177,289	20,693	221,756
Nacional	58,411	256,459	46,377	361,247

Nota. Números absolutos. Elaborado con base en La Educación Superior en México, de Javier Mendoza, p. 45.

Tabla 10. Atención de la matrícula de posgrado en universidades autónomas en 2018-2019.

Subsistema	Especialidad	Maestría	Doctorado	Suma
UPAE	26,2	11,2	21,0	14,9
UPAF	28,5	8,8	19,7	13,4
Suma UPA	54,7	20,0	40,7	28,3
Otras Públicas	4,6	10,9	14,7	10,4
Total Pública	59,3	30,9	55,4	38,6
Particulares	40,7	69,1	44,6	61,4
Nacional	100	100	100	100

Nota. Números relativos

Tabla 11. Personal docente en modalidad escolarizada por subsistema y tipo de contratación en 2018-2019.

Subsistema	Tiempo completo	Parcial	Por horas	Sumas
UPAE	32,700	2,478	55,674	49,063
UPAF	14,502	3,817	30,744	90,582
Suma UPA	47202	6,295	86,418	139,645
Otras Públicas	33,495	7,684	62,066	83,515
Total Pública	80,697	13,979	148,484	223,160
Particulares	16,130	7,628	137,649	161,407
Nacional	96827	21,607	286,133	384,567

Nota. Números absolutos. Elaborado con base en La Educación Superior en México, de Javier Mendoza, p. 54-55

Tabla 12. Personal docente en modalidad escolarizada por subsistema y tipo de contratación en 2018-2019.

Subsistema	Tiempo completo	Parcial	Por horas	Sumas
UPAE	33,7	11,5	19,5	12,7
UPAF	15,0	17,6	10,7	23,6
Suma UPA	48,7	29,1	30,2	36,3
Otras Públicas	34,6	35,6	21,7	21,7
Total Pública	83,3	64,7	51,9	58,0
Particulares	16,7	35,3	48,1	42,0
Nacional	100	100	100	100

Nota. Números relativos

Tabla 13. % de programas reconocidos por su calidad (Nivel 1 del CIEES o acreditados) y matrícula inscrita en ellos. 2017

<b>Subsistemas</b>	<b>% Programas de calidad de Licenciatura</b>	<b>% de Matrícula en Programas de calidad</b>	<b>% de programas de calidad en posgrado</b>	<b>% de Matrícula en programas de calidad en posgrado</b>
UPAF	86	55	76	56
UPAE	100	79	50	53
Centros CONACYT	33	10	87	82
IES Publicas	42	56	51	46
IES Particulares	4	15	2	2

Elaborado con base en La Educación Superior en México de Javier Mendoza, p. 57.



### **III. Las instituciones particulares**



# **A río revuelto, ganancia de pescadores. Tendencias de la educación superior privada mexicana en el fin del sexenio 2018-2024**

Mitzi Danae Morales Montes

## **Introducción**

La intervención gubernamental selectiva sobre la educación superior privada mexicana ha permitido que esta mantenga su expansión, diversificación y segmentación a un ritmo sostenido. Durante las primeras décadas del siglo XXI, el sector privado ha conservado su proceso de crecimiento gracias al aval gubernamental; el cual se ha expresado con la ausencia de políticas educativas que pongan en el centro algunos temas pendientes como el aseguramiento de la calidad del servicio educativo o las condiciones laborales en las que se desempeña el personal docente. Por su parte, las instituciones de educación superior privada han utilizado la acreditación de sus programas de estudio, la investigación y la vinculación que llevan a cabo como elementos de distinción para fortalecer su legitimidad académica en el mercado. Es decir, ante la falta de iniciativas gubernamentales que controlen el desarrollo del sector, las instituciones que lideran el mercado han marcado tendencias de estratificación tanto por precios como por prestigios.

En el sexenio 2018-2024, la intervención gubernamental respecto al sector privado se ha limitado, en esencia, a la regulación del reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) y a su simplificación administrativa. En contraste, otros temas sustantivos como el pago justo de impuestos y la regulación de precios o la provisión de información confiable sobre las IES privadas siguen fuera de los planes y programas de gobierno. Al respecto, Marginson señala que “el hecho de que la educación superior esté o no sujeta a las fuerzas del mercado es una cuestión no de naturaleza intrínseca, sino de una decisión política previa” (2005: 13).

En otras palabras, la tendencia de la educación superior privada mexicana de las últimas décadas obedece a los acuerdos políticos que han permitido actuar con libertad al mercado universitario y con la participación gubernamental indispensable.

Además de los elementos mencionados, el crecimiento continuo de la demanda de educación superior y las restricciones en el acceso a las instituciones públicas de mayor demanda y prestigio, también han contribuido a la consolidación de las IES privadas. En

este trabajo se muestran datos del crecimiento de la matrícula estudiantil de licenciatura y posgrado, de la oferta y del número de RVOE otorgados durante la última década. Con base en estos datos, se pretende hacer un balance de la tendencia del sector privado durante el sexenio actual, así como señalar los retos que enfrenta la educación superior privada.

## **Contexto de la educación superior privada en México en el siglo XXI**

La matrícula de las IES privadas en la década de los años ochenta y noventa del siglo XX tuvo un crecimiento sin precedentes; pero, como se ha demostrado (Álvarez, 2011) en los inicios del siglo XXI, dicha tendencia empezó a estabilizarse y su incremento ha sido más moderado, tal como se muestra en los apartados siguientes.

### **a) Crecimiento de la matrícula de licenciatura y posgrado por subsistema en el nivel nacional**

El análisis del crecimiento de la matrícula de licenciatura y posgrado por subsistema permite identificar que las IES privadas han logrado mantener su ritmo de crecimiento en términos generales. Se observa una disminución poco significativa en 2020 y 2021, la cual puede deberse al impacto económico de la pandemia experimentada en esa época. Sin embargo, se observa un repunte de la matrícula privada a partir de 2022. El sistema descentralizado y federal tecnológico, las universidades estatales de apoyo solidario y las universidades federales disminuyeron su matrícula. Es probable que dicho descenso haya impactado en el incremento del subsistema privado (Tabla 1).

Tabla 1. Porcentaje de matrícula estudiantil de licenciatura, maestría, especialidad y doctorado por subsistema, nivel nacional

Ciclo escolar	Conachyt	Normal	IESPri	Otras IES públicas	U. D. TNM	U. F. TNM	U. Interculturales	U. Políticas	U. Estatales	U.E.A.S	U. Federales	U. Tecnológicas	Total
2016-2017	0.11%	1.97%	34.83%	3.91%	5.67%	8.01%	0.34%	2.18%	27.02%	1.60%	12.51%	1.86%	100%
2017-2018	0.11%	1.85%	36.49%	3.92%	5.64%	7.95%	0.32%	2.23%	27.25%	1.42%	10.88%	1.93%	100%
2018-2019	0.11%	1.87%	36.66%	3.85%	5.54%	7.87%	0.32%	2.27%	26.97%	1.45%	11.20%	1.89%	100%
2019-2020	0.10%	2.01%	37.38%	4.14%	5.34%	7.63%	0.33%	2.23%	26.51%	1.44%	11.04%	1.86%	100%
2020-2021	0.10%	2.23%	36.24%	4.59%	5.06%	7.46%	0.34%	2.18%	26.80%	1.43%	11.75%	1.82%	100%
2021-2022	0.10%	2.31%	36.85%	4.95%	4.64%	7.10%	0.38%	2.11%	26.58%	1.37%	11.87%	1.74%	100%
2022-2023	0.09%	2.36%	37.80%	5.01%	4.55%	6.79%	0.42%	2.09%	26.21%	1.38%	11.70%	1.60%	100%

Fuente: elaboración propia con base en Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Anuario Estadístico de Educación superior, Ciclos Escolares 2016-2017 al 2022-2023. <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

Nota: (UDTNM significa Unidades Descentralizadas del Tecnológico Nacional de México, UFTNM significa Unidades Federales del Tecnológico Nacional de México, UEAS significa Unidades Federales Estatales de Apoyo Solidario)

## b) Crecimiento de la matrícula de licenciatura en IES privadas en el nivel nacional

El crecimiento de la matrícula de licenciatura universitaria, tecnológica y normalista en el sector privado en el nivel nacional ha sido lento pero constante, ha pasado de 32.29% en 2012 a 35.18% en 2022, tal como se puede apreciar en la Tabla 2.

Tabla 2. Porcentaje de matrícula estudiantil de licenciatura en IESPri, nivel nacional

Ciclo escolar	Matrícula total nacional	Matrícula nacional en IESPri	% de matrícula nacional en IESPri
2012-2013	3,309,221	1,068,446	32.29%
2013-2014	3,435,333	1,122,466	32.67%
2014-2015	3,548,439	1,134,161	31.96%
2015-2016	3,740,744	1,206,360	32.25%
2016-2017	3,916,844	1,286,902	32.86%
2017-2018	4,035,251	1,390,056	34.45%
2018-2019	4,170,459	1,439,518	34.52%
2019-2020	4,369,037	1,534,222	35.12%
2020-2021	4,411,949	1,487,964	33.73%
2021-2022	4,367,924	1,528,491	34.99%
2022-2023	4,592,706	1,615,678	35.18%

Nota. Elaboración propia con base en Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Anuario Estadístico de Educación superior, Ciclos Escolares 2012-2013 al 2022-2023. <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

En la tabla destaca que entre 2020 y 2022 se advierte una disminución de la matrícula; sin embargo, la tendencia creciente se observa para el ciclo escolar siguiente.

## c) Crecimiento de la matrícula de posgrado en IES privadas en el nivel nacional

La matrícula de posgrado ha mostrado un crecimiento más significativo que la de licenciatura. Destacan tanto la maestría como el doctorado, los cuales han mantenido constante su tendencia creciente; incluso, en los ciclos escolares en los que la matrícula de

licenciatura disminuyó, como se señaló en el inciso anterior. Sólo la especialidad presentó un descenso paulatino en la cantidad de estudiantes desde 2021 hasta la actualidad. En suma, puede advertirse que el posgrado ha sido el nicho de mercado más relevante para las IES privadas durante la década pasada. La atención a la demanda ha sido de tal magnitud que en el ciclo escolar 2022-2023 el 74% de la matrícula de maestría y 56% de doctorado estaba en una IES privada. Es probable que en el caso de la especialidad la proporción se mantenga en 37% aproximadamente debido a que en este nivel de estudios suelen ofrecerse estudios en ciencias de la salud prioritariamente; por lo cual, la obtención del RVOE puede ser más tardada o difícil de obtener, asimismo, puede requerir una inversión mayor de infraestructura (Tabla 3).

Tabla 3. Porcentaje de matrícula estudiantil de posgrado en IESPrí, nivel nacional

Ciclo Escolar	Maestría			Especialidad			Doctorado		
	Total	IESPrí	% de matrícula en IESPrí	Total	IESPrí	% de matrícula en IESPrí	Total	IESPrí	% de matrícula en IESPrí
2012-2013	203,511	121,856	59.88%	47,764	17,798	37.26%	32,012	13,425	41.94%
2013-2014	208,262	127,560	61.25%	50,236	19,483	38.78%	36,086	15,702	43.51%
2014-2015	222,380	139,452	62.71%	52,478	21,088	40.18%	39,139	16,552	42.29%
2015-2016	237,331	153,282	64.59%	52,329	20,784	39.72%	38,770	15,470	39.90%
2016-2017	239,396	155,748	65.06%	55,265	22,585	40.87%	39,448	15,498	39.29%
2017-2018	250,940	167,405	66.71%	57,248	25,000	43.67%	43,744	18,608	42.54%
2018-2019	256,698	177,299	69.07%	58,520	23,770	40.62%	46,049	20,687	44.92%
2019-2020	272,667	193,491	70.96%	61,516	24,866	40.42%	50,431	24,194	47.97%
2020-2021	289,730	207,713	71.69%	61,714	24,366	39.48%	51,868	25,001	48.20%
2021-2022	296,669	214,374	72.26%	68,778	25,343	36.85%	56,221	28,726	51.09%
2022-2023	304,153	225,047	73.99%	73,726	27,262	36.98%	60,086	33,503	55.76%

Fuente: elaboración propia con base en Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Anuario Estadístico de Educación Superior, Ciclos Escolares 2012-2013 al 2022-2023. <http://www.anues.mx/Informacion-y-servicios/Informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

#### **d) Crecimiento de la matrícula femenina en Educación superior privada**

La feminización de la matrícula estudiantil destaca en las IES privadas. El doctorado es el nivel con el crecimiento más notable, ya que la matrícula femenina pasó de constituir el 51.27% en 2012 a 56.97% en 2022; es decir, un 5.7% entre 2012 y 2022. Luego se ubica la maestría con 3.9%, le sigue la especialidad con 3.4% y finalmente la licenciatura con 2.8%. En síntesis, las mujeres están siendo las consumidoras centrales de las IES privadas ya que constituyen más de la mitad de su población estudiantil (Tabla 4).

Tabla 4. Matrícula estudiantil femenina en las IESPrI, nivel nacional

Ciclo Escolar	Matrícula de licenciatura			Matrícula de maestría			Matrícula de especialidad			Matrícula de doctorado		
	Total	Matrícula femenina	Porcentaje de matrícula femenina	Total	Matrícula femenina	Porcentaje de matrícula femenina	Total	Matrícula femenina	Porcentaje de matrícula femenina	Total	Matrícula femenina	Porcentaje de matrícula femenina
2012-2013	1,068,446	575,940	53.90%	121,856	67,776	55.62%	17,798	10,275	57.73%	13,425	6,883	51.27%
2013-2014	1,122,466	605,915	53.98%	127,560	71,490	56.04%	19,483	11,045	56.69%	15,702	8,177	52.08%
2014-2015	1,134,161	613,013	54.05%	139,452	77,830	55.81%	21,088	11,890	56.38%	16,552	8,658	52.31%
2015-2016	1,206,360	649,222	53.82%	153,282	86,136	56.19%	20,784	11,878	57.15%	15,470	8,017	51.82%
2016-2017	1,286,902	694,661	53.98%	155,748	88,904	57.08%	22,585	13,109	58.04%	15,498	7,944	51.26%
2017-2018	1,390,056	751,575	54.07%	167,405	94,688	56.56%	25,000	14,381	57.52%	18,608	9,712	52.19%
2018-2019	1,439,518	781,752	54.31%	177,299	100,381	56.62%	23,770	13,917	58.55%	20,687	11,215	54.21%
2019-2020	1,534,222	840,017	54.75%	193,491	110,739	57.23%	24,866	14,706	59.14%	24,194	12,997	53.72%
2020-2021	1,487,964	831,711	55.90%	207,713	121,676	58.58%	24,366	14,541	59.68%	25,001	13,682	54.73%
2021-2022	1,528,491	861,200	56.34%	214,374	126,266	58.90%	25,343	15,546	61.34%	28,726	16,019	55.76%
2022-2023	1,615,678	916,743	56.74%	225,047	134,079	59.58%	27,262	16,671	61.15%	33,503	19,086	56.97%

Fuente: elaboración propia con base en Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Anuario Estadístico de Educación superior, Ciclos Escolares 2012-2013 al 2022-2023. <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

Los datos permiten identificar que hay una inversión económica privada en la educación superior femenina sin precedentes. Para brindar mejores explicaciones de lo que está haciendo el sector privado para captar dicha matrícula sería necesario identificar si hay relación entre la oferta de las IES privadas y la composición de su población estudiantil; pues, se sabe que en este sector se ofrecen muchas carreras que históricamente han sido feminizadas, tales como la educación, y las ciencias sociales. Asimismo, sería pertinente analizar de qué manera influyen la flexibilidad de horarios y la diversidad de modalidades (semi presencial, a distancia, virtual), pues puede suponerse que, si las IES privadas tienen una oferta más flexible que las IES públicas, las mujeres pueden estudiar y ocuparse de las actividades laborales y de cuidado que desempeñan de forma paralela a los estudios.

### **e) Crecimiento de la oferta privada**

La cantidad de programas de licenciatura y posgrado en las IES privadas se ha incrementado de forma considerable durante la última década. Sin embargo, el posgrado ha tenido un crecimiento más notorio; pues, mientras los programas de licenciatura universitaria, tecnológica y normalista aumentaron 3.5% aproximadamente entre 2012 y 2022, la especialidad aumentó cerca de 5%; la maestría casi 6% y el doctorado cerca de 8%. En contraparte, se observa que el crecimiento en las IES públicas ha sido a un ritmo menor que en el sector privado. El doctorado es el nivel en el que hay una oferta mayor en IES públicas, cuya oferta representa el 58.32%, mientras que la de las IES privadas representa el 41.68%. Es probable que el sector público mantenga su liderazgo en este nivel porque el sector privado ha invertido en la oferta de los niveles educativos previos, o porque los requisitos de profesorado e instalaciones implican un grado mayor de inversión, e incluso puede ser que sea más rentable la oferta de licenciatura por ejemplo por la cantidad mayor de matrícula que atrae. Sin embargo, es probable que en los próximos años la oferta de doctorado en IES privadas incremente debido a la exigencia del mercado laboral hacia una mayor profesionalización (Tabla 5).

Tabla 5. Número de programas de licenciatura y posgrado en el ciclo escolar 2012-2013 y 2022-2023

Tipo de IES	IESPRI				IES públicas			
	2012		2022		2012		2022	
Año	Número de programas	Porcentaje del total						
Nivel								
Licenciatura	4,637	58.58%	6,630	61.99%	3,279	41.42%	4,066	38.01%
Especialidad	872	49.71%	1,123	54.75%	882	50.29%	928	45.25%
Maestría	2,854	59.46%	4,314	65.25%	1,946	40.54%	2,298	34.75%
Doctorado	345	34.12%	684	41.68%	666	65.88%	957	58.32%

Fuente: elaboración propia con base en ANUIES, Círculos Escolares 2012-2013 & 2022-2023. <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/annuario-estadistico-de-educacion-superior>

## **f) La regulación del sector privado**

La regulación de los gobiernos sobre el sector privado se ha concentrado de manera fundamental en el otorgamiento, la renovación y el retiro del RVOE. Dicho procedimiento es un aval de que las IES privadas cuentan con el profesorado, los planes de estudio y las instalaciones adecuadas para impartir los servicios educativos. Otra forma de obtener la validez de estudios es mediante una incorporación a una universidad pública autónoma facultada para ello; aunque, se ha observado que esta afiliación puede producir mayores beneficios simbólicos para las IES privadas tales como el prestigio y la legitimidad (Morales, 2013). Sin embargo, también suele ser un proceso que implica una gestión más compleja y costosa, por lo que la gran mayoría de IES privadas optan por obtener el RVOE, ya sea estatal o federal. Sobre este último, se observa que en las dos décadas recientes se ha incrementado tanto el número de RVOE federales otorgados como la cantidad de RVOE retirados, ya sea por sanción o a petición de la institución. Los datos se organizaron en periodos para facilitar su comprensión (Tabla 6).

Tabla 6. Número de RVOE federales otorgados y retirados entre 2000 y 2023, nivel nacional

Presidente en turno	Periodo de RVOE analizado	Número de RVOE otorgados				Número de RVOE retirados	
		Licenciatura	Maestría	Especialidad	Doctorado	A petición de la IESPRI	Por sanción de la autoridad
Vicente Fox Quezada (2000-2006)	2001-2006	681	363	236	28	0	0
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)	2007-2012	3,555	1,185	500	141	6	6
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	2013-2018	2,859	1,089	283	173	166	4
Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)	2019-2023	5,870	2,193	498	285	107	4

Fuente: elaboración propia con base en los datos publicados por la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) (2023). RVOES Federales vigentes. SIRVOES.

[https://dgair.sep.gob.mx/federales\\_vigentes\\_y\\_retirados](https://dgair.sep.gob.mx/federales_vigentes_y_retirados)

Con base en estos datos se advierte que en cada sexenio se ha aumentado el número de RVOE federales otorgados y retirados. Sin embargo, durante el mandato presidencial actual se observa el mayor crecimiento histórico.

### **g) La normatividad vigente: nuevas leyes, mismas omisiones**

Los gobiernos han omitido los temas sustantivos del sector privado tanto en la Ley General de Educación Superior (LGES) como en el Programa Nacional de Educación Superior (PNES) se han limitado a atender sólo el RVOE. Al respecto, puede señalarse que la LGES, expedida en 2021, en el artículo 71 señala que para la solicitud de RVOE o renovación de este, la institución deberá presentar “un programa de mejora continua o una acreditación institucional nacional o internacional vigente”; asimismo, establece que se llevarán a cabo procedimientos por medios digitales que faciliten la renovación del trámite. En el caso de los programas de ciencias de la salud, se establece que sólo la autoridad federal podrá otorgar, negar o retirar el RVOE, además de que deberán respetarse las disposiciones de otras instancias involucradas en la materia. Por otro lado, aquellos que tienen una modalidad virtual deberán contar con los requerimientos técnicos necesarios para su impartición. Una de las pocas obligaciones que se establece para el fomento de la equidad en las IES privadas es el otorgamiento de becas en el pago de colegiaturas.

En el artículo 72 de la LGES se señalan los requisitos para el otorgamiento del Reconocimiento a la gestión institucional y excelencia educativa. Entre los cuales, destacan dos condiciones: que la IES privadas cuente con una acreditación institucional nacional o internacional vigente; así como la impartición los estudios “con enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva que contribuyan a la inclusión, equidad, excelencia y mejora continua de la educación”. El propósito de dicho reconocimiento es lograr la simplificación administrativa en relación con el RVOE.

Cabe señalar que sobre el RVOE ya han una regulación en los acuerdos siguientes:

- a) acuerdo 243 por el que se establecen las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1998
- b) acuerdo número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2000

- c) acuerdo número 17/11/17 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2017.

En suma, la LGES sólo rectificó lo señalado en la normatividad previa, dejó fuera los tópicos pendientes de control y regulación del sector privado. Por su parte, el PNEs publicado en 2023 señala que las IES privadas participarán en diversas estrategias aplicables para todos los subsistemas de educación superior. Sin embargo, sólo señala en la estrategia 1.5.3 la participación de las IES privadas en la consolidación del sistema nacional de becas y se les llama a incrementar el porcentaje de becas para estudiantes de nuevo ingreso, en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Asimismo, en la estrategia 2.1.7 se señala “la actualización del marco normativo que regula la educación superior que imparten los particulares tanto a nivel licenciatura como posgrado”. Por otra parte, se establece que el sector privado tendrá representación en las instancias de planeación nacional y regional de la educación superior. Sin embargo, su participación en la ampliación de la cobertura, en el mejoramiento de la equidad y la inclusión es ambigua, pues no se establecen obligaciones ni compromisos explícitos de la Educación superior privada con la autoridad educativa, con sus consumidores o sus trabajadores.

## **Principales retos de la educación superior privada**

Hay diversos temas pendientes sobre la educación superior privada mexicana. El aseguramiento de la calidad es uno de los más urgentes, ya que, ante la carencia de tradiciones establecidas sobre la medición de la calidad en el sector privado, es necesario promover entre las IES privadas su responsabilidad de brindar información a su público sobre la calidad de sus programas (Altbach, 2002, p. 20); pues el carácter voluntario de las acreditaciones ha propiciado que dichos reconocimientos sean utilizados como elementos de distinción de las IES privadas más consolidadas.

La intervención gubernamental sobre la educación superior privada se ha limitado a la operación del RVOE, el cual se ha señalado como un mecanismo insuficiente para garantizar la calidad educativa, pues sólo certifica que existen las condiciones académicas y de infraestructura para prestar el servicio educativo, no certifica el proceso de formación profesional.

Por otra parte, la simplificación administrativa puede estar reforzando la estratificación institucional, ya que, por un lado, se aligera el camino administrativo de las IES privadas que han logrado consolidarse; y en contraste, las IES privadas de reciente creación tienen que seguir en la ruta señalada hasta que logren acceder a los privilegios de la simplificación. El objetivo de fondo parece estar más centrado en aminorar el trabajo de la autoridad educativa más que en reconocer la calidad del servicio educativo.

Ante la feminización de la educación superior privada sería necesario considerar que si gran parte de las IES privadas carecen de aseguramiento de la calidad y son las mujeres las que mayoritariamente las componen, entonces ellas son las que están recibiendo una formación sin calidad probada, habría que valorar si esta condición refuerza la desigualdad de las mujeres en la educación superior. Y por otro lado, también cabe preguntarse cómo están contribuyendo la educación superior privada a promover la equidad de género en el acceso a los estudios universitarios.

Otros temas que han quedado desatendidos son: la atomización de las IES privadas, ya que su crecimiento y expansión se ha llevado a cabo sin planeación ni vinculación con la oferta pública, aunque el sector privado se nutre de recursos públicos tales como: profesorado, planes y programas e investigación generada. Por otra parte, están los asuntos de la precarización del empleo del profesorado de asignatura de gran parte de las IES privadas. Asimismo, poco se sabe de la investigación y vinculación con instancias públicas y privadas. Por supuesto, falta atender la necesidad de información pública y confiable sobre el cumplimiento de las responsabilidades fiscales de la educación superior privada.

En síntesis, el pacto del gobierno actual con la educación superior privada ha sido el mismo que en las gestiones anteriores: dejar que las fuerzas del mercado muevan el oleaje y que entre la oferta y la demanda las instituciones logren una buena pesca.

## Referencias

- Altbach, P. (2002). *Educación Superior Privada*. Centro de Estudios Sobre la Universidad, UNAM, Porrúa.
- Álvarez, G. (2011). El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI. *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, (60), 10-29. <https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/863>
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). (s/f). Anuario Estadístico de Educación superior, Ciclos Escolares 2012-2013 al 2022-

2023. <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- Ley General de Educación Superior. (2021). Diario Oficial de la Federación. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES\\_200421.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf)
- Marginson, S. (2005). Educación superior, competencia nacional y mundial; volteretas al binomio público/privado. *Cuadernos del Seminario de Educación Superior de la UNAM*, (3), Porrúa. <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/index.php?seccion=libro&id=21>
- Morales Montes, M. (2013). Construir la legitimidad. Estrategias de una institución de educación superior privada. *ANUIES*.
- Programa Nacional de Educación Superior. (2023). DOF28/12/2023. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5712746&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712746&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0)



# **Particulares y privados. Un intento de balance desde la educación superior particular**

Juan Carlos Silas Casillas

Parece cliché, pero intentar valorar un sexenio como el del presidente López Obrador, caracterizado por una serie de problemas e iniciativas que se reseñan en los siguientes párrafos, es una tarea compleja. En este texto se arrojan algunas ideas en torno a los principales elementos que permitan un balance de la política hacia la educación superior en el sexenio. Se intenta también dar cuenta de cuál ha sido la política hacia la educación superior en el sexenio, en específico hacia el subsector particular señalado en muchas ocasiones como privado y se aventuran algunas de las posibles consecuencias de las políticas y los principales retos de la educación superior para los próximos años. Evidentemente no se trata de una tarea sencilla, sin embargo, el balance general de los capítulos que integran este texto permitirá al lector tener una visión más fina de lo que ha pasado entre 2018 y 2024 en materia de educación superior.

En un entorno de pandemia sin precedentes cercanos como fue la del Covid-19, el gobierno federal actual, también llamado de la Cuarta Transformación o 4T, se abocó a una serie de cambios educativos tal vez igualmente sin precedentes. La derogación de la “reforma” 2013 y el planteamiento de la “contrarreforma” 2019, la subsecuente Ley de General de Educación, el programa sectorial de educación 2020-2024, la constitución del nuevo modelo educativo 2022 para la educación básica y el marco curricular común para la educación media superior, dentro de la llamada Nueva Escuela Mexicana (NEM) son las mayores y más notorias. Por si fuera poco, se creó el Sistema de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, se reformuló la relación del gobierno federal con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y las instituciones de educación superior de financiamiento público, se estableció la Ley General de Educación Superior 2021 y se propuso como corolario la creación de un sistema de evaluación y acreditación de las instituciones que forman el sistema nacional de educación superior. Por último, en su aparato promotor o regulador de la investigación científica, el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCyT) modificó su manera de promover la ciencia y el posgrado. Todo esto en poco menos de seis

años, lo que de entrada es demandante y ha tenido asperezas en su implementación ya que se trata de un conjunto de actividades que trastocan la manera de hacer vida académica en México. Adicionalmente es importante señalar que estas modificaciones han tenido un impacto fuerte en el subsector de las instituciones particulares de educación superior.

Iniciando este análisis con la creación de un sistema de universidades públicas en localidades marginadas, se puede decir no es algo menor e influye tanto en el ámbito público como en el privado de la educación superior, por lo que la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García o UBBJ el 13 de septiembre de 2019, significó un revulsivo para la educación superior nacional. Se puede argumentar que trata de un sistema marginal y minúsculo en comparación con las grandes universidades federales, la gran mayoría de las autónomas estatales e incluso en contraste directo con algunas de las instituciones particulares de gran tamaño, lo que no es falta de razón, sin embargo, sus implicaciones pueden ser amplias en el mediano plazo y es necesario estar abiertos al tema. Datos del año escolar 2022-2023 señalan que tenía 145 planteles y 45,581 estudiantes matriculados en alguna carrera en: Desarrollo regional sustentable (5 ingenierías), Procesos agroalimentarios (6 ingenierías), Patrimonio histórico, cultural y natural (7 licenciaturas), Energía (10 ingenierías), Estudios sociales (5 licenciaturas) y Salud (3 licenciaturas). Estas instituciones atraen a estudiantes que en algún momento hubiesen intentado inscribirse (con o sin éxito) en alguna institución “regular” de financiamiento público como son las universidades estatales, institutos tecnológicos y escuelas normales, o alguna de las particulares “de absorción de demanda” según la taxonomía de Levy. Esto es especulativo, pero pensable.

Posiblemente el elemento más significativo sobre educación superior desarrollado en el actual sexenio se trata de la creación de la Ley General de Educación Superior (LGES), misma que vio la luz tras un largo proceso de consulta el 20 de abril de 2021 y que sustituyó a la inoperante Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978. La LGES retoma una gran cantidad de ideas plasmadas en los acuerdos secretariales en la materia: 279 del 2000, 286 del 2000, 17-11-17 del año 2017 y 18-11-18 del año 2018. La LGES es un paso delante de lo que se tenía, pero no es en sí un elemento de potenciación de la educación superior. Como se señaló en otros espacios, la LGES dista de ser un elemento promotor de un nuevo sistema educativo superior. En lo que respecta a la educación con financiamiento particular, es evidente el afán por auscultar de manera diferenciada a las instituciones particulares al tiempo que da el beneficio de la duda a las públicas por el simple hecho de serlo. Es conocido

que existe una cantidad importante de instituciones de financiamiento particular que se quedan cortas en la provisión de servicios educativos de calidad, sin embargo, el empecinamiento en la supervisión generalizada y a ultranza del subsector particular y, especialmente, la inclusión de sanciones y multas en una ley general en vez de una ley reglamentaria, hacen ver la intención regulatoria sesgada. Esto no es nuevo, desde 1978 la Ley de Coordinación ya señalaba que en su artículo 19 que se multaría con 100 mil pesos (de 1978) a las instituciones particulares que incumplieran lo prescrito, lo que sí se trató de una novedad fue que casi medio siglo después se siguiera pensando en leyes generales de tipo reglamentario con sesgo hacia el subsector particular. Es notorio como todo el título séptimo, cuyos artículos van del 68 al 76 tiene un enfoque más de control y se podría decir que hasta punitivo que de desarrollo y potenciación de la educación superior ofrecida por particulares.

En lo que respecta a las instituciones de educación superior (IES) financiadas públicamente, la Ley General de Educación Superior establece esquemas que buscan garantizar que los recursos no disminuyan y se aproveche la infraestructura existente para promover una de las principales metas del gobierno actual: ampliar gradualmente la matrícula hasta lograr la realización de la educación superior obligatoria y gratuita ofrecida por el Estado. Todo ello es loable y justo, sin embargo, contrasta con el caso de las instituciones particulares en que es presente el refuerzo a una visión desconfiada y de subordinación. A pesar de representar un tercio de los estudiantes y profesores, así como el 75% de las instituciones, la Ley General de Educación Superior (LGES) adopta una postura parcial y vigilante al no considerarlas como socias, o al menos como actores confiables, en la transformación nacional. Más bien, las percibe como emprendimientos de carácter mercantil que necesitan ser reguladas para proteger a "los clientes": los estudiantes y sus familias. La LGES parece estar más centrada en el control que en el desarrollo, asumiendo que las instituciones particulares no cumplen completamente con su compromiso formativo con los estudiantes y las familias, aunque es evidente que podrían no ser las únicas.

La actitud de desdén hacia las instituciones particulares es también clara en su papel prácticamente protocolario y decorativo en el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, así como en la composición de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior u órganos similares. En otras palabras, su participación se reduce a un nivel simbólico.

En lo que respecta a la autoridad que otorga el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), existe un problema pendiente desde 1978 que se ha decidido no abordar.

Se trata de que el RVOE puede ser otorgado no sólo por la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Superior, es decir la autoridad federal o las autoridades educativas de las entidades federativas sino que más de cuatro décadas después, con un país cuyas condiciones de desarrollo educativo son muy superiores a las de la década de los 70, se mantiene la posibilidad de que el RVOE sea otorgado por las universidades autónomas estatales cuya legislación lo permita. Según Adrián de Garay, al menos 14 universidades autónomas otorgan RVOE. Las instituciones públicas que lo otorgan incluyen a las Universidades Autónomas de Baja California Sur, Ciudad Juárez, Chihuahua, Coahuila, Estado de Hidalgo, Estado de México, Estado de Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional. La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) tiene esta facultad en su ley orgánica, pero no la ejerce. Como se ha señalado en múltiples ocasiones, esto crea disparidades entre las instituciones de educación superior y permite que las instituciones públicas sean tanto jugadores como árbitros en el proceso de otorgamiento o retiro del RVOE, lo que perpetúa el *statu quo* en lugar de fomentar la transformación educativa. En este punto debo de señalar que no estoy cuestionando la capacidad académica, la potencia de generación de conocimiento o la legitimidad moral de las universidades autónomas de las entidades federativas o las grandes universidades federales que tenemos en México. Todas estas universidades de financiamiento público son potentes y completamente legítimas, lo que no es correcto en opinión de un servidor y otros académicos, es que la misma ley facilite que quienes comparten estatus al ser instituciones formadoras de jóvenes y generadoras de investigación y conocimiento, es decir pares académicos, sean las instancias que avalen la existencia o no de sus pares por el simple hecho de tener una fuente de financiamiento diferente. A manera retórica, pues estoy consciente de que nunca será factible la idea, podría uno preguntarse cuál sería la reacción de una parte de la opinión pública o el cuerpo académico nacional si se tratara de una institución particular la que diera pauta para el establecimiento de la oferta académica de una institución de financiamiento público.

Finalmente, un elemento central de la LGES en lo que respecta a las instituciones particulares es la creación de un Reconocimiento a la Gestión Institucional y Excelencia Educativa. En él se establece que las instituciones particulares que puedan contar con la acreditación de sus programas o institucional otorgada por los organismos validados para el caso, estarán en condiciones de tener un trato operativo más favorable que quienes no cuenten con este tipo de acreditación. No queda muy claro si se trata de un gesto hacia la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) o una

medida para involucrar a organismos acreditadores nacionales o extranjeros. En cualquier caso, esto no constituye un impulso hacia la calidad participativa, sino más bien una transferencia parcial de responsabilidad a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o a los organismos bajo la supervisión del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). Si bien es un reconocimiento adecuado por parte del Estado a las IES particulares que ofrecen servicios educativos de alta calidad, resulta insuficiente al pasar por alto otras funciones sustantivas como la investigación, la generación de conocimiento científico y tecnológico, o el impacto social.

En resumen, con relación a lo que atañe a las instituciones de educación superior particulares se puede decir que la LGES es conservadora y sesgada dado que se enfoca en regular aspectos operativos menores o en establecer como ley lo que ya estaba presente en acuerdos previos. También es cierto que se trata de una mejora sustancial comparándola con la de 1978. Algunos aspectos favorables de la LGES son los siguientes: 1) El compromiso de fortalecer el servicio social y transformarlo en una contribución hacia la comunidad, 2) La promoción de la inclusión y una cultura de paz y no violencia, especialmente hacia las mujeres, 3) El supuesto respaldo a las Tecnologías de la Información y Comunicación, 4) La conexión con el sector productivo y 5) la revitalización de los Consejos Estatales de Planeación de la Educación Superior o sus equivalentes.

Un elemento interesante y de posible alto impacto, es la propuesta de creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) para contribuir a su mejora continua. Una aspiración largamente acariciada por los integrantes del sistema nacional de educación superior que debe servir para el fortalecimiento y la evidente transformación académica de las instituciones. Los trabajos para lograr la creación de este sistema consumieron mucho tiempo y estuvieron también atravesados por una pandemia que trastocó la vida académica nacional, es por ello por lo que se formalizó el documento inicial hasta agosto de 2023, hace realmente poco tiempo. El esquema propone una autoevaluación institucional apoyada en la coevaluación y monitoreo de instituciones pares, en ámbitos tales como la formación profesional, la profesionalización de la docencia, los programas educativos de licenciatura y posgrado, los programas institucionales de investigación y posgrado, así como la forma en que funciona la institución. Es realmente pronto para decir cómo se está desarrollando y cuáles pueden ser las implicaciones en la vida académica superior nacional tanto para instituciones públicas como particulares.

Por último, es pertinente señalar la manera en que se ha modificado la relación entre el órgano de gobierno que debe promover la ciencia y la tecnología que cambió su nombre por el de Consejo Nacional de Humanidades Ciencia y Tecnología (CONAHCyT) y el subsector particular de educación superior. A raíz de modificaciones importantes llevadas a cabo desde la primera mitad del sexenio actual, el CONAHCyT decidió canalizar sus recursos de manera exclusiva hacia las instituciones de educación superior de financiamiento público lo que *de facto* excluyó a las instituciones de financiamiento particular. Esto fue evidente en varios elementos centrales para el funcionamiento institucional. El primero fue la suspensión del estímulo que recibían los investigadores adscritos a las instituciones particulares que formaban parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores o SNII. A partir de esa decisión los académicos dejaron de recibir el estímulo que otorgaba el CONAHCyT por la simple razón de estar adscritos a una institución con un financiamiento diferente. Dicho de otra forma “a exigencias iguales, a productividades iguales, e incluso con reconocimientos iguales, la remuneración fue diferente”. Esto ocasionó una infinidad de amparos y acciones legales emprendidas por los académicos de instituciones particulares de manera individual e incluso de parte de las instituciones particulares y órganos que las agrupan. Los amparos y otras acciones legales fueron y vinieron durante meses, tal vez años, y fue hasta hace relativamente poco, entre finales del 2023 y principios del 2024 cuando el poder judicial dijo que asistía la razón a los particulares. Las consecuencias de estos meses de zozobra, baja en la productividad e incluso migración de académicos de instituciones particulares a públicas, se deberán recapitular y analizar en un futuro cercano. El segundo de los elementos tiene que ver con la exclusión *de facto* de las instituciones particulares de los mecanismos para favorecer la investigación, es decir que los fondos que maneja el CONAHCyT son inaccesibles para las instituciones particulares y sus investigadores dado que el clausulado de cada una de las convocatorias establece que el recurso se canalizará únicamente a instituciones de financiamiento público. Lo mismo sucedió con las estancias postdoctorales y otro tipo de apoyos para investigadores que se canalizaron únicamente a instituciones públicas. Un tercer elemento que parece afectar a todas las instituciones pero que tiene particular virulencia en las universidades o instituciones de educación superior que viven de la matrícula financiada desde lo particular fue el de la obligatoriedad de condonar todo tipo de cargo por colegiatura en los posgrados a los estudiantes que obtuviesen una beca del CONAHCyT. Dicho en otras palabras, a fin de que un estudiante de posgrado ya sea en institución particular o pública obtenga la beca, las instituciones debían aceptar no cobrar colegiatura. Evidentemente, esto afecta también a las instituciones públicas ya que una

buena parte del funcionamiento de sus posgrados depende del flujo de dinero que se genera a través de la matrícula, pero es realmente un golpe severo para las instituciones particulares que deben de financiar el 100% de la operación de sus posgrados a través del cobro de una colegiatura. Esto ocasionó una baja sensible en la matrícula del posgrado particular cuyos efectos están aún por verse en la formación de cuadros profesionales y la generación de investigación.

En síntesis, las instituciones particulares de educación superior han enfrentado condiciones extremas traídas por la pandemia y la consecuente astringencia económica, así como las que han traído las modificaciones operativas durante el sexenio del presidente López Obrador. Las instituciones de educación superior particulares han experimentado una serie de cambios significativos que han impactado profundamente en su funcionamiento y capacidad para cumplir con su misión educativa. Estos cambios, que van desde reformas legislativas hasta modificaciones en la distribución de recursos y políticas regulatorias, han generado desafíos y preocupaciones para el sector particular de la educación superior en México. Posiblemente el más destacado fue la promulgación de la Ley General de Educación Superior (LGES), que introdujo disposiciones que afectan directamente a las instituciones particulares. Si bien la LGES representa un avance en términos de regulación y normatividad para el sistema educativo superior, su enfoque hacia las instituciones particulares ha sido objeto de críticas y controversias (que no fueron escuchadas). Es notorio el sesgo regulatorio que pone en tela de juicio la capacidad de las instituciones particulares para operar de manera efectiva y cumplir con su compromiso educativo. Por un lado, la LGES ha establecido medidas de supervisión y control más estrictas sobre las instituciones particulares, incluyendo la imposición de sanciones y multas en casos de incumplimiento. Esta aproximación regulatoria genera incomodidad por la sesgada intromisión del Estado. Además, la exclusión *de facto* de las instituciones particulares de mecanismos de financiamiento y apoyo, como los estímulos para la investigación y generación de conocimiento otorgados por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCyT), ha generado tensiones y desequilibrios en el ecosistema educativo superior. Esta exclusión afectó negativamente la capacidad de las instituciones particulares para llevar a cabo investigaciones de calidad y contribuir al avance del conocimiento en México. Asimismo, la obligatoriedad de condonar las colegiaturas en los posgrados para los estudiantes que obtienen becas del CONAHCyT ha representado un desafío adicional para las instituciones particulares, que dependen en gran medida de los ingresos generados por las colegiaturas para financiar sus programas académicos. Esta medida ha generado una disminución en la matrícula de posgrado en las

instituciones particulares, lo que podría tener repercusiones a largo plazo en la formación de recursos humanos altamente capacitados y en la generación de conocimiento científico y tecnológico en el país.

En resumen, el impacto del sexenio del presidente López Obrador en las instituciones particulares de educación superior ha sido significativo y multifacético. Si bien algunas medidas pueden haber sido tomadas con la intención de mejorar la calidad y la equidad en el sistema educativo, es importante considerar los efectos adversos y los desafíos que plantean al subsector particular. En este sentido, un poco a manera de broma se planteaba en el título de este texto El juego de palabras entre particular y privado. En ocasiones se suelen utilizar ambos vocablos como sinónimos al referirse a las instituciones de financiamiento particular, sin embargo, la legislación mexicana acepta únicamente el término de particular. Si uno revisa leyes, normas y reglamentos encontrará únicamente esta palabra y no logrará dar con la acepción privado. En este sentido las instituciones particulares no son privadas, pero sí están privadas de muchas oportunidades para desarrollar sus acciones educativas. Será importante al finalizar el sexenio del presidente López obrador y al inicio de la administración federal 2024 – 2030, encontrar mecanismos que permitan a las instituciones particulares desarrollar una actividad formativa académica y de impacto social amplia sí que quede de lado por el simple hecho de tener una fuente de financiamiento diferente a la pública, que si bien es cierto, todos como mexicanos hacemos un reconocimiento y valoramos su trascendencia, es también claro que no es la única que existe en el ecosistema educativo nacional.

## **IV. Balance de la educación superior en el sexenio**



# Notas sobre las políticas públicas en la 4T

José Raúl Rodríguez J.

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) arribó a la presidencia de México en 2018 mediante un masivo apoyo y con la promesa de edificar una nueva sociedad mexicana o al menos sentar las bases para su edificación, de ahí que su gobierno fuera autonombrado como la Cuarta Transformación del país (4T). Con este fin se emprendieron acciones para reducir la pobreza, erradicar la corrupción, frenar la delincuencia, mejoramiento de los servicios de salud, atención a los pueblos originales, entre otros muchos más. En el campo de la educación el gobierno dio por concluida la reforma educativa aprobada en el sexenio presidencial anterior y en su lugar instrumentó una amplia propuesta educativa llamada Nueva Escuela Mexicana. A la distancia de seis años conviene considerar qué ocurrió con los cambios propuestos, concretamente en el campo de la educación superior. Antes de realizar este mínimo balance conviene apuntar que seis años es un período limitado para observar las transformaciones y sus efectos, además de que la emergencia sanitaria causada por la pandemia de Covid-19 retrasó y modificó las acciones gubernamentales en este campo.

## **Cuáles son los principales elementos para un balance de la política hacia la educación superior**

Los expertos en políticas públicas reconocen que las reformas impulsadas por los gobiernos no suelen tener los resultados esperados de manera inmediata, sobre todo cuando se trata de reformas de amplias dimensiones (Aguilar, 2012). Algo similar está ocurriendo con las políticas impulsadas por la 4T. Para el gobierno mexicano el sistema de educación superior nacional (SESN) estuvo sometido a políticas de corte neoliberal durante décadas y, aunque reconoce algunos avances en la cobertura, el saldo de ese largo período es la exclusión de grupos sociales, mercantilización de los servicios educativos y el repliegue del Estado en la dotación de educación superior (SEP, 2023). Bajo esta interpretación, las políticas educativas se proponen principalmente revertir la desigualdad en el acceso y permanencia en la educación superior, sobre todo en los estados con mayor exclusión (Chiapas, Guerrero, Oaxaca); formar profesionales con una sólida preparación y con conciencia ética y solidaria;

propiciar la igualdad de género; promover el aprendizaje a lo largo de la vida; y coadyuvar a la solución de problemas locales, regionales, nacionales e internacionales, contribuir a la mejora del medio ambiente y a la conformación de una sociedad más justa e incluyente (SEP, 2023; Cámara de Diputados, 2021). Para lograr estos propósitos, el Programa Nacional de Educación Superior (PRONES) 2023-2024 (SEP, 2023) establece los objetivos y estrategias prioritarios, así como las metas. Conviene remarcar que el PRONES, además de ser publicado recientemente (finales de 2023) tiene como horizonte el año 2040 para tener los resultados esperados, de ahí que Adrián Acosta (2024) formule fundadas dudas para su realización.

Pese a las reservas en el logro de los propósitos, pueden señalarse algunas acciones gubernamentales en la ruta trazada por la 4T. Con el fin de revertir la desigualdad en el acceso a la educación superior, se creó el sistema de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) que cuenta con 197 sedes distribuidas en todas las entidades, con excepción de Baja California Sur, y una matrícula de poco más de 62 mil estudiantes (Gobierno de México, 2023). Aunque el esfuerzo de creación de las UBBJG es considerable, hasta ahora la proporción de alumnos de estas universidades en el conjunto del subsistema de educación superior nacional es de 1.5% (Rodríguez, 2023), por lo que se deberán hacer importantes esfuerzos para elevar la tasa de cobertura de la educación terciaria ya sea en estas estas instituciones o con la creación de nuevas.

También en la línea para revertir las desigualdades en el acceso, el gobierno federal impulsa eliminar los exámenes de ingreso para estudiantes que aplican algunas IES. Hasta ahora, son pocos los establecimientos que los han eliminado, sobre todo en la educación tecnológica -las universidades tecnológicas, un puñado de instituto tecnológicos y las propias UBBJG- y en su lugar se aplica un examen de reconocimiento, que posteriormente es acompañado por cursos propedéuticos. Pero el resto de establecimientos públicos continúa operando de manera selectiva con sus aspirantes. Otra acción de la 4T para impulsar los cambios es la creación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) que tiene, entre otras funciones, fomentar acuerdos entre los actores del subsistema de educación superior nacional. También figuran nuevas leyes orgánicas para las universidades públicas estatales que tienen la intención de alinear su legislación con los nuevos propósitos gubernamentales; hasta ahora se registran una decena de universidades que cuentan con un nuevo marco jurídico.

Como puede apreciarse en el recuento anterior, las acciones del gobierno federal son importantes y relativamente abundantes, pero es ¿posible lograr los propósitos fijados en

las leyes y planes para la educación superior? Una respuesta rápida a la interrogante sugiere que no se cumplieron las expectativas: la cobertura no se amplió considerablemente, continúan las desigualdades en el acceso y tampoco se coadyuvó a la solución de los problemas sociales, por mencionar tres de los propósitos más importantes. A favor del gobierno federal puede señalarse que la contingencia sanitaria iniciada en 2020 modificó radicalmente las prioridades, por lo que la educación superior pasó a un segundo plano. Aún tomando en cuenta la crisis sanitaria, la magnitud de los propósitos fijados no podrían haberse alcanzado en el plazo sexenal puesto que se trata de transformaciones de gran envergadura que alteran la lógica y ordenación de un subsistema de educación superior nacional que fue perfilado por políticas públicas de corte neoliberal durante 30 años.

Pero si los resultados son insuficientes, quizá se tenga otros dividendos en la esfera ideológica. En las tres décadas pasadas, los gobiernos mexicanos impulsaron un amplio repertorio de políticas tendientes a elevar la calidad, la evaluación de sujetos e instituciones, así como un financiamiento condicionado (Acosta, 2020). Más allá del posible éxito empírico logrado por estas políticas, se enraizó entre los funcionarios, académicos y quizá entre los estudiantes mismos una cierta cultura meritocrática; la dedicación, el esfuerzo y hasta una dosis de talento hacían la diferencia entre alumnos, profesores y establecimientos. Escudados en esa cultura, se olvidaron de las diferencias y desigualdades sociales. Con la 4T se pone en duda la importancia de la meritocracia. Aún es pronto para observar si los valores del subsistema de educación superior nacional están en proceso de cambio, pero en todo caso es un acierto el llamar la atención sobre ellos, además de que son imprescindibles para que las propuestas gubernamentales operen con la legitimidad necesarias.

¿Cuáles son las consecuencias de las políticas y los principales retos de la educación superior para los próximos años?

Aunque existen una amplia serie de retos a los que se enfrentará la ES en el país, señalo únicamente cuatro de ellos

-La exclusión. No hay duda alguna: es imprescindible atender y abatir la exclusión de amplios grupos sociales de la educación superior. El gobierno mexicano está ofreciendo algunas alternativas para ello, sobre todo con la apertura de las UBBJG y eliminando los exámenes de ingreso en otras IES. Hasta ahora se tienen dudas sobre la calidad de los servicios en esas IES; en las UBBG la infraestructura es deficiente, su planta académica es de tiempo parcial y la institución opera con marcada opacidad en su funcionamiento, por lo que parecerían que se trata de instituciones de segunda categoría. Además, las UBBJG solo han contribuido con una proporción menor para incrementar la matrícula de la ES. Por lo

tanto, se tiene un gran reto para diseñar nuevas IES que no demeriten en la calidad de sus servicios. O bien, ampliar la capacidad de los establecimientos existentes para recibir a los estudiantes excluidos. De optar por esta última opción, se deberán incrementar significativamente los apoyos gubernamentales, sobre todo en financiamiento.

-El cambio de valores. Además de la crítica a los valores meritocráticos, que tal vez sea uno de los más antiguos de la educación superior, al respecto baste recordar la tradición meritocrática de los mandarines chinos a la que refería Weber, y que las políticas neoliberales en años recientes elevaron al extremo, se debe repensar las preferencias de los estudiantes por ciertas IES y opciones profesionales. Las IES con la mayor demanda son las universidades federales y las universidades públicas estatales, que todas ellas aplican exámenes de ingreso y dejan fuera una proporción considerable de aspirantes, por ejemplo, entre 2017 y 2022 la UNISON admitió 58% de los aspirantes, por lo que dejó fuera al 42% de solicitantes ¿Qué hacer con los aspirantes no aceptados?, ¿encauzarlos hacia otros establecimientos?, ¿ampliar la capacidad de absorción en esas universidades? No parece haber alguna respuesta completamente satisfactoria, pero considerar la apertura de nuevas IES con calidades iguales o mejores tal vez sea una alternativa para reorientar las preferencias estudiantiles. En apoyo a esta aseveración se tiene la creación de la UAM. Esta institución operó inicialmente como segunda opción para los estudiantes que deseaban ingresar a la UNAM y hoy figura como primera elección de un número importante de aspirantes. Algo similar ocurre con las opciones profesionales. Una de las licenciaturas de mayor demanda en México es la de medicina, por lo que las tasas de no aceptación son de las más elevadas. ¿Acaso a todos esos aspirantes se les debe satisfacer esa expectativa profesional o se les debe ofrecer otras opciones atractivas en el mismo campo de la salud?

-En busca de la imagen de educación superior. La historia de la universidad registra varios modelos exitosos que han marcado alguna de sus etapas. En la actualidad, el modelo imperante es el estadounidense por la eficiencia en la formación profesional y por su volumen en la producción de conocimiento científico y tecnológico. Este modelo de educación superior ha sido criticado con justa razón por su orientación empresarial y su acento privado, pero continúa dominando la esfera internacional. Más aún, en los pasados 25 años Brasil, Rusia, India y China, en especial este último país, han destacado en la formación de nuevas generaciones de profesionistas y en creación científica y tecnológica, pero han realizado algunas modificaciones al modelo norteamericano. Tomando en cuenta estos referentes, uno de los desafíos de la educación superior mexicana consiste en la orientación que tomará en los próximos años. Se comprende que el propósito de incluir a

los grupos sociales más desfavorecidos es necesario e inaplazable, pero junto a ello, aparecen cuestiones relacionadas con la mejora y elevación de la producción científica, tecnológica y humanista. Al respecto se tienen más dudas que certezas, por ejemplo, ¿se piensa en recuperar elementos de la educación superior de los países más sólidos o se intentará una educación marcadamente nacional (algo parecido a la Nueva Escuela Mexicana)? Estas y otras preguntas son necesarias de atender para perfilar horizonte de la formación de estudiantes y el desarrollo científico y tecnológico del país en el futuro inmediato.

Heterogeneidad y diferenciación. Los expertos reconocen que la educación superior cuenta con un menor o mayor grado de heterogeneidad y diferenciación, necesario para atender demandas diversas de escolarización. En el caso de México esa diferenciación se observa con cierta claridad en el sector privado de la educación superior, pero también en el sector público. En el primer caso se tiene, por señalar dos casos, las instituciones de élite y los numerosos establecimientos de absorción a la demanda, mientras que en el segundo figuran la educación normalista, tecnológica o universitaria, por ilustrar tres casos. Aunque ya se tiene considerado el CONACES para impulsar acuerdos en el conjunto de la educación superior y el Sistema de Evaluación y Acreditación para observar y sancionar el desempeño de las IES, se requiere mayor precisión sobre el tema de la heterogeneidad y diferenciación de la educación superior, sobre todo con demandas de instrucción escolar diversas.

Los actores olvidados por las políticas. En la medida que la educación superior se convirtió en una empresa de masas los expertos y gobiernos fueron descubriendo un escenario diverso y complejo. En este sentido puede señalarse la emergencia de los académicos y el redescubrimiento de los estudiantes con su diversidad sexual o las discapacidades. Pero uno de los actores aún no visible son los profesores de tiempo parcial (PTP). Este tipo de profesores comprende la mayoría en los SES de todo el mundo. En México los PTP representan alrededor del 73% del total, incluso algunas IES del sector privado, pero también de las UBBJG operan exclusivamente con personal de tiempo parcial. Esos profesores son determinantes en la educación superior, puesto que sobre ellos recae la enseñanza de las nuevas generaciones. Pese a su papel estratégico, aún no reciben atención gubernamental.

## Referencias

- Acosta, A. (2020). La educación superior en la era de la 4T. En R. Becerra y J. Woldenberg (coords.). *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. Grano de Sal.
- Acosta, A. (2024, enero 25). PRONES: el futuro como promesa o basurero. *Campus, Suplemento sobre educación superior*. <https://suplementocampus.com/prones-el-futuro-como-promesa-o-basurero/>
- Aguilar, L. (2012). *Políticas públicas*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Cámara de Diputados. (2021). Ley General de Educación Superior, [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES\\_200421.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf)
- Rodríguez, R. (2023, diciembre 14). El futuro de las universidades para el bienestar, *Campus, Suplemento sobre educación superior*. <https://suplementocampus.com/el-futuro-de-las-universidades-para-el-bienestar/>
- SEP. (2023). *Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024*, Secretaría de Educación Pública. <https://transparencia.utzmg.edu.mx/wp-content/uploads/2023/09/Programa-Nacional-de-Educacion-Superior-2022-2024.pdf>



# La desmodernización de la educación superior

Wietse de Vries

## Introducción

La llegada al poder en 2018 del actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) causó cambios importantes en las políticas para la educación superior. Treinta años antes, en 1988, el entonces gobierno federal había introducido una serie de iniciativas de reforma bajo la bandera de la “modernización” de la educación superior, mismas que continuaron casi inalteradas durante tres décadas. Sin embargo, en 2018, el gobierno entrante planteó cancelar las políticas de cinco gobiernos anteriores y su objetivo parece consistir en “desmodernizar” la educación superior.

La desmodernización es un concepto propuesto por Touraine (1997) para describir cómo el modelo racional moderno renacentista, basado en la producción y el mercado, es reemplazado por un orden posmoderno de culturas e identidades. El modelo racional presupone un Estado pluralista que opera políticas -cursos de acción racionalmente diseñados- para timonear y regular la sociedad civil. Sin embargo, el debilitamiento del Estado puede llevar a la desinstitucionalización -el debilitamiento de normas y procedimientos-, a la desocialización -cambios en los valores sociales- y la despoltización -cambios en el orden político (Touraine, 1997; Touraine, 2005).

Esta descripción de la desmodernización de Touraine es parecida a lo que otros autores observan sobre las características del populismo en varios países. Los gobernantes populistas suelen endosar que la sociedad está dividida en dos grupos; el “pueblo” y la “élite corrupta”, y que la acción del gobierno debe estar guiada por la voluntad popular y defender a los pobres (Mudde, 2004). Para lograr cambios a favor del pueblo, se requiere reformar las instituciones y la burocracia, lograr un cambio en los valores sociales y promover nuevos actores políticos. Eso implica cuestionar las estructuras contemporáneas del capitalismo, proponer nuevas estructuras de poder político y de distribución de la riqueza (March, 2012; Peters & Pierre, 2019, Mudde & Kaltwasser, 2014). Eso supone cambios en las instituciones, en los valores sociales y en el orden político.

El actual gobierno mexicano se autodefine como populista y efectivamente separa a la sociedad entre el pueblo y una élite corrupta. Proclama atender las necesidades y agravios

del pueblo, particularmente de los pobres, a través del combate de la corrupción de la élite y de la burocracia (Acosta, 2020; Alvarez-Buylla Roces, 2022). Desde esta perspectiva, el gobierno actual lanzó un proceso llamado la cuarta transformación (4T), que plantea reformar al Estado, a la política y, por lo tanto, a las políticas. La 4T aplica a muchos sectores de la sociedad civil. En este capítulo se revisen las acciones gubernamentales para la educación superior.

## **Muerte al neoliberalismo**

El gobierno que llegó al poder en 2018 tiene una bandera peculiar: su objetivo fue y es poner fin a las políticas educativas de tres décadas anteriores (1988-2018). Estas políticas fueron condenadas como neoliberales.

Entre las prioridades de reforma estuvo la educación superior. Según funcionarios del nuevo gobierno, las universidades y sus integrantes se habían rendido o vendido al neoliberalismo en las tres décadas anteriores. El neoliberalismo enfatiza la productividad, la eficiencia, la competencia, la vinculación con empresas y ganancias personales. En consecuencia, estas políticas dañaron seriamente a los valores básicos académicos, como la soberanía nacional, la independencia y la autosuficiencia, valores que benefician al pueblo, especialmente a los pobres (Alvarez-Buylla Roces, 2022).

En varias declaraciones, las políticas pasadas se etiquetan como neoliberales y se dice que han creado muchos vicios inherentes a los incentivos. Por lo tanto, el gobierno describió a los idearios y beneficiarios de políticas pasadas como enemigos. Varios funcionarios del gobierno actual -incluyendo al presidente-caracterizaron a las administraciones universitarias como corruptas y a los académicos de tiempo completo como una élite sobre pagada (Fernández, 2019; Rodríguez-Armenta, 2019).

Desde entonces, el gobierno federal ha cambiado las reglas de juego, modificando los criterios de evaluación y financiamiento, pero sobre todo las reglas de la gobernanza de la educación superior.

## **Los antecedentes neoliberales**

En 1988, el gobierno recién electo de Carlos Salinas de Gortari lanzó una serie de políticas para reformar la educación superior y la investigación científica en México. Algunas

iniciativas ya habían sido propuestas en años anteriores, pero la crisis económica de los 1980 había impedido su aplicación.

Las políticas impulsadas desde 1988 tienen una peculiaridad: todas se basaron en una lógica racional de estímulos y resultado. El diseño de políticas se basó en la combinación de procesos de evaluación con nuevas formas de financiamiento (Brunner, 1992). Ciertamente, el enfoque fue tecnócrata, inspirado por economistas de corte neoliberal.

Sin embargo, estas políticas también introdujeron por primera vez criterios educativos y científicos en la educación superior. Criterios como el doctorado, el número de publicaciones en revistas indizadas de circulación internacional, proyectos financiados de investigación científica, la acreditación, la calidad o la productividad habían estado ausentes por décadas. La apuesta gubernamental desde 1988 partió del supuesto que la introducción de estímulos financieros, tanto para individuos como instituciones, mejoraría el desempeño de estudiantes y académicos, la productividad científica y la calidad.

Esta idea continuó casi sin modificaciones hasta 2018 con la introducción de varios procesos de evaluación ligados a fondos especiales. En 1989 se introdujo el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), un fondo donde las universidades públicas competían por recursos adicionales al subsidio regular. A la par, el gobierno introdujo varios procesos de evaluación para instituciones, programas, y para académicos de tiempo completo para asignar estímulos. Para la evaluación y acreditación de programas se crearon las Comisiones Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). El CONACyT introdujo el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Se creó el CENEVAL para diseñar y aplicar exámenes nacionales de conocimientos en la educación media superior y superior. Para premiar la productividad del personal académico, se introdujo un programa de estímulos a la docencia (ESDEPED) a la par del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Se crearon becas para estudiar posgrados nacionales e internacionales, y los fondos especiales llegaron a 12.

Así, desde 1988 a 2018, con algunos vaivenes, se incrementaron los recursos y la intervención gubernamental en el sistema de educación superior. Los planes sexenales sucesivos señalaron la necesidad de planear, coordinar, regular e integrar las IES en el sistema, ampliar y diversificar la oferta, incrementar la cobertura, promover la equidad de género, incluir grupos anteriormente excluidos, mejorar la calidad y la eficiencia, atender el cambio generacional, mejorar la preparación del profesorado, y contratar más doctores de tiempo completo.

Estas políticas se inscribieron dentro de un contexto mundial semejante. Desde inicios de los 1980s, muchos gobiernos alrededor del mundo adoptaron políticas para regular o reformar la economía y sectores sociales, bajo la idea de una Nueva Gerencia Pública, haciendo énfasis en la transparencia, la planeación, la eficiencia, el control fiscal, la privatización y el uso de instrumentos de mercado para timonear el funcionamiento de instituciones.

## **Cambios desde 2018**

La situación mexicana cambió en 2018 cuando el nuevo gobierno condenó estas políticas como neoliberales y empezó a cancelar o modificar prácticamente las iniciativas de reforma ideadas por sus antecesores. En 2019, el subsecretario de educación superior anunció que los sistemas de pago por mérito habían creado una élite académica con vicios críticos. Esas políticas tendrían que ser abandonadas o revisadas, y aquellos académicos que enseñaban, principalmente de tiempo parcial, deberían recibir bonificaciones (Fernández, 2019).

La nueva directora del CONAHCyT lanzó ideas para reformar su institución. Se modificaron los estatutos del SNII para cancelar los pagos a los investigadores que trabajan en universidades privadas (Riquelme, 2019; Sánchez y Morales, 2021). Varios otros programas también sufrieron recortes, como becas para estudiantes de posgrado que estudian en el extranjero.

Al mismo tiempo, tanto la Subsecretaría de Educación Superior como el CONAHCyT han hecho esfuerzos de adherirse a la agenda gubernamental de la 4ta Transformación. Como indicó la directora del CONAHCyT en una reunión en 2023: “Necesitamos una ciencia alineada con lo que el presidente de la República ha conceptualizado como el humanismo mexicano”. El reportaje continúa señalando que la directora dice promover una auténtica ciencia aplicada con desarrollo tecnológico e innovación a favor del “bien común y sustentada en la generación de conocimiento nuevo de ciencia mexicana” (Toche, 2023).

El cambio ideológico no se limita a foros de debates. En 2021, la fiscalía general de la República solicitó orden de aprehensión contra 31 exfuncionarios de CONAHCyT, investigadores y miembros del Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, por delincuencia organizada, lavado de dinero, peculado y uso ilícito de atribuciones y facultades, por 244 millones de pesos. Las demandas finalmente no prosperaron, pero crearon un clima de persecución de científicos supuestamente neoliberales.

Posteriormente, el gobierno desmanteló gradualmente los esquemas de incentivos y fondos adicionales, lo que se reflejó en reducciones presupuestarias. En los medios de comunicación comenzaron a circular propuestas para abolir la ESDEPED y reorganizar el CONAHCyT y el SNII. Simultáneamente, el CONAHCyT eliminó los fondos fiduciarios para centros públicos de investigación y los subsidios regulares disminuyeron.

Como resultado, en 2020, "los rectores se quejaron de que de 2015 a 2020, el presupuesto había aumentado menos que la inflación y no consideraron el aumento de las matrículas o la contratación de maestros y trabajadores" (Moreno, 2020). Como observó ANUIES: "... Los fondos extraordinarios han sufrido una reducción tan grande que prácticamente se han extinguido. [...]. Solo uno de los 11 fondos existentes en 2015 permanecería en 2021" (Wong, 2020; ANUIES, 2020).

Además de estas propuestas para desmantelar las políticas y la financiación, el gobierno proclamó una ideología estatal para regular la ciencia y la tecnología: la investigación debe contribuir a los objetivos anunciados en la 4T. Los proyectos que se consideran "ciencia neoliberal" no deberían recibir apoyo y la directora del CONAHCyT incluso proclamó que la institución operaba enteramente al servicio de la 4T.

La ideología tiene un impacto ubicuo en el trabajo académico. Los investigadores en evaluación para el SNII, los programas de posgrado que buscan ser incluidos en el registro de calidad del CONAHCyT o los proyectos de investigación presentados para financiamiento deben indicar cómo su trabajo ha contribuido o contribuirá a las prioridades establecidas por el gobierno. Con ello, el CONAHCYT empezó a promover una agenda de prioridades de investigación (que se traducen en proyectos más elegibles a financiar) que enfatizan aspectos como la soberanía científica, la independencia tecnológica o la recuperación de saberes tradicionales (CONACYT, CONACYT apoya la ciencia y los saberes tradicionales a favor de la salud pública y el bienestar del pueblo de México, 2022).

La definición de ciencia neoliberal por parte de la directora implica que parte importante de la ciencia no es considerado como digna de ser financiada. Al mismo tiempo, ha habido iniciativas que carecen de fundamentos científicos, como la prohibición de importaciones del maíz transgénico y el uso del pesticida glifosato (CONACYT, 2022), o el desarrollo de sillas especiales para personas con discapacidad (CONACYT, 2023). Igualmente, durante la pandemia del COVID-19 la dirección del CONAHCYT decidió que México requería una vacuna nacional llamada Patria. Hasta 2024, después de años de investigación e inversión, la vacuna sigue sin aplicarse (Redacción, 2023).

Mientras que el CONAHCyT continuó sus esfuerzos para reformar la ciencia e imponer una nueva ideología, la Subsecretaría de Educación Superior (SES) procedió con más cautela. Inicialmente, el nuevo Subsecretario sugirió que se discutieran y modificaran los esquemas de incentivos establecidos en el pasado. En 2019, recortó la mayoría de los fondos especiales, lo que provocó protestas de los rectores (Moreno, 2019). Pero luego, en 2020, en medio de la pandemia, reaparecieron algunos fondos especiales, específicamente de ESDEPED (Acosta, 2020). Sorprendentemente, continúan en la misma lógica que han tenido durante tres décadas: se continúa incentivando a profesores titulares de tiempo completo con un doctorado que cumplen con el perfil ideal del PROMEP.

Esta continuidad de algunas políticas parece responder a consideraciones políticas. Ante las restricciones presupuestarias, algunas políticas tuvieron que suspenderse. Al mismo tiempo, sería políticamente arriesgado afectar a los beneficiarios de políticas pasadas. Estas consideraciones conducen a una extraña mezcla de políticas. Aunque, en 2018, ambas dependencias condenaron las políticas de evaluación e incentivos como neoliberales y la raíz de muchos males, pronto decidieron continuarlas. El SES recortó todos los fondos especiales, excepto ESDEPED. El CONAHCyT recortó fondos para proyectos de investigación y estudios en el extranjero, pero flexibilizó los criterios de admisión para el SNII. Para 2023, el SNII había registrado más de 40 mil miembros.

## **De fondos institucionales a apoyos personalizados**

Estos cambios en la política de la SES y el CONAHCyT implicaron un cambio radical en las formas de financiamiento. Anterior a 2018, los recursos adicionales al subsidio básico eran subsidios extraordinarios, para los cuales las universidades tenían que someter propuestas. Tras una evaluación, estos recursos se asignaron a la rectora o al director de la institución para su ejercicio, y luego se auditaba el uso de los recursos.

La práctica desaparición de los recursos extraordinarios deja el presupuesto en básicamente dos rubros; el subsidio regular, que se destina en un 80% o más al pago de la nómina, y una variedad de apoyos personalizados. Además de los apoyos del SNII y ESDEPED para académicos, hay becas para estudiantes desde la primaria hasta el posgrado.

Para obtener apoyos, tanto el SES como el CONAHCyT personalizaron el proceso administrativo. Mientras que, en el pasado, estas asignaciones involucraban a varios intermediarios (universidades, gobiernos estatales), ahora los beneficiarios deben registrar su petición directamente en las oficinas centrales de CONAHCyT y SES. Al mismo tiempo,

los criterios de evaluación cambiaron para hacer que estos programas fueran más inclusivos. Esta estrategia tiene dos propósitos: por un lado, permite la reincorporación de beneficiarios pasados, dejando claro quién es el nuevo patrón y eliminando algunas críticas. Por otro lado, amplía la base clientelar de apoyo al gobierno mediante la incorporación de personas previamente excluidas.

La escala de esta estrategia es enorme. Como señaló el presidente en 2019: "Este año, de todos los estudiantes, incluida la educación secundaria superior y superior, 10 millones reciben becas [...] Esto significa una inversión de 60.000 millones de pesos" (Presidencia de la República, 2019).

El cambio se evidencia en el presupuesto del CONAHCyT. En 2013, el CONAHCyT dedicó el 34,8% de su presupuesto a becas de posgrado y el 15,6% al SNII, lo cual dejó el 49,6% para el financiamiento de la investigación. Para 2023, el 53,4% se destinó a estudiantes de posgrado y el 32,9% al SNII, dejando solo el 13,7% para investigación (Agoitia & Valderrama, 2023).

Al mismo tiempo, entre 2013 y 2023, el presupuesto del CONAHCyT cayó en un 32% en términos reales. De los 11 rubros de financiamiento existentes en 2013, solamente quedaron 3 en 2023: los proyectos de investigación, las becas de posgrado y el SNII. Adicionalmente desaparecieron los fideicomisos de los centros CONAHCYT, un total de 23 mil millones (Torres Cruz, 2023; Signos Vitales, 2023).

En cambio, de acuerdo con el cuarto Informe de Gobierno (Presidencia, 2022), se asignaron becas a 410 mil estudiantes universitarios de 2 mil 450 pesos mensuales. Adicionalmente se apoyó a cuatro millones 155 mil estudiantes de bachillerato o escuelas públicas de nivel medio superior reciben becas de mil 680 pesos bimestrales. El CONAHCyT otorgó 128 mil 950 becas a estudiantes de posgrado e investigadores. Como indica el informe: todos los apoyos se entregan de manera directa a los beneficiarios, con lo que se evita la corrupción.

No obstante, la educación superior sufrió importantes recortes financieros. El anexo estadístico del quinto Informe de Gobierno (Presidencia de la República, 2023, pág. 302), revela que en 2018 se destinaban 184 mil 850 millones de pesos a la educación superior, pero en 2023 se asignaron 162.7 miles de millones de pesos. En precios constantes la caída es incluso más vertiginosa, de 32% (Torres Cruz, 2023).

## Conclusiones

La estrategia seguida por el actual gobierno plantea interesantes interrogantes para las ciencias políticas. Si bien es costumbre para cualquier partido opositor condenar y discontinuar las políticas de adversarios políticos, destaca que, en este caso, la cancelación de políticas anteriores no se acompañó de propuestas alternativas de reforma.

Como resultado, para 2024, la relación entre el gobierno federal y las instituciones de educación superior se caracteriza por una notable ausencia de políticas educativas, a la par de una reducción del financiamiento. En considerable contraste con gobiernos anteriores -que plantearon reformas y ofrecieron premios para adoptarlas- el gobierno actual no plantea ninguna reforma y quitó cualquier estímulo para introducir cambios. Con ello, la política educativa estaría en camino a la desmodernización: el actual gobierno no ha planteado ninguna propuesta de reforma para las instituciones de educación superior.

Este cambio altera las relaciones entre actores y con ello la gobernanza. En décadas anteriores, los rectores y sus equipos administrativos jugaban un papel central. Tenían que planear y presupuestar proyectos de mejora, defenderlos ante la SES, conseguir los recursos y justificar el ejercicio ante auditores.

Hoy los fondos especiales desaparecieron y no habría por qué planear proyectos. Los apoyos o becas se asignan directamente desde el gobierno federal. Además, desaparecieron otras políticas concernientes a la evaluación. La SES optó prácticamente abolir los procesos de evaluación y acreditación de programas educativos. Aunque los CIEES y COPAES continúan existiendo, y la SES creó una oficina para la acreditación, el proceso parece estar en vías de extinción.

Del mismo modo, el CONAHCyT abolió el PNPC y lo reemplazó con una revisión administrativa que distingue entre posgrados de investigación y profesionalizantes. Esta revisión ya no parece involucrar pares, sino solamente personal administrativo.

De este modo, tanto la SES como el CONAHCyT se convirtieron en instancias sin propuestas de reforma o mejora educativa. La agenda no parece guiarse por razones científicas o educativas, sino por temas políticos.

Las estrategias seguidas por ambas instancias parecen converger en un tema común: el control político a través del clientelismo. Dentro de este esquema, se desmantelaron varias políticas y fondos especiales que beneficiaron a las autoridades institucionales, pero se extendieron los beneficios para individuos, tanto académicos como estudiantes. Esta

estrategia evita asumir la culpa de los recortes, al mismo tiempo que permite tomar el crédito: algunas becas se conocen como becas AMLO (Pérez, 2022). Las víctimas del desmantelamiento de políticas son instituciones (que no votan) mientras los beneficiarios de la expansión de la política son personas registradas para votar.

Si bien esta estrategia podría tener sentido desde la óptica política, tiene debilidades en cuanto a políticas educativas que podrían mejorar a la educación superior. Según la agenda gubernamental vigente, no necesitamos más profesores de tiempo completo con doctorado, más investigadores en el SNII, más inversiones en la investigación científica, más publicaciones, patentes, o productos, mejor calidad, más innovación, nuevas carreras, acreditación de programas, ajustes a nuevos desafíos en el mercado laboral, reformas curriculares, mejor infraestructura o mayor uso de tecnologías de información y comunicación (TIC).

En efecto, el modelo tradicional -como existía en los 1970s- parece ser más del agrado del gobierno actual. Se caracterizaba por no ser selectivo para el ingreso, por ser prácticamente gratuito, y por ser atendido básicamente por profesores de tiempo parcial. Si en décadas anteriores se anhelaba la universidad de investigación (Acosta, 2006) ahora se pretende regresar a instituciones concentradas en la enseñanza a nivel de licenciatura. Incluso el SNII enfatiza la necesidad de tener docencia para calificar para el reconocimiento. La meta es enseñar a las masas, no hacer investigación de punta. Aunque persiste el mantra de docencia, investigación y extensión, y el perfil PRODEP con cuatro funciones, desde la perspectiva gubernamental actual lo importantes es atender estudiantes de licenciatura.

¿Dónde nos deja este cambio en términos políticos? Hace décadas, Clark (1991) propuso un triángulo con tres actores que inciden en la regulación de cualquier sistema de educación superior: el Estado, el mercado y la oligarquía académica. Durante las décadas del neoliberalismo, los tres polos interactuaron fuertemente entre sí para modernizar la educación superior. Incrementó la matrícula en todos los niveles y se fortaleció la investigación científica.

Durante el sexenio actual, el gobierno acusó a la oligarquía y al mercado como actores indeseables. La oligarquía es una élite neoliberal sobre pagada y corrupta, y la iniciativa privada no amerita financiamiento público o participación. Solamente el Estado puede regular la educación superior y la investigación científica, sin confiar en la élite de investigadores o en las fuerzas del mercado.

Sin embargo, en este terreno el gobierno actual ha sido poco capaz. La estrategia ha consistido en cancelar las políticas del pasado sin reemplazarlas por nuevas iniciativas propias. Esto ha dejado al sistema sin orientaciones, salvo algunas ocurrencias personales, y convirtió a las instancias gubernamentales básicamente en operadores políticos y administradores de sueldos y becas. Es decir, estamos avanzando hacia la desmodernización.

## Referencias

- Acosta, A. (2006). Señales cruzadas: Una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México. *Revista de la Educación Superior*, 35(139), 81-92.
- Acosta, A. (2020). La educación en la era de la 4T. En R. Becerra y J. Woldenberg, Balance temprano. *Desde la izquierda democrática*, 205-226. Grano de Sal. [https://www.researchgate.net/publication/346927064\\_La\\_educacion\\_superior\\_en\\_la\\_era%20de\\_la\\_4](https://www.researchgate.net/publication/346927064_La_educacion_superior_en_la_era%20de_la_4)
- Agoitia, A. & Valderrama, B. (2023, mayo 24). Las finanzas del Conahcyt: entre la espada y la pared. *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/las-finanzas-del-conhacyt-entre-la-espada-y-la-pared/>
- Álvarez-Buylla Rocés, M. E. (2022, enero 15). La indispensable reforma del posgrado. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2022/01/15/opinion/013a2pol>
- AMLO. (2019, julio 1). Avances en el cumplimiento de los 100 compromisos del presidente AMLO a un año del triunfo.
- ANUIES. (2020, noviembre 12). Comunicado Consejo Nacional. México. <http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/201112172624Comunicado+Consejo+Nacional+42020.pdf>
- CONACYT. (2022, julio 20). El maíz transgénico. [Boletín]. <https://conahcyt.mx/el-conahcyt-avanza-en-las-investigaciones-que-mandata-el-decreto-para-la-sustitucion-del-glifosato-y-el-maiz-transgenico-a-favor-de-la-salud-la-alimentacion-sustentable-y-el-cuidado-de-la-diversidad-b/>
- CONACYT. (2023, octubre 20). Conahcyt impulsa innovación soberana para el bienestar y la salud del pueblo de México. [Boletín]. <https://conahcyt.mx/conahcyt-impulsa-innovacion-soberana-para-el-bienestar-y-la-salud-del-pueblo-de-mexico/>
- CONACYT. (2022). CONACYT apoya la ciencia y los saberes tradicionales a favor de la salud pública y el bienestar del pueblo de México. [Comunicado]. <https://mx.search.yahoo.com/search?fr=mcafee&type=E210MX714G91826&p=conacyt+4T+bienestar+pueblo%202020>
- CONAHCYT. (2020, junio 23). Diario Oficial de la Federación. ACUERDO por el que se expide el Programa Institucional 2020-2024 del Consejo Nacional de Ciencia y

- Tecnología.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595309&fecha=23/06/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595309&fecha=23/06/2020)
- Fernández, A. (2019, junio 18). Existe un desconocimiento de las nuevas políticas para las IES: Concheiro Bórquez. *La Jornada de Oriente*.  
<https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/existe-un-desconocimiento-de-las-nuevas-politicas-para-las-ies-concheiro-borquez/>
- Moreno, T. (2019, julio 20). ANUIES: Tienen crisis financiera 9 instituciones. En riesgo el pago de nómina para empleados de 9 universidades públicas. *El Universal*.
- Moreno, T. (2020, noviembre 13). Preocupa a ANUIES recorte de presupuesto de 2021. Rectores de universidades ven deterioro en la educación superior. *El Universal*.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.
- Mudde, C. & Rovira Kaltwasser, C. (2014). Populismo y liderazgo político. *The Oxford handbook of political leadership*, 376-388
- Pérez, C. (2022, june 22). ¿Qué son las Becas AMLO?, <https://infobecas.com.mx/becas-amlo/>
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2019). Populismo y administración pública: Enfrentando al estado administrativo. *Administración y sociedad*, 51(10), 1521-1545.
- Presidencia de la República. (2019, agosto 26). La educación es base del desarrollo; hace plenas nuestras libertades, afirma presidente López Obrador.  
<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/la-educacion-es-base-del-desarrollo-hace-plenas-nuestras-libertades-afirma-presidente-lopez-obrador>
- Presidencia de la República. (2023). Quinto Informe de Gobierno. Ciudad de México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia>
- Presidencia de la República. (2023). Quinto Informe de Gobierno. Ciudad de México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia>
- Presidencia. (2022). Logros a 4 años de la Cuarta Transformación.  
<https://presidente.gob.mx/4-anos-de-transformacion/>
- Redacción. (2023, mayo 3). Vacuna Patria: ¿Cuándo se producirá y qué le falta para ser aplicada en México? *El Financiero*.  
<https://www.elfinanciero.com.mx/salud/2023/05/03/vacuna-patria-cuando-se-producira-y-que-le-falta-para-ser-aplicada-en-mexico/>
- Riquelme, R. (2019, julio 14). Se redujo la inversión en tecnología durante el primer semestre del 2019: PwC México. *El Economista*.  
<https://www.economista.com.mx/tecnologia/Se-redujo-la-inversion-en-tecnologiadurante-el-primer-semester-del-2019-PwC-Mexico-20190714-0001.html#>
- Rodríguez, C. E. (2016). El Sistema Nacional de Investigadores en números. México. *Foro Consultivo*.  
[http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/SNII\\_en\\_numeros.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/SNII_en_numeros.pdf)

- Rodríguez, R. (2020, julio 19). Educación superior en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024. *Educación Futura*. <http://www.educacionfutura.org/educacionsuperior-en-el-programa-sectorial-de-educacion-2020-2024/>
- Rodríguez-Armenta, C. E. (2019). Marco y política para la transformación de la educación superior 2019-2024. LI Asamblea General Ordinaria de AMOCVIES. [http://amocvies.org.mx/sites/default/files/Asambleas/A51%20Puebla/Material/PP\\_T\\_AMO](http://amocvies.org.mx/sites/default/files/Asambleas/A51%20Puebla/Material/PP_T_AMO)
- Sánchez, I., & Morales, F. (2021, febrero 12). Temen investigadores nuevo golpe al SNII. *Reforma*. [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/temeninvestigadores-nuevo-golpe-al-SNII/ar2124213?referer=-](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/temeninvestigadores-nuevo-golpe-al-SNII/ar2124213?referer=-)
- Secretaría de Educación Pública. (2020). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/pri\\_ncipales\\_cifras\\_2019\\_2020\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/pri_ncipales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf)
- Secretaría de Educación Pública. (2020, julio 6). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. Diario Oficial de la Federación. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Educacion\\_2020-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educacion_2020-2024.pdf)
- Signos Vitales (2023). *México Social a revisión*. <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2023/09/Reporte-3-2023-MX-SOCIAL-2.pdf>
- Toche, N. (2023, marzo 17). Necesitamos una ciencia alienada con el humanismo de la 4T: Álvarez-Buylla. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Necesitamos-una-ciencia-alineada-con-el-humanismo-de-la-4T-Elena-Alvarez-Buylla-20230316-0149.html>
- Torres Cruz, I. (2023, septiembre 26). Presupuesto de CONAHCYT cayó 32% en la última década; explica déficit en becas y SNII, *Crónica*. <https://www.cronica.com.mx/academia/presupuesto-CONAHCYT-cayo-32-ultima-decada-explica-deficit-becas-SNII.html>
- Touraine, A. (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*. Paris: Fayard.
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: Grupo Planeta.
- Wong, A. P. (2020, diciembre 30). De 2015 a 2021, educación superior acumula déficit presupuestario de 57 mil mdp. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/educacion-superior-acumula-deficit-presupuestario-57-mil-mdp>



# **Luces, sombras y siluetas.**

## **El credo y las hechuras de las políticas de educación superior en la era del obradorismo**

Adrián Acosta Silva

Las notas siguientes parten de dos premisas generales. La primera es que la narrativa rupturista con el pasado reciente constituye el centro simbólico y cohesivo de las políticas de educación superior observadas durante el sexenio obradorista. Ello significa la construcción de un relato político por encima de las hechuras técnicas de las políticas impulsadas durante la administración del presidente López Obrador en el campo de la educación terciaria. La segunda premisa consiste en considerar que la legitimidad política de un gobierno no basta para producir eficacia gubernativa, es decir, legitimidad de actuación o desempeño (*performance*) en las distintas arenas de políticas del sector.

A partir de estas dos premisas se exploran las luces, sombras y siluetas de una experiencia sexenal de políticas en educación superior (2018-2024). Es un ejercicio de balance elaborado desde dos perspectivas analíticas. La primera es el de las relaciones entre el “credo” y la hechura de las políticas. La segunda es el de las políticas como un régimen estructurado por las relaciones entre ideas, actores y arreglos institucionales en el campo de la educación superior. Ambas perspectivas son complementarias. Una pone atención en la dimensión ideológica y política de las políticas, entendida como el predominio de un sistema de creencias en torno a la educación terciaria y sus traducciones en el diseño e instrumentación de políticas públicas. La otra coloca el foco en la dimensión organizacional de la acción gubernamental, donde el papel de las ideas y los intereses de los actores gubernamentales y no gubernamentales configuran las reglas del juego de las políticas.

Bajo estas consideraciones, el argumento central que se discute es que las acciones y políticas obradoristas son las representaciones políticas de una crítica ideológica a un modelo de políticas de educación superior predominante durante más de tres décadas (1989-2018). Esa crítica parte de la convicción de que la educación terciaria construida durante ese período la convirtió en un campo de privilegios, jerarquías e intereses que incrementan o reproducen las injusticias y desigualdades sociales. A la sombra de estas representaciones políticas, el activismo gubernamental sexenal consistió en promover cambios legislativos, organizativos y presupuestarios en el campo de la educación superior

basados en la instrumentación de otras dos ideas motoras, rupturistas con los ciclos anteriores: la gratuidad y universalización del acceso, y la austeridad presupuestal como norma y práctica institucional.

## **¿Acciones sin políticas?**

La sociología de la acción pública implica la identificación de cuatro factores clave en la valoración de un ciclo de políticas: 1) las ideas centrales, estratégicas, que justifican las acciones públicas; 2) los contenidos de las políticas (programas); 3) la ejecución de las acciones (instrumentos); y, 4) el alcance de los resultados. Hay también otros componentes del análisis que suelen ser considerados, como los contextos institucionales, los actores involucrados, o las herencias de las políticas anteriores (estructuras de gestión, rutinas burocráticas, actores relevantes). En su conjunto, estos factores permiten comprender la lógica institucional de la acción pública en un campo de políticas determinado, y los efectos deliberados, no intencionales o difusos en la resolución del o los problemas públicos que, en teoría, los gobiernos proponen resolver en un horizonte temporal establecido.

Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas sexenales en la educación superior consiste en examinar las relaciones entre las creencias políticas, la definición de la agenda de los problemas críticos, y la hechura de las políticas durante el obradorismo. La idea de gratuidad y acceso universal a la educación superior a través de la eliminación de las cuotas o aranceles de acceso en las universidades públicas, la expansión de los programas de becas económicas a los estudiantes, la reforma a los mecanismos de selección establecidos a partir de la evaluación de los méritos académicos de los estudiantes, o la lucha contra la “ciencia neoliberal” que se “impuso” en el pasado a las universidades y centros públicos de investigación, se consideran en el discurso obradorista como los componentes causales que justifican la construcción de un nuevo ciclo de políticas “transformadoras” y “democratizadoras”, que desactivaran las dinámicas de acceso elitista, excluyente y discriminatorio causados por la orientación hacia ciertos comportamientos de mercado de las políticas anteriores.

Este diagnóstico -fundado en una extraña combinación de prejuicios y creencias, más que en evidencias-, provocó desde el principio diversos conflictos no sólo con la idea de la autonomía universitaria o el cuestionamiento del valor público de la investigación científica desarrollada en el pasado reciente, sino un crítica constante de varios actores institucionales y analistas sobre la claridad de los problemas de políticas considerados en la agenda

gubernativa sexenal, así como la factibilidad y consistencia de acciones de gobierno que colocaron una atención casi exclusiva en el sector de las universidades públicas autónomas federales y estatales, o de los centros públicos de investigación, sin considerar suficientemente el resto de las universidades, escuelas e instituciones de educación superior públicas no universitarias (principalmente aglutinadas en el Tecnológico Nacional de México), pero tampoco en torno al “elefante en la sala” instalado desde hace décadas en el mapa de los problemas del sector: la expansión y composición del numeroso aunque heterogéneo conjunto de instituciones privadas que predominan en el sistema de educación superior.

Esta agenda difusa, producto de problemas públicos mal definidos e insuficientemente diagnosticados, con pocas evidencias y datos, dio origen a una serie de acciones gubernamentales sin asideros claros en una lógica de políticas públicas. Se crearon las Universidades del Bienestar, o el programa “Jóvenes escribiendo el futuro”, sin precisar mecanismos de seguimiento y evaluación de sus resultados; se impulsaron acciones gubernamentales sin el apoyo de sistemas de información pública que permitieran conocer los avances; se decidió eliminar las políticas basadas en incentivos al desempeño de las universidades públicas, sin ofrecer a cambio nuevas políticas de financiamiento, bajo el ordenamiento de austeridad presupuestal mandado desde la presidencia de la República. Durante la primera mitad del sexenio, la pandemia del Covid-19 ocurrida entre 2020 y 2021 fue una prueba de resiliencia para las instituciones de educación superior, en un contexto de debilidad e imprecisión de políticas de gestión de crisis combinada con condicionamientos presupuestales constantes a la educación superior.

Una rápida revisión de la narrativa y el activismo oficial sobre la educación superior muestra la confusa y contradictoria retórica del gobierno sobre el sector. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el “Acuerdo nacional para la transformación de la educación superior” (2019), el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, la Ley General de Educación Superior del 2021 (LGES), la Ley General de Humanidades, Ciencia, Tecnologías e Innovación del 2023 (LHCTI), o el Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024 (Prones), son evidencias de las dificultades conceptuales, políticas, jurídicas y técnicas de la hechura de políticas basadas en ideas claras e instrumentos coherentes. Proyectos como el “Espacio Común de Educación superior” (ECOES), instrumentos como el “Sistema de Información de las Instituciones de Educación Superior” (SIIES), o el “Sistema de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior” (SEAES), derivados de los ordenamientos de la LGES, fueron luces en la oscuridad. No obstante, en su conjunto estas

iniciativas, ordenamientos y proyectos son señales que recogen viejas ideas relacionadas con la rendición de cuentas, la planeación y la evaluación derivadas del régimen de políticas de los gobiernos “neoliberales”, y confirman algo que en la bibliografía especializada se sabe desde hace tiempo: que las ideas claras importan en la hechura de las políticas, y que las ideas erróneas tienen efectos negativos en las políticas.

## **El credo y las políticas**

El 28 de diciembre del 2023 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Programa Especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”. Cinco años después de iniciado el sexenio, y a unos meses de terminar la administración del gobierno federal, el programa significaba en realidad la promulgación del programa nacional de educación superior (Prones), un instrumento de políticas anunciado desde la hechura y aprobación de la Ley General de Educación Superior aprobada por los congresistas en abril del 2021. El Prones de alguna manera representa el último gran acto político de las transformaciones reales e imaginarias de las políticas de educación superior diseñadas e instrumentadas durante el gobierno lpezobradorista. Y se puede caracterizar como “último” porque expresa con claridad la lógica jurídico-política que dominó la atropellada narrativa del cambio de políticas asociada al proyecto rupturista de la “cuarta transformación” en el campo de la educación superior.

Una mezcla de ideas y creencias, de fe y convicciones, está en la base del “credo” del oficialismo político obradorista. Según lo define la Real Academia de la Lengua Española, un credo es “un conjunto de ideas, principios o convicciones de una persona o un grupo”. En el campo de la política y las políticas públicas, los credos actúan como sistemas de creencias que justifican y orientan la acción gubernamental en campos específicos de políticas. En el caso mexicano, el credo dominante bajo el oficialismo sexenal se nutre de la descalificación en paquete de las políticas de los cinco gobiernos anteriores (del gobierno de Salinas hasta el de Peña Nieto, es decir, de 1989 al 2018), a las que caracterizó como “neoliberales”, y como la causa principal de las injusticias, insuficiencias y desigualdades en la atención a los grandes problemas nacionales.

El foco de las críticas del jefe del ejecutivo fueron de manera frecuente las universidades públicas. Pero fueron críticas extrañas. Por un lado, las considera como objetos de abandono presupuestal de gobiernos previos, pero, por el otro, las caracterizó en varias ocasiones como instituciones capturadas por los intereses de caciques, mafias y

pandillas académicas e intelectuales, que las convirtieron con el paso de los años en universidades elitistas y conservadoras, antipopulares, sometidas a las políticas neoliberales de los gobiernos en turno. El resultado de esa doble caracterización fue paradójico, con varios episodios conflictivos con diversos sectores de las comunidades universitarias del país. El hecho duro de esta retórica contradictoria fue que el “abandono neoliberal” de los presupuestos públicos universitarios del pasado reciente, no sólo se mantuvo, sino que se incrementó a lo largo del sexenio, a pesar de las promesas y la retórica del cambio en las políticas del financiamiento gubernamental.

Bajo estas consideraciones, y por razones nunca explicadas consistentemente, el gobierno de la 4T decidió concentrar su atención en el impulso a un conjunto de nuevas universidades públicas que beneficiaran a las poblaciones más vulnerables, más pobres del país. Esas universidades (las “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”) se destacan por ofrecer formaciones técnicas y profesionales relacionadas con las necesidades de las regiones y comunidades más abandonadas<sup>26</sup>, con presupuestos reducidos, y donde todos los estudiantes son apoyados económicamente con recursos del “Programa de Becas para el Bienestar Elisa Acuña”. Asimismo, el programa “Jóvenes escribiendo el futuro” concentró sus esfuerzos en las poblaciones económicamente vulnerables de las preparatorias públicas y de las carreras universitarias de las instituciones de educación superior públicas autónomas y no autónomas.

La lógica política del credo oficialista descansó en el supuesto de que el acceso, permanencia y egreso a la educación superior en México es un tema de recursos económicos, no de origen social ni de restricciones contextuales. Es un supuesto nunca comprobado -un típico “supuesto heroico”- pero sobre el cual se justificó la creación de 145 sedes de las UBBJG a lo largo del sexenio en todo el país, cuya matrícula ascendió al inicio del ciclo escolar 2023-2024 a cerca de 45 mil estudiantes. Su impacto sistémico en el incremento de la tasa de cobertura fue muy pequeño, y los resultados en términos de aprendizajes, eficiencia terminal e inserción laboral es desconocido. A la fecha, no hay datos consistentes sobre el impacto social de esas iniciativas presidenciales.

---

<sup>26</sup> La fundamentación de esas “necesidades” ha sido ambigua. Sin ofrecer datos ni argumentaciones socioeconómicas sobre su pertinencia se multiplicaron los programas técnicos y licenciatura de las UBBJG sin establecer su conexión con las necesidades reales o imaginarias de las regiones y comunidades donde se instalaron decenas de nuevos establecimientos públicos en todo el país.

## ¿Un nuevo régimen de políticas?

La segunda perspectiva de análisis de las políticas sexenales tiene que ver con la capacidad de transformación gubernamental de los modelos de políticas anteriores al sexenio obradorista. Aquí lo que importa destacar es la capacidad de gobernanza del sistema para construir, en un sexenio, un régimen de políticas que se considera por sus promotores como factible y deseable.

En términos conceptuales, la gobernanza puede ser definida como la capacidad de gestión y coordinación de las acciones públicas para implementar las políticas diseñadas. Un “régimen de políticas” significa la relación entre ideas, actores interesados y arreglos institucionales que permiten intervenir en la conducción de los cambios implicados en las propias acciones y políticas nacionales. Ambos conceptos son de utilidad para explorar los efectos, las intenciones, las “coaliciones promotoras” de las políticas, y las acciones gubernamentales específicas instrumentadas para cambiar el orden del sistema modificando sus aspectos clave: orientaciones, crecimiento, actores, financiamiento y resultados.

A lo largo del sexenio, la gobernabilidad del sistema de educación terciaria descansó formalmente en las acciones diseñadas por la agencia federal responsable del sector (la subsecretaría de educación superior), pero también en la intervención de la secretaría del bienestar social y de la reforma del Conahcyt en 2023. Las ideas de gratuidad, universalización y austeridad presupuestal del gobierno sustituyeron atropelladamente a las ideas de calidad, evaluación y financiamiento condicionado, diferencial y competitivo de las políticas de ciclos anteriores. Se reforzó la participación de los actores gubernamentales en la composición de los espacios del gobierno del sistema (principalmente del Consejo Nacional de Coordinación de la Educación Superior, CONACES), disminuyendo la presencia de actores no gubernamentales como la ANUIES, los académicos, las autoridades de las universidades públicas, el TecNM, y las instituciones privadas. Esto último debilitó el peso de las anteriores coaliciones promotoras de políticas y las sustituyó por una estructura burocrática de “base pesada” en la promoción de los cambios propuestos.

De alguna manera, estos cambios en las ideas, perfil y peso de los actores, y las reformas a los arreglos institucionales construidos durante más de tres décadas, prefiguran la construcción de un nuevo régimen de políticas en la educación superior, cuya consolidación y consistencia tendrá que observarse en los próximos años. Si el antiguo

régimen tuvo como eje la influencia de las teorías de la nueva gerencia pública en la configuración de las políticas de calidad, evaluación y financiamiento, el nuevo régimen coloca como eje dominante de sus acciones un enfoque burocrático tradicional centrado en la austeridad presupuestaria y el desplazamiento del papel de las universidades públicas autónomas y sus representantes en los arreglos institucionales del sector. Ambos regímenes de políticas (el *gerencial* y el *burocrático*), significan formas distintas de traducir los principios de legitimidad del intervencionismo gubernamental en la educación terciaria nacional. Uno se caracteriza por el control a distancia o remoto de los comportamientos institucionales a través de una estructura de incentivos al desempeño basado en indicadores, introduciendo estilos de gestión típicos de organizaciones funcionando en un sistema de mercado o de cuasi mercados. La otra concentra la atención en el control de los espacios de gobierno y gobernanza donde se toman las decisiones estratégicas del sistema, bajo el supuesto de que la legitimidad política de la autoridad gubernamental es un componente suficiente para orientar las acciones de política hacia las comunidades y no hacia los mercados.

Los contenidos de las nuevas legislaciones sobre el sector (LGES y LHCTI), así como del Prones 2023-2024, apuntan hacia un reforzamiento normativo del nuevo régimen, pero que llevan en sí mismos las semillas de sus tensiones, contradicciones y posibles ineficacias gubernativas. En específico, un par de eslabones débiles destacan en el conjunto. De un lado, el crónico problema del financiamiento público. Del otro, la composición y facultades de los espacios de gobierno, gobernabilidad y gobernanza del sistema.

## **El futuro como territorio de luces, sombras y siluetas**

El pensador marxista Antonio Gramsci afirmó hace casi un siglo desde una oscura cárcel italiana que imaginar el futuro es un desafío política e intelectualmente complejo, “un ejercicio de luces, sombras y siluetas”, siempre condicionado por el contexto, los actores y las fuerzas en tensión, donde el “optimismo de la voluntad” contrasta con el “pesimismo de las circunstancias”. Algo similar ocurre cuando se piensa en el futuro de la educación superior mexicana a partir de un balance sobre lo ocurrido en el pasado reciente y lo que se vislumbra entre el paisaje de edificaciones, vacíos y ruinas del presente. El ejercicio implica considerar los logros, déficits e insuficiencias de la educación terciaria como las “luces, sombras y siluetas” del futuro.

La enumeración de los asuntos públicos que requieren resolverse en el corto y mediano plazo son muchos y complejos. Pero se pueden identificar, desde una perspectiva

de políticas, los relacionados con los déficits de implementación de las disposiciones normativas derivadas de la LGES. Estos déficits configuran una “agenda de mínimos” para el futuro de corto y mediano plazo en el sector.

*Orientaciones.* Las ideas del cambio de políticas tanto del gobierno obradorista como de los gobiernos anteriores, requieren ser examinadas a la luz de los procesos y resultados obtenidos. La austeridad, la calidad, la gratuidad o la universalización de la educación superior son ideas difusas cuando se contrastan con la consistencia de los programas e instrumentos realmente existentes, y con los pobres resultados alcanzados. Son enunciados vaciados de significado si no se asocian a la implementación de acciones ya consideradas en la propia LGES pero que no se cumplieron a lo largo del sexenio. El fondo para la gratuidad de la educación superior, la insuficiencia de la cobertura educativa, o la ausencia de una visión sistémica de las políticas sobre el desempeño de las IES en un sistema desigual y heterogéneo, requieren de nuevas ideas de políticas, actores y arreglos institucionales.

*Acceso, permanencia y egreso.* La tasa de cobertura en la educación superior sigue siendo inferior en el segundo sistema de educación terciaria más grande de América Latina. A pesar de la expansión mostrada en los últimos años, el ritmo de crecimiento es muy lento y no alcanza la tasa de universalización fijada como objetivo desde hace décadas. Las desigualdades e inequidades sociales en el acceso en los diversos territorios y poblaciones del país dependen de la composición social y densidad institucional que configuran sociedades locales heterogéneas.

*Financiamiento.* La inclusión en la LGES de un fondo de financiamiento público para apoyar la transición a la gratuidad y universalización de la educación superior en las universidades públicas es una buena idea. Sin embargo, no fue contemplada en los presupuestos públicos federales del sexenio. Además, el tema del financiamiento rebasa el problema del acceso. Tiene que ver con las condiciones laborales y salariales del profesorado, el relevo generacional de los académicos, el desarrollo de la investigación científica y las innovaciones tecnológicas, o la inclusión de nuevas formas de la docencia y la formación profesional.

*Gobernanza.* La arquitectura de la gobernanza incluida en la LGES corre el riesgo de convertirse en una estructura oxidada, lenta y burocrática. La composición de los órganos de gobierno sistémicos a nivel nacional y subnacional revela una lógica de control gubernamental que inhibe o desplaza del centro de las decisiones públicas a actores importantes del sistema, como son las universidades públicas autónomas, a sus autoridades y comunidades. El desafío es configurar una gobernanza anticipatoria, post-gerencial y

post-burocrática, como el eje de un régimen de políticas centrado en la evaluación de la calidad de los aprendizajes, la vinculación y los impactos sociales de la educación superior en los distintos territorios y poblaciones.

*Información.* Es necesario el fortalecimiento de un sistema de información estable y consistente sobre el comportamiento y desempeño de la educación superior. Instrumentos valiosos como el ECOES, el SIIES, o el SEAES contemplados en la LGES y en el Prones pueden tener efectos importantes en el comportamiento sistémico del sector. El financiamiento, la gobernanza y las trayectorias de acceso a la educación superior en sus diversas modalidades, subsistemas y regiones, requieren de un sistema de información con indicadores claros, comparables y estables de seguimiento a lo largo del tiempo, y con mecanismos de evaluación y acreditación que incluyan a las IES públicas y privadas. Ello permitiría no sólo el conocimiento de la evolución, dimensiones y complejidad de los problemas críticos del sistema, sino también la realización de ejercicios de prospectiva estratégica y gobernanza anticipatoria orientados a la construcción de escenarios favorables para la educación superior mexicana en los años por venir.



# La educación superior en el sexenio de la 4T

Miguel Casillas

## Introducción

En este texto se ensaya un balance general de las políticas hacia la educación superior en el sexenio de la 4T en México. Se trata de un ensayo panorámico que propone un balance inicial y algunos detalles sobre la nueva arquitectura de la coordinación del sistema de educación superior; luego se exploran algunas zonas de la política pública hacia la educación superior como lo son el final del PNPC y el agotamiento del perfil deseable. Al final se proponen algunas conclusiones provisionales. La base de este texto han sido mis colaboraciones en Educación Futura y en Campus Milenio donde he abordado el análisis de coyuntura.

## Balance inicial

El sexenio que termina representa una importante ruptura con las políticas establecidas durante más de treinta años. Conocidas como políticas neoliberales, tuvieron como base la evaluación, la acreditación, los estímulos, el continuo incremento de la productividad y la competitividad. En la educación superior se medía la fortaleza académica según los cuerpos académicos y su grado de consolidación, la cantidad de profesores en el Sistema Nacional de Investigadores, las revistas indexadas, los premios y reconocimientos académicos y artísticos. Durante treinta años se construyó una visión del mundo académico y se impusieron los criterios de los científicos por sobre los profesionistas que habían controlado el campo universitario hasta la llegada de Salinas al poder.

A partir de 2018 llegó a la presidencia de la República y dominó el Congreso una coalición encabezada por Morena y su líder principal Andrés Manuel López Obrador. Ello representa una ruptura en el régimen político y un reordenamiento de las prioridades nacionales, de las políticas económicas y de las políticas sociales, incluida la educación.

El sexenio arrancó con una enorme promesa y una ventaja programática sobre la acción pública que derivaron de la Ley general de educación superior; la cual, aprobada por todas las fuerzas políticas, estableció las bases de una nueva estructura de coordinación del sistema de educación superior, se propuso como meta la universalización y la gratuidad,

definió un articulado en defensa de la autonomía y del desarrollo institucional alrededor de priorizar la inclusión, el respeto a los derechos humanos, la igualdad de género, la no violencia y la agenda ambientalista.

El sexenio que termina estará marcado por la pandemia del Covid-19 y sus consecuencias. En términos de la educación superior fue notoria la ausencia de un proyecto académico que completara las medidas sanitarias; fue evidente la ausencia de apoyos académicos, materiales, de equipo, de conectividad y de capacitación hacia profesores y estudiantes; fue público cómo se dejó a estudiantes y profesores a su suerte para que mantuvieran las clases, y cómo las autoridades educativas y las autoridades de las instituciones se encerraron y dieron la espalda a los universitarios. Hay que resaltar que después del periodo de clases a distancia, el discurso oficial y el discurso de las autoridades institucionales planteó el regreso a las actividades académicas en los mismos términos que antes que la pandemia; desde el conservadurismo más arraigado se ha querido volver al pasado, a las clases presenciales de antes, como si no hubiéramos aprendido nada, como si el esfuerzo de miles de maestros y millones de estudiantes por transformar los procesos de enseñanza aprendizaje durante la pandemia no fueran la plataforma de base para una profunda renovación de la enseñanza universitaria.

Durante el sexenio que termina, la política hacia la educación superior ha estado caracterizada por un conjunto de acciones que se pueden agrupar en cuatro grandes capítulos; las ausencias en la política también son significativas.

En primer lugar, destaca un conjunto de iniciativas legales cuya máxima expresión fue la Ley general de educación superior, que consagra una perspectiva progresista hacia la educación superior construida con el concurso de todas las fuerzas políticas y aprobada por unanimidad en el Congreso; a diferencia del plan sectorial de educación y del programa nacional de educación superior que han resultado muy malos documentos, imprecisos, faltos de consenso. La Ley representa un avance progresista en cuanto a la universalización de la educación superior, la defensa de la autonomía universitaria, de abogar por la equidad y la igualdad de género, por una educación superior libre de violencia donde impere una cultura para la paz, a favor de la interculturalidad y la valoración de la diversidad, donde sean válidos plenamente los derechos humanos y predomine una visión inclusiva.

En segundo lugar, habría que señalar el trabajo de demolición de los antiguos instrumentos de la política hacia la educación superior que se hizo durante el sexenio. Así terminaron con el PIFI, el PNPC, los fondos extraordinarios, el PRODEP, cambiaron las becas de posgrado y no sé cuántas cosas más. Lo peor, es que estos instrumentos se

demolieron, desaparecieron o desfundaron, pero sin ser sustituidos por nada. Después de esto, el sistema de educación superior se gobierna a ciegas, no hay indicadores claros, efectivos y medibles para observar su evolución, el SINASES todavía no se consolida ni tiene una perspectiva sobre la evaluación y acreditación de las instituciones y los programas educativos. No ha ocurrido un aumento significativo a los presupuestos de las universidades, por el contrario, se les ha sometido a la austeridad republicana; en términos de legitimidad, las universidades, los científicos, los estudiantes aspiracionistas fueron víctimas constantes del desprecio y la descalificación por parte del Presidente.

En tercer lugar, destaca el reiterado conflicto de las mayorías de Morena en los congresos estatales y sus frecuentes intentos por violar la autonomía de las universidades e intervenir en sus procesos internos, en su gobierno y su administración. Por todo el país han ocurrido conflictos y los diputados y autoridades han tenido que enfrentar movimientos universitarios de estudiantes y profesores que defienden la autonomía institucional, el presupuesto público y su condición de espacio de libertad.

Por su parte, el impacto de las Benito Juárez en el sistema de educación superior ha resultado inocuo y pernicioso para sus estudiantes. Producto del empecinamiento y del objetivo de ampliar la base social del intercambio político, se han improvisado estas instituciones, formando parte del circuito de educación precaria. Operan sin ofrecer condiciones y experiencias educativas de alta calidad académica, su matrícula es muy pequeña y su impacto en la ampliación de la matrícula nacional es mínimo. Prácticamente operan por fuera del sistema y del control de la Secretaría; no son ejemplo de prácticas democráticas: se dirigen de modo autoritario y centralizado.

## **Cuatro ausencias son muy relevantes**

No se ha resuelto el mecanismo para la ampliación de la matrícula que estaba previsto en los transitorios de la Ley, lo que ha hecho imposible el objetivo de ampliación de la matrícula y la consecución de las metas nacionales.

Ni en la pandemia, ni después de ella, el gobierno federal fue capaz de construir una perspectiva de renovación de la docencia ni de actualización del profesorado para incrementar su grado de dominio tecnológico. No fueron capaces de construir un proyecto progresista en materia pedagógica para la educación superior.

A pesar de las evidencias sobre el proceso de envejecimiento de la planta de profesores y de la crisis con las pensiones y sistemas de retiro, no hay un plan de renovación generacional para el personal académico de las universidades.

Una de las políticas neoliberales más emblemáticas fue la desregulación del subsistema de educación superior privada; se les permitió crecer sin restricciones ni controles sobre la calidad de las instituciones y programas. Durante la 4T no se ha avanzado nada en este sentido, prácticamente no hay regulación del subsistema privado de la educación superior, el cual sigue como antes, sujeto a las libres fuerzas del mercado.

## **La nueva arquitectura del sistema de educación superior**

La nueva Ley general de educación superior estableció las bases de una nueva estructura de coordinación del sistema de educación superior. En su cúspide está el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior y se replicaron con éxitos muy variados en todas las entidades federativas las viejas COEPES de la época de López Portillo. Desde esas instancias de coordinación no se avanzó en la construcción del espacio común de educación superior enunciado en la Ley y la mayoría de las coordinaciones estatales sólo iniciaron sus trabajos de manera formal; el Programa nacional de educación superior salió publicado al final del sexenio y prácticamente no se ha avanzado en los planes estatales de educación superior.

Una pieza clave de esta nueva organización central fue el diseño del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Los avances en su construcción fueron muy desiguales, y su resultado al final del sexenio, incierto. Muchas reuniones y muchos documentos, pero hasta ahora nada oficial. La Ley sugiere un cambio radical y profundo, que desmonte el sistema corrupto y monetarizado de la acreditación y del otorgamiento de los REVOEs; se propone que se genere un nuevo sistema de indicadores que orienten la planeación y el desarrollo institucional, que fortalezca las comunidades académicas, revalorice el papel de los profesores y oriente a las instituciones hacia la excelencia académica. Mientras que las reformas legales han determinado la necesaria la rectoría del estado en la educación, contradictoriamente durante todo el sexenio se continuó con la participación de los llamados organismos de la sociedad civil en las tareas de evaluación y acreditación.

El nuevo sistema de evaluación y acreditación deberá poner por encima los valores de la excelencia académica y orientar al sistema de educación superior hacia una nueva fase

de su desarrollo pues durante el sexenio continuaron vigentes los procesos de evaluación y acreditación de los programas educativos. En el viejo régimen, asociado con la reducción del tamaño del estado y con la transferencia a particulares de funciones que deberían ser públicas, no fue infrecuente observar la conformación de asociaciones civiles con claros fines de lucro encargadas de la evaluación, la certificación y la acreditación. En el extremo, se configuraron complicidades, consignadas en las reglas de operación, en las que se asignaban recursos económicos de los programas de fortalecimiento institucional al pago de evaluaciones y acreditaciones desarrolladas por entes privados de forma monopólica. La privatización neoliberal de la acreditación dio lugar a un enorme sistema corrupto, que no fue desmontado por el actual gobierno, y que ha fomentado la simulación y no necesariamente ha representado la mejora de los planes de estudio y de la enseñanza profesional.

La Ley general de educación superior dispone que, ante la ausencia de un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior en el país, es necesaria su elaboración como un instrumento de la política educativa del Estado mexicano para transformar la educación superior, de manera que su construcción y su operación atiendan lo que dispone la Ley, así como los objetivos y estrategias planteadas en el Programa Sectorial de Educación Superior 2020-2024. Sin embargo, la nueva arquitectura del llamado Sistema no representa un cambio radical, más bien ofrece una consolidación de lo que ya teníamos, con los mismos agentes que han controlado la evaluación y la acreditación durante décadas, de la misma manera vertical y disociada de las comunidades.

El Programa nacional de educación superior 2023-2024 fue publicado el 28 de diciembre de 2023 en el Diario Oficial de la Federación, tardíamente, al final del sexenio. En él predomina una visión burocrática del sistema, pues del conjunto de proyectos estratégicos del PRONES, sólo dos o tres tienen por objeto a los universitarios o sus instituciones; los demás sólo se proponen acciones e instancias de coordinación, de planeación, de registro y normatividad. Todas las estrategias prioritarias y acciones puntuales son de corte organizacional y burocrático pues apelan a la coordinación entre la SEP y las dependencias del sistema de educación superior; no involucran indicadores de base ni indicadores deseables; no se asignan recursos para su implementación; no hay plazos precisos. Son indicaciones y orientaciones generales quasi voluntarias. La innovación y la excelencia son sólo elementos de la retórica.

Los objetivos prioritarios se derivan de las disposiciones normativas de la Ley General de Educación Superior y del Programa Sectorial de Educación. Los objetivos

prioritarios se formulan con mayor o menor precisión, pero paradójicamente las metas y los parámetros no necesariamente coinciden con ellos; esto es, no necesariamente hay correspondencia entre el objetivo y las metas que se buscan alcanzar, lo que complica todo, incluida la capacidad de medir si se logran alcanzar las pretensiones de la política pública. El PRONES es un muy insuficiente instrumento de planeación. Tiene un sesgo burocrático y normativo que lo coloca lejos de las necesidades del desarrollo académico y el fortalecimiento de las instituciones. Sus metas no necesariamente se corresponden con los objetivos y no siempre hay parámetros suficientes para pensar en su cumplimiento. La imagen deseable que se proyecta para la mejora de la educación superior es muy pobre e incierta: ni los agentes ni las instituciones están en el centro de las políticas públicas. No se va a alcanzar la excelencia ni a impulsar la innovación incluso logrando estos parámetros, porque pareciera que no están pensando en lo académico.

## **El PNPC**

En esta gestión, el gobierno federal eliminó el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). En el futuro, el Sistema nacional de evaluación y acreditación de la SEP, cuando funcione y tenga claros sus lineamientos, será quien determine la calidad y la acreditación de los programas de posgrado. En palabras del subsecretario de educación superior, esa evaluación, a diferencia del periodo neoliberal, dejará de ser punitiva, mercantilizada y competitiva, será un medio para la mejora continua y no un fin en sí misma.

A mediados de los años ochenta del siglo pasado dio inicio una época de crecimiento desregulado del posgrado, en ocasiones se ofrecían programas sin cuerpos docentes especializados o sin las instalaciones y los recursos indispensables; muchos de los programas eran fuentes de recursos autofinanciables para las instituciones y una posibilidad de un ingreso extraordinario para sus profesores en una época de graves devaluaciones y penurias económicas. También a finales del siglo XX fue evidente la importancia estratégica de este nivel, tanto para formar a los cuadros especializados de las empresas públicas y privadas, como para la ampliación del número de académicos y científicos que reclamaba la expansión de la educación superior y su revaloración como herramienta indispensable para salir del subdesarrollo e incorporar a México a la sociedad del conocimiento.

En el contexto de un crecimiento desregulado del posgrado, donde proliferaban ofertas de muy dudosa calidad y con resultados educacionales muy pobres, el PNPC fue un eficaz instrumento de política pública para orientar el desarrollo de los programas y para

determinar la distribución de las becas hacia los programas de mayor calidad. Legitimó sus decisiones en las evaluaciones de pares sobre la base de normas y reglas claras. En términos generales, acreditar la evaluación del PNPC garantizaba que los programas de posgrado se sostenían en núcleos académicos que constituían líneas de generación y aplicación del conocimiento, que sus profesores se distinguían por su alta calidad y reconocimiento académico, que debían tener sus programas y procedimientos públicos en sus páginas institucionales, que debían garantizar prácticas académicas rigurosas en el estudio y la producción de las tesis, que disponían de reglamentos, espacios físicos adecuados y ofrecían diversos recursos para el aprendizaje.

Con el paso del tiempo, el PNPC se fue volviendo un instrumento burocrático, cuadrado y rígido; que registraba y medía los indicadores principalmente de modo cuantitativo, que sobrevaloraba la pertenencia de los profesores al Sistema Nacional de Investigadores, y que imponía una visión del posgrado que tenía como base a las ciencias naturales y a las ciencias duras. Frente a indicadores inflexibles hubo lugar para muchos absurdos y simulaciones. La acreditación de los programas, basada en la desconfianza, exigió cada vez más una exagerada documentación basada miles de evidencias.

La evolución reciente del posgrado ha dado como resultado un sistema segmentado y desigual. Por un lado, su matrícula se encuentra distribuida mayoritariamente en maestrías y especialidades principalmente del sector privado y la minoría en el nivel de doctorado. En contraste con la lógica de mercado, los posgrados de más alta calidad se encuentran en las universidades públicas y en los centros nacionales de investigación. Los posgrados profesionalizantes son mayoría en el sector privado, mientras que la mayoría de los posgrados de investigación se ubican en el sector público.

En su crítica hacia el pasado reciente, en una emisión videograbada la directora del Conahcyt (<https://www.youtube.com/watch?v=jMJh2GA8L8o>) acusó que *se privatizó el ejercicio de la formación de posgrados*, denunció que se favorecieron *áreas enfocadas al lucro*. Cuestionó que en educación hay muchos posgrados de *cuestionable calidad* enfocados en fortalecer *la mal llamada reforma educativa, es decir la privatización de la educación* y que áreas como administración, finanzas, mercadotecnia y comercio internacional fueron favorecidas de manera indiscriminada, esto a costa de otras disciplinas: *este fue un ataque permanente y fuerte a favor del debilitamiento de los posgrados en ciencias*. De acuerdo con la directora de Conahcyt *el PNPC mostró una centralidad en la productividad académica, desvinculó la investigación científica de la atención de los problemas nacionales y el avance genuino del conocimiento y se convirtió en un objetivo de cuantificación productivista*. Dijo que *dejó de ser un*

*tema con pertinencia nacional, con relevancia de Estado, para convertirse en un instrumento que desvirtuó lo académico y lo público.*

Al anunciar el fin del PNPC se explicó que será la SEP, a través del Sistema nacional de evaluación y acreditación quien valide a los programas e instituciones; por su parte, el Conahcyt distribuirá las becas de posgrado no de acuerdo con la acreditación ni la calidad de los programas, sino en las áreas prioritarias determinadas por el gobierno (salud, producción de alimentos, empresas públicas), en los programas de investigación de las instituciones de educación superior públicas (física, química, matemáticas, biología, medicina, ciencias sociales, ciencias agropecuarias, etc.), y hacia las áreas históricamente excluidas como las humanidades, las artes y las disciplinas creativas. En el discurso se expone que esta decisión favorece a los estudiantes que solicitan la beca, que no se quiere dejar a nadie atrás ni a nadie afuera, y que se atenderán todas las solicitudes. En realidad, al entregar las becas sin intermediarios, el gobierno federal promueve un intercambio político directo con los estudiantes de posgrado con el fin de obtener lealtad hacia la 4T, como sucede ya con las becas de licenciatura y de otros niveles.

Como ha sucedido con otros instrumentos de la política pública hacia la educación superior, el gobierno de la 4T ha decidido desaparecer el PNPC sin tener un programa que lo sustituya. Mientras, de modo arbitrario, sin reglas claras, públicas y legítimas, el Conahcyt continuará distribuyendo las becas de posgrado en las áreas y en los programas que considere prioritarios.

## **El perfil deseable**

Hace más de 30 años, cuando se configuraron las políticas neoliberales hacia la educación y específicamente hacia la educación superior, se realizó una crítica feroz hacia los profesores universitarios, acusándoles de falta de grados académicos, escasa productividad, prácticas obsoletas en la enseñanza y de estar desvinculados de las necesidades del mercado.

Asociado con estímulos académicos que apoyan la adquisición de equipo de oficina y de cómputo, de recursos bibliográficos y hasta del pago de cuotas e inscripciones para congresos y estudios de posgrado, se formuló una política pública que definió un perfil deseable como punto de referencia para los académicos de todas las universidades públicas. Originalmente inspirado en el modelo de la Universidad Autónoma Metropolitana, el perfil deseable suponía un profesor de tiempo completo que cumplía cabalmente con las

funciones de investigación y docencia (el profesor investigador), combinando la enseñanza con la producción de conocimientos, la publicación académica y la vinculación.

Teniendo como base a ese modelo se estructuró un enorme sistema de evaluación de los profesores universitarios, se impuso una representación social del profesor universitario, se usó como punto de referencia para la evaluación institucional y fue el referente también para orientar la contratación de nuevos tiempos completos. El número de profesores de tiempo completo con perfil deseable también ha sido el criterio para determinar la integración y el grado de consolidación de los cuerpos académicos.

El Promep y luego el Prodep tuvieron indudables resultados positivos, sobre todo apoyando a los profesores con becas para la realización de estudios de posgrado, lo que permitió incrementar el grado de habilitación del profesorado universitario; aunque no siempre como resultado de intensos procesos académicos, pues también se han financiado la obtención de grados de dudosa calidad. Muy significativos son los financiamientos de apoyo a los nuevos profesores de tiempo completo que cumplen con el perfil deseable, tanto en insumos para la investigación como en equipamiento básico. La conservación del perfil deseable les permite a los profesores renovar periódicamente sus equipos de cómputo o algunos otros dispositivos para la investigación. En muchas universidades esta distinción está asociada con beneficios económicos dentro de los programas de productividad y con referentes de prestigio académico que *distinguen* a sus beneficiarios.

Uno de los efectos indeseados del Prodep fue la invisibilización de los profesores por asignatura y con contratos precarios, que son la mayoría de los profesores universitarios. Dada su impronta genética ligada a la UAM, donde la inmensa mayoría de los profesores son de tiempo completo, es explicable que todo el sistema de evaluación institucional y del profesorado se haya conformado usando como referente de la capacidad académica sólo el número de profesores de tiempo completo. Otro efecto no previsto derivado de su origen fue la sobrevaloración que tiene la investigación por sobre las otras funciones académicas, específicamente respecto de la docencia.

El perfil deseable del Prodep es un referente arbitrario que agotó su pertinencia. La enorme diversidad de maneras de ser académico en las universidades contemporáneas es incompatible con un modelo cerrado, con un perfil deseable único.

La universidad comprende una comunidad de académicos muy diversa: entre quienes enseñan preferentemente en el nivel de licenciatura o en el posgrado. Los profesores son también distintos por el grado en que realizan investigación y participan de los procesos

de producción y divulgación del conocimiento. Hay variedades importantes entre quienes se dedican preferentemente a la difusión cultural, a las actividades artísticas, a la divulgación académica o a la vinculación con las empresas o comunidades. Hay muy diferentes condiciones institucionales para realizar tutorías o incluso la dirección de tesis y otros trabajos terminales, que son usados como elementos de evaluación de los profesores. Las condiciones del trabajo académico universitario son muy distintas entre los que tienen contratos definitivos y contratos interinos o provisionales; entre los que tienen plazas de tiempo completo, medio tiempo o contratos por asignatura. Por supuesto, las condiciones del trabajo académico varían en función de la diversidad de objetivos que tienen las IES, pues hay unas que se orientan más a la investigación, otras a la enseñanza de licenciatura o se especializan en el posgrado; las hay que se ubican en las ciudades y ofrecen confortables cubículos de trabajo, frente a las que están ubicadas en las zonas rurales y marginales y cuentan con instalaciones precarias. Los profesores son diferentes en función de su edad y de la etapa de desarrollo de su trayectoria: los hay que van iniciando su carrera y en contraste hay profesores que llevan acumulados años de trabajo y están próximos al retiro. Tienen distintos intereses. La diferencia más profunda es la que tiene que ver con las prácticas, actividades, creencias, valores y referentes epistemológicos que distinguen a las disciplinas y campos profesionales en que se organizan los profesores en las universidades.

En efecto, las políticas de evaluación del trabajo académico no podían seguir teniendo como referente al perfil deseable y era necesario un cambio de perspectiva, sin embargo, esta no fue construida durante el sexenio que se cierra: los programas de becas mantuvieron los mismos rasgos que en el pasado y su comportamiento inercial en las instituciones; fuimos incapaces de reconocer la diversidad y de estimular una profesión académica multifacética.

## **Conclusiones provisionales**

Después de los avances de la Ley general de educación superior no hubo mayores éxitos en la gestión pública de la educación superior. En muchos sentidos a los personeros de la 4T les quedó grande la tarea y fueron incapaces de movilizar a las comunidades universitarias hacia un proceso de reforma educativa como si ocurrió en los niveles básico y medio superior. La Nueva escuela mexicana no llegó a la educación superior, y sin embargo sus egresados poblarán las aulas universitarias en los próximos años.

En relación con las promesas emanadas de la Ley, predominó la demagogia en cuanto a la universalización y en cuanto a la gratuidad de la educación superior. Nunca hubo el presupuesto extraordinario prometido en los transitorios de la Ley. Tampoco hubo colaboración ni responsabilidad institucional, pues predominó la desconfianza y la resistencia pasiva de las IES para ampliar su matrícula. Tampoco se diseñó ni hubo lugar para políticas públicas para la innovación y el uso de los recursos tecnológicos para ampliar la cobertura y la ampliación de la matrícula. Muchas de las universidades continúan cobrando por sus servicios y cuotas.

La demagogia también fue dominante en referencia a la inclusión. No hubo ninguna política (salvo las becas) para alentar la inclusión de estudiantes originarios de grupos sociales históricamente discriminados. Las instituciones siguen sin hacerlos visibles pues desconocen cuántos estudiantes son originarios de una comunidad indígena o afrodescendiente, y sigue sin reconocerse el grado y el tipo de discapacidad. No hay políticas institucionales que favorezcan la inclusión.

Predominó la demagogia sobre la expansión y la universalización pues no tiene como referencia la excelencia educativa, si se realiza a través de instituciones incapaces de mostrar que sus procesos educativos son de alta calidad académica. Morena continuó la misma estrategia que el PRI y el PAN en cuanto al intercambio político, al ofrecer opciones educativas baratas, precarias, sin profesores capacitados, sin planes de estudio modernos, sin condiciones materiales ni ambientes educativos de alta producción académica a cambio de votos y legitimidad. Durante el sexenio continuaron creciendo las ofertas de baja calidad, como la UPAV, las Benito Juárez, las interculturales y las comunitarias, muchas tecnológicas y politécnicas que operan como parte del circuito de educación precaria.

A pesar de lo consagrado por la Ley en cuanto al valor y respeto de la autonomía universitaria, durante el sexenio predominó la demagogia respecto al respeto a la autonomía en muchos casos concretos. Durante el sexenio se han reiterado los conflictos entre universitarios y diputados (principalmente de Morena) en el seno de los congresos estatales que han intentado modificar las leyes orgánicas e intervenir en la elección de sus autoridades académicas.

Durante el sexenio no se observó que hubiera coherencia en el gobierno. Por un lado, la subsecretaría de educación superior negociaba cosas con las universidades y por otra Hacienda imponía sus criterios. El colmo fueron tanto el Plan sectorial de educación como el Programa nacional de educación superior, que resultaron en muy malos instrumentos de

planeación y que en general no muestran una sintonía entre las autoridades educativas y las de Hacienda.

Podríamos concluir que en el sexenio que termina dieron prioridad a desmontar y desmantelar muchas de las políticas impulsadas en el llamado periodo neoliberal, pero sin sustituirlas por nuevos instrumentos de política. Se ha impuesto así una visión centralista y burocrática sobre el sistema. Durante estos años se reforzó el poder de intervención del gobierno en las universidades, no sólo desde el punto de vista político, sino en el control económico, a través de auditorías y presupuestos condicionados sin reglas de operación claras y transparentes. También se ha impuesto una visión conformista, arraigada en la justa medianía, que inhibe el crecimiento y el desarrollo académico; no hubo aumentos presupuestales ni apoyos al trabajo universitario; la austeridad republicana se ha impuesto en las instituciones para la mayoría del profesorado y para los estudiantes, aunque las castas burocráticas siguen gozando de amplias canonjías y privilegios.

A pesar de lo enunciado por la Ley, no avanzamos en materia de educación superior hacia un proyecto educacional que ponga en el centro de la formación profesional a los derechos humanos, la igualdad de género, la no violencia y la agenda ambientalista. Tampoco avanzamos como país en la actualización tecnológica de los planes y programas de estudio del nivel superior ni en la habilitación tecnológica del profesorado.

Al pasar el tiempo y voltear la mirada hacia el pasado reciente tenemos que constatar con tristeza que la 4T no tuvo un impacto positivo en la educación superior ni se propuso - con base en lo establecido por la Ley- un amplio proceso reformista con un carácter progresista. Las virtudes de la Ley todavía faltan de ser probadas, pero constituyen una agenda para el nuevo gobierno y una esperanza para la sociedad.



# **Elementos para un balance de la política educativa bajo el régimen de AMLO: performatividad política, nuevos derechos e implementaciones mixtas**

Ernesto Treviño Ronzón

## **Presentación**

El propósito de este documento es presentar elementos generales para orientar un balance de aspectos relevantes de la política educativa en materia de educación superior durante el gobierno 2018-2024, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador y por gobernadores y presidentes municipales de distintas extracciones partidistas en el ámbito estatal. Este tipo de propuestas no son fáciles pues la educación superior en México es heterogénea y se ha venido desarrollando por alrededor de 300 años, por lo que una interpretación apresurada de los hechos históricos recientes puede llevar fácilmente a explicaciones simplistas o monocausales o a centrarnos solo en la acción o inacción gubernamental y no mirar a los miles de responsables y corresponsables de implementar políticas, programas y componentes en diferentes escalas, incluyendo el personal directivo, académico y administrativo de las Instituciones de Educación Superior (IES) (May, 2012). Es importante considerar además que los periodos de inicio y término de un gobierno no coinciden exactamente con los de sus contrapartes en los estados y municipios -corresponsables en muchos casos de la implementación de políticas y programas-. Asimismo, un gobierno asume gradualmente las riendas de la administración durante los primeros 6 meses de haber tomado posesión mientras que el último año experimenta un efecto de cierre anticipado.

Aun así, es posible hacer foco en elementos estratégicos y tácticos que permitan mirar el periodo bajo análisis en su tiempo, hacia atrás y hacia adelante; también en relación con las grandes problemáticas nacionales -como la desigualdad, la precarización laboral o la transición demográfica del país-, así como en relación con algunas de las tendencias, retos y los compromisos internacionales, entre los que se incluyen, los esbozados en los objetivos del desarrollo sostenible o los propios de la última generación de la inteligencia artificial. Dado que el documento es acotado he prescindido de los detalles teóricos y metodológicos del caso, pero me apoyo en los trabajos de investigación realizados en el Laboratorio de Políticas y Análisis de Discurso del IIHS-UV. En estos párrafos se notará que la base de mi

exposición hay un conjunto de conceptos y de supuestos acerca de la diferencia ontológica entre política y políticas; acerca del cambio político y su carácter heterogéneo; acerca de la relevancia del discurso político en el orden argumentativo -de persuasión pública- y en el orden performativo; acerca de la distancia entre derechos y realidades cotidianas, entre diseños de política públicas y procesos de implementación; y acerca de la imposibilidad de conocer los resultados de numerosas acciones públicas con meros análisis de coyuntura.

## **Problematizar el orden discursivo, el marco legal y la garantía de derechos**

La administración 2018-2024 inició impulsando un conjunto de acciones orientadas a reformar el marco legal de la educación en México enmarcadas en un denso marco retórico político construido como una narración dramática acerca de la urgencia de dejar atrás la desigualdad la exclusión y el neoliberalismo que, según dicha épica gubernamental, habrían excluido a millones de mexicanos de la educación superior y del desarrollo. La precisión, veracidad y coherencia de tal discurso reformista es en sí mismo objeto de análisis que se debe problematizar por su simplismo, su falta de matices y por proponerse explícitamente algo inédito en la historia reciente de los gobiernos nacionales: destruir, desmontar o desaparecer gran parte de lo hecho por administraciones anteriores en “complicidad” con las élites nacionales (véase un análisis más detallado en Treviño, 2021 y 2023). Esta retórica puso en marcha diversos procesos, generó algunos consensos y numerosas relaciones contenciosas entre diversos grupos y actores políticos y sociales, incluido el sector académico y científico.

En este marco, desde el arranque de la administración se modificó la Constitución Política y eventualmente la Ley General de Educación Superior para hacer universal el acceso a este nivel educativo. La educación superior se convirtió así en un derecho para las y los mexicanos, y en una obligación para el Estado y los gobiernos que lo ocupan en sus distintas escalas. La reforma legal coincidió con un conjunto de modificaciones al interior de la Secretaría Educación Pública y otras instancias como el entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y sus diferentes programas que tienen impacto directo en las IES. Mientras las reformas al sistema educativo tuvieron mayor o menor consenso, las reformas al sistema de ciencia y tecnología constituyeron un foco de conflictos que no han terminado. Al día de hoy, la *Ley General* en materia de Humanidades, *Ciencias*, Tecnologías e Innovación es criticada por gran parte de la comunidad académica de México (ejemplo:

ANUIES, 2023), no solo por la forma en que fue hecha sino por que devuelve al país a una noción estatalista y centralista de la ciencia, que tal vez podría funcionar si se cumplieran numerosos supuestos, como el de la provisión suficiente de recursos que en este sexenio no se ha cumplido ni remotamente, pues el porcentaje del PIB a ciencia y tecnología no ha llegado ni al 0.5% en promedio (Moreno y Cedillo, 2022)

Como ejemplo de la necesaria problematización del orden político discursivo impulsado por la administración 2018-2024 está el que, contrario a la épica gubernamental, la universalización de la educación superior y la ampliación del acceso se inserta en realidad en un amplio ciclo de transformaciones que habían estado desvelándose durante más de 30 años en nuestro país, aunque a paso muy lento (Tuirán, 2019). En parte por ello este segmento de las reformas tenía alto nivel de consenso: era necesario avanzar en este derecho, actualizar la legislación obsoleta y parchada, y remontar la evidente diferencia con otros países comparables frente a los cuales México reporta una de las tasas de acceso educación superior más bajas.

Ahora bien, aunque la universalización y consecuente obligatoriedad son “deseables” desde un enfoque amplio de derechos y de conducción social también deben ser tratadas con detalle en sus fundamentos y en sus eventuales alcances y distorsiones. Por ejemplo: México es uno de los países en plena transición demográfica y la próxima década iniciará el gradual decaimiento de inscripción al sistema educativo. Asimismo, en este país los derechos constitucionales no siempre se cumplen en la vida cotidiana de las todas las personas, sea porque no se acompañan de recursos necesarios, sea porque las instituciones públicas o los actores responsables de hacerlos realidad no expresan su compromiso y sostenido, o bien, porque los ciudadanos somos inconstantes al exigir su realización. Por otro lado, la graduación masiva de las personas de diferentes carreras introduce variaciones en el mercado laboral incluido el desempleo y la precarización o desvaloración de los títulos. Estas posibles consecuencias están totalmente ignoradas en los planteamientos de la actual administración y en casi todo el campo académico especializado, a diferencia de otros aspectos como la calidad de los nuevos espacios educativos, que tocaré párrafos adelante.

A partir de este ejemplo que remueve un poco las idealizaciones románticas sobre la universalización, sostengo que entre los elementos fundamentales para valorar eventualmente la política de educación superior del actual sexenio deben estar: los puntos de partida conceptuales de las decisiones; la capacidad para generar consensos y compromisos políticos verificables; y la capacidad para acompañar, corregir y, en su caso, obligar la realización plena del derecho a una educación superior, gratuita, universal y de

excelencia según los términos constitucionales en un sistema que incluye educación normal, universitaria, tecnológica; presencial, en línea y a distancia; y desde el bachillerato universitario hasta la formación de doctores y doctoras a lo largo y ancho de un territorio complejo y desigual. Para lograr esta evaluación es necesario emplear tanto los instrumentos previstos en el entramado legal y normativo como los recursos de que disponemos los académicos y que incluyen el análisis cualitativo de la experiencia del personal de las IES, el estudiantado, sus familias y el sector social y productivo.

## **El nivel meso de análisis: el problema del rediseño institucional y de la implementación de la política y sus programas**

Para valorar los resultados, los impactos y los efectos no deseados e imprevistos de visión política que pretende hacer universal y de excelencia la educación superior es necesario valorar el conjunto de procesos de implementación, las herramientas de política específicas y los resultados de los diversos ciclos intervención en el tiempo, asunto difícil de realizar en este momento (Subirats, Knoepfe, Larrue y Varonne, 2008). Desde el punto de vista de las ciencias de las políticas públicas la transformación del marco legal puede verse como un instrumento de políticas en la medida en que especifique responsabilidades, recursos y sanciones, sin embargo, para atender lo designado en la nueva legislación se requieren numerosos instrumentos, como la creación de nuevas estructuras, presupuestos e instituciones operando en diferentes niveles.

En el nivel meso del gobierno y la administración se hace patente el tema de los recursos asignados a la educación superior -federales y locales- así como el problema de responsabilidad política y administrativa de actores como los secretarios, sub-secretarios, gobernadores y las entidades de coordinación regional y estatal que, en sí mismos, pueden dar forma a intereses y decisiones contradictorias. Aquí, los investigadores e investigadoras deben nuevamente hacer foco en esclarecer los mecanismos precisos, las formas de proceder, las eventuales injerencias, las negligencias y en su caso las acciones adecuadas que ayudan a modelar, conducir o condicionar la implementación de las políticas. En el nivel meso se hace patente el problema de los recursos asignados a educación superior, así como el problema de responsabilidad política de numerosos actores como los arriba señalados.

Al respecto, es importante no perder de vista que, aunque la autonomía ha tenido un rol fundamental en la historia de la educación superior y particularmente universitaria de México, en términos reales las instituciones autónomas por ley y por vida académica son

minoría. La mayoría de las IES en nuestro país responden directa o indirectamente a autoridades locales en el orden estatal o federales en términos legales, financieros, de gestión y hasta curriculares. Además, en México es tradición que el centralismo y autoritarismo se actualizan en las diversas regiones y escalas del país combinándose de formas diversas con las obligaciones de las autoridades. No está de más señalar que no pocos gobernadores y presidentes municipales sin importar el partido político que los respalde tienen estilos de gobernar diversos, algunos son poco profesionales, otros son negligentes y confrontativos con las instituciones educativas, privilegiando estrategias coercitivas que se expresan, por ejemplo, en la privación de recursos económicos.

Las políticas no se implementan en abstracto ni por decreto sino en redes amplias donde actúan personas con nombre, apellido, funciones y responsabilidades en esquemas de organización estructural discontinuos que deben ser problematizados. En este sentido, uno de los principales y más importantes elementos a esclarecer de cara a un balance de las políticas en este sexenio es si la red de actores, las modificaciones normativas y los esquemas de gestión y gobernanza expresados por ejemplo en el muy tardío Programa Nacional de Educación Superior (presentado en 2023) pueden dar como resultado un sistema de conducción participativo, organizado y de corresponsabilidades que haga vivible los nuevos derechos sin desechar los avances previos.

## **Evaluar transversalmente con énfasis en los efectos institucionales y educativos**

Aunque es muy atractivo académicamente intentar contrastar el discurso gubernamental con algunas de sus acciones o resultados, en la actual coyuntura histórica este ejercicio puede informarnos muy parcialmente de los efectos previsto y no previstos de las decisiones e intervenciones políticas. En mi opinión, en la actualidad y en prospectiva es muy importante pensar transversalmente el conjunto de acciones y darle un seguimiento por sector y subsector para reconstruir un mapa de acciones y resultados siempre pensando en la experiencia última de las instituciones, el personal académico y administrativo, el estudiantado y sus familias en tiempo y contexto.

Esto es fundamental porque la agenda de cambios impulsada desde el orden federal ha sido tan amplia y tan poco articulada que, una mirada desde el orden macro, impide notar muchos detalles. En la escala nacional es provocador seguir o asumir el discurso gubernamental, caer en generalizaciones afirmativas o negativas. Como he mostrado en otra

parte uno de los principales retos de la academia en México es que desde que existe el campo de políticas educativas se asume muy fácilmente la agenda gubernamental como un objeto de investigación legítimo: el gobierno de una manera u otra pone la agenda de los investigadores (Treviño, Álvarez y Ocampo, 2024). Por esta razón me parece que, mirar las intervenciones públicas desde el terreno en cortes transversales ayuda a dimensionar inductivamente los efectos diferenciales, los matices y también la contradictoria realidad en decenas de puntos de contacto entre el Estado, el gobierno, las instituciones educativas y sus comunidades.

Para ilustrar el punto es pertinente volver la mirada brevemente a procesos como la ampliación de la matrícula en el marco del proceso de universalización del acceso a la ES. Como sabemos, para ampliar el acceso se han desplegado acciones como la creación de instituciones de diverso perfil y orientación, la ampliación de espacios en instituciones ya existentes desde la formación técnica hasta el posgrado. También se cambió el esquema de entrega de becas e inclusive la forma de acreditar programas educativos -sobre todo en el posgrado. Esta tarea incluye abrir instituciones más o menos convencionales como las interculturales, las tecnológicas y politécnicas, así como las Universidades Benito Juárez García. También dar reconocimiento a posgrados que en muchos casos pueden no cumplir ni remotamente criterios de calidad o pertinencia.

Lo que sabemos en términos generales de este proceso es que mientras el gobierno señala que se ha cumplido con creces la meta de ampliar el acceso a población tradicionalmente excluida, la demanda no ha sido la esperada en todo el territorio y solo algunas IES cumplen con criterios que podríamos denominar de excelencia o calidad educativa. También sabemos que varias de las nuevas IES, como las Universidades Benito Juárez han incumplido sus propios criterios al ser ubicadas en lugares poco adecuados, que transfieren diversos costos a los estudiantes, que las condiciones materiales de trabajo son inadecuadas, que la contratación de sus docentes está en los límites de la precariedad laboral y la violación de derechos, entre otros problemas (CONEVAL, 2020; Osuna, Jaramillo y López, 2022).

Aunque siempre es posible establecer análisis para contrastar diversos componentes de estas acciones tanto en el orden argumentativo como en el orden de la precisión de los indicadores, pienso que uno de los mejores recursos metodológicos de que podemos disponer es analizar las políticas y en particular los programas frente a la experiencia de las y los integrantes de las comunidades educativas. Esto permitiría establecer una nueva forma de conectar las intenciones de la política con sus efectos más específicos y diversos. No solo

se trata de recuperar representaciones, significados o valoraciones de estudiantes o académicos, sino de poder analizar junto con ellos, asuntos como la consistencia de la formación recibida o los impactos en ocupación, en el mercado laboral y en trayectorias profesionales. Esto podría informar de manera mejor sustentada el alcance de este nuevo ciclo de políticas

## Consideraciones de cierre

La llegada al poder del gobierno encabezado por AMLO ocurrió en circunstancias complejas para el país, pero sin duda favorables para sus propios objetivos: en medio de sendos niveles de violencia, de corrupción, con un anquilosamiento de diversas estructuras estatales y económicas y con uno de los peores niveles de desigualdad del mundo. La agenda reformista introdujo variaciones interesantes al ciclo político previo, pero abrió nuevos y muy problemáticos frentes de acción. La administración ha empleado una combinación de mecanismos para impulsar su agenda en medio de muchas contradicciones internas y de rispidez social y política. Un número significativo de las acciones como los programas sociales y las obras de gran infraestructura no tienen un fin claro y muestran diversas inconsistencias de diseño e implementación. Otras acciones como las reformas educativas pueden tener buenos efectos, pero también negativos, pero en todo caso sus componentes son poco claros y su implementación atropellada hasta el momento actual. Además, la agenda de gobierno y de políticas parece desconectada, más allá de referencias genéricas, de los compromisos como los objetivos del desarrollo sostenible o de los nuevos retos y oportunidades reportadas por el cambio tecnológico expresado, por ejemplo, en el ascenso de la última generación de inteligencia artificial. Por esta razón un análisis de políticas multireferencial y de diversos componentes parece ser la mejor estrategia para avanzar en la comprensión del actual ciclo de cambios y políticas.

## Referencias

- ANUIES (2023) Posicionamiento sobre la iniciativa de Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación. <http://www.anuies.mx/noticiasies/posicionamiento-sobre-la-iniciativa-de-ley-general-en-materia-de>
- Coneval. (2020). Avances y retos del programa universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Comunicado, 20 de agosto del 2020.

[https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado\\_20\\_UNIVERSIDADES\\_BENITO\\_JUAREZ.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_20_UNIVERSIDADES_BENITO_JUAREZ.pdf)

- May, P. J (2023) Policy Design and Implementation. En *Handbook of Public Administration*, Peters, B. Guy and Jon Pierre (Eds.), 223–233. Beverly Hills: Sage.
- Moreno, C. I. y Cedillo, D. (2023) Educación superior y ciencia en el PPEF 2023: otra oportunidad perdida, en *Nexos*. Blog. Distancia por tiempos. <https://educacion.nexos.com.mx/educacion-superior-y-ciencia-en-el-ppef-2023-otra-oportunidad-perdida/>
- Osuna García, J. C., Félix Jaramillo, K. V., & López Leyva, S. (2022). Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: fundación, oferta educativa y primeros resultados. *Argumentos. Estudios críticos de la Sociedad*, (100), 237–262. <https://doi.org/10.24275//uamxoc-dcsh/argumentos/2022100-11>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Book Digital.
- Treviño, E. (2021). Hacia la obligatoriedad de la educación superior: algunas evidencias para entender la forma de diseñar e implementar políticas públicas en la 4T. En R. Nava, E. Quiñonez y M. M. Sam Bautista. (Coords.). *Transformaciones y continuidades en tiempos de la 4T*, 111-130. México: CIISDER-UATX.
- Treviño, E. (2023) La retórica y las políticas públicas en el gobierno de la 4t. Los usos políticos del pasado, el Neoliberalismo y la educación en la defensa discursiva del cambio. En E. Treviño y L. García. (Coords), *Gobierno, política y cultura: diálogos entre tiempos y disciplinas*, 145-186. México: UV.
- Treviño, E., Álvarez Hernández, E., & Ocampo Gómez, E. (2024) Política y Educación: Una Construcción Epistemológica entre Discursos Heterogéneos (475-532), en V. S. Malaga, *Política y Políticas Educativas. La Producción Científica a Debate*. México, COMIE.
- Tuirán, R. (2019). La educación superior: Promesas de campaña y ejercicio de gobierno. *Revista de la Educación Superior*, 48(190), pp. 114–183.



# Epílogo

Romualdo López

Miguel Casillas

Este apartado final se redacta una vez conocido el resultado de las elecciones del 2 de junio que evidenció la abrumadora mayoría que ratifica las políticas emprendidas por la Cuarta Transformación y asegura su continuidad. Se presenta nuevamente la oportunidad de avanzar en la concreción de los propósitos de la 4T en materia de educación superior. La alta legitimidad de la nueva Presidenta de la República que, entre otras muchas facultades, le da la libertad y competencia de elegir a las personas que le acompañarán en su gestión y la composición de las cámaras de diputados y senadores con mayoría de integrantes de la Coalición “Sigamos haciendo historia” les da la oportunidad de atender las observaciones, comentarios y sugerencias de los analistas que han participado en presentar un balance de las políticas de educación superior del actual sexenio en esta obra.

Como bien pudieron apreciar los lectores, los articulistas concuerdan, en general, con los fines y objetivos de las políticas de la cuarta transformación para la educación superior, pero todos describen, analizan y puntualizan la enorme distancia entre los propósitos y los logros, entre lo deseado y lo alcanzado.

De la lectura de este libro emerge una agenda de problemas generales y específicos por atender tanto para los políticos como para los académicos. Estas notas finales recogen algunas de las propuestas planteadas por los analistas que pueden considerarse como una posible agenda de trabajo.

La necesidad de formular políticas públicas para alcanzar los objetivos establecidos. En el balance que hacen los investigadores se advierte que las acciones instrumentadas por los tomadores de decisiones se fundaron más en la creencia de que es posible resolver problemas prescindiendo de la racionalidad y el conocimiento experto; en la convicción de que todo lo anterior al inicio del sexenio era “neoliberal”, perverso, contrario al interés común y por lo tanto desechable sin valorar la fortaleza de las instituciones existentes; de suponer que la justeza de los objetivos es suficiente para alcanzarlos aun cuando no se le asignen los recursos públicos necesarios.

En palabras de Adrián Acosta, “la narrativa rupturista con el pasado reciente constituye el centro simbólico y cohesivo de las políticas de educación superior del sexenio obradorista. Ello significa la construcción de un relato político por encima de las hechuras técnicas de las políticas impulsadas por el presidente López Obrador”.

Se prescindió de diagnósticos elaborados en evidencias, más que en prejuicios y creencias; no hubo planeación, no se diseñaron opciones para solventar los problemas y no se estimaron los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Se descalificó de inicio el aporte de las universidades autónomas para analizar y atender los problemas. Detectadas las insuficiencias no se tomaron decisiones para corregirlas; se construyeron muchas decisiones con base en “ocurrencias” del ejecutivo; se formularon leyes con principios socialmente compartidos, pero se descuidó su instrumentación. En suma, hubo ausencia de “políticas públicas” entendidas como el instrumento racional para atender y resolver los problemas sociales detectados; predominó la negligencia para generar información suficiente, oportuna y accesible para conocer y medir los avances alcanzados en tiempos determinados; faltaron indicadores para conocer el efecto de la política en los sujetos a los que se pretende beneficiar.

Uno de los retos para el sexenio que pronto iniciará será precisamente recuperar la experiencia y conocimiento de personas e instituciones para elaborar y conducir un programa de gobierno participativo, crítico, plural, incluyente, informado, que tenga como propósito alcanzar los objetivos señalados en el Artículo Tercero Constitucional y en la Ley General de Educación Superior. Esperamos una nueva visión, capaz de reconocer que las universidades autónomas pueden contribuir de manera notable en ese propósito y no marginarlas, excluirlas y estigmatizarlas como “neoliberales”. El fuerte capital científico que tiene la nueva presidenta y de algunos de sus colaboradores que la han acompañado en la campaña hacen previsible un nuevo nivel de entendimiento y colaboración con las instituciones de educación superior.

Varios analistas documentan que las acciones para incluir a diferentes grupos de jóvenes en desventaja social, económica y cultural a la educación superior no fueron ni equitativas, ni suficientes, ni adecuadas y que carecemos de indicadores para conocer la calidad de los servicios y el desempeño de los egresados.

Los programas de inclusión no atendieron a todos los grupos detectados. La mayor parte se dirigieron a indígenas y discapacitados pero otros colectivos no fueron atendidos: migrantes, desplazados, víctimas de violencia. El incremento en la atención de estos grupos fue marginal en todo el sexenio. Por ejemplo, sólo la tercera parte de las universidades para

el Bienestar se instalaron en lugares de muy alta marginación; la promesa de atender 300 mil estudiantes marginados a través de las universidades para el Bienestar se quedó en tan sólo la cuarta parte.

Es indispensable que el nuevo gobierno tome en cuenta, como lo sugiere una investigadora, la implementación de políticas de acción afirmativa para estudiantes indígenas, afroamericanos y de bajos recursos en las universidades convencionales. No se puede lograr la equidad si no se enfrenta la desigualdad en todo el sistema.

El objeto, criterios, fines y políticas de la educación superior establecidos en la Ley General de Educación superior se han quedado en promesas o registran un mínimo avance.

El acceso gratuito y universal a las instituciones de educación superior pública es un tema pendiente y lejano de alcanzar si la Cámara de Diputados no cumple con lo que ella mismo aprobó: crear un fondo federal para ello (Art. 64).

Los Sistemas Nacionales de asignación, acumulación y transferencia de de créditos académicos (Art. 19), el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (Art. 24), el Sistema de evaluación y acreditación de la educación superior (Art. 58), el Sistema de información de la Educación Superior (Art. 61) deberían ser una prioridad gubernamental, requieren mayor atención e incorporar para su desarrollo a instituciones de los tres subsistemas de educación superior.

Diferentes contribuciones en el libro documentan que diversos programas que se venían desarrollando en los sexenios anteriores o bien se han cancelado o reducido drásticamente con el agravante de que no hay propuesta alguna para sustituirlos o compensar o atender los problemas que les habían dado origen, o bien, las propuestas para atenderlos tienen un avance incipiente. Se observa en el posgrado, en el sistema de evaluación y acreditación, en la desaparición de los fondos especiales para la educación superior.

La hechura del nuevo Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Educación Superior necesariamente deberán tomar en cuenta lo establecido en la Ley General de Educación Superior. Es deseable que su elaboración sea profesional, su contenido consistente y su publicación puntual, no como sucedió en el sexenio que termina.

La ampliación de la cobertura en la educación superior es un tema urgente de atender, cuidando la calidad de los servicios que se ofrecen.

Es cierto que la pandemia del COVID 19 tuvo efectos negativos entre a los jóvenes para ingresar y permanecer en las instituciones de educación superior, pero no se han tomado las medidas adecuadas para recuperar el crecimiento tendencial de los años anteriores. La meta del sexenio de alcanzar una cobertura bruta del 50% resultó inalcanzable. Pero también se documentan otros problemas, por ejemplo, la brecha entre las entidades federativas no se redujo, la atención a los grupos vulnerables fue insuficiente. Como lo documenta otro analista, ni en la pandemia ni después de ella el gobierno federal fue capaz de construir un proyecto progresista en materia pedagógica; no hay un plan de renovación generacional de la planta académica, no hay un programa para atender al grupo mayoritario de profesores en la educación superior, los de tiempo parcial.

A lo largo del libro hay una coincidencia generalizada en torno a la preocupación por la calidad de las instituciones que se han construido durante el sexenio. Esta preocupación aumenta cuando en la campaña la nueva presidenta ha reiterado su intención por replicar a nivel nacional las universidades de la salud y las Rosario Castellanos. Sus referencias hacia las Benito Juárez han sido inciertas. Pareciera que en este sexenio se continuó privilegiando la lógica de intercambio político, ofreciendo bienes culturales -de baja calidad- a cambio de lealtad política.

En el sexenio no hubo en avance significativo para regular el subsistema particular de educación superior y se mantuvieron los viejos registros de validez de estudios. Como lo documenta uno de los participantes en el libro, hay un desdén en la LGES hacia las IES particulares; juegan un papel protocolario y decorativo en el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación. Producto de la desregulación, el incremento de las instituciones particulares alcanzó su máxima proporción en este sexenio al alcanzar el 37.8% de la matrícula total de educación superior y en el posgrado es del orden del 72%.

Un pendiente muy significativo para convertir la Ley general de educación superior en una realidad es la reforma pedagógica que transforme los planes y programas de estudio, los contenidos y las prácticas escolares para favorecer la reforma de género, el predominio de derechos humanos, la interculturalidad, el cuidado y protección del medio ambiente, la cultura para la paz y no violencia. Esta reforma pedagógica supone la modificación de bibliografías con un sentido inclusivo, la eliminación de estereotipos, estigmas y prejuicios ligados a la raza, a la clase social, al color de piel, al origen geográfico, al género, la opción sexual o la religión de las personas en ejemplos, explicaciones, discursos y reglamentos escolares, en prácticas académicas, formas de convivencia y relaciones escolares.

La reforma de derechos humanos supone prácticas y relaciones escolares respetuosas, solidarias, de camaradería, que favorezcan la colaboración y la cooperación. Se deben desarrollar prácticas democráticas en las aulas. La educación superior debe favorecer prácticas interculturales que respeten, valoren y promuevan la diversidad cultural. La Ley nos exige eliminar los actos, símbolos y representaciones sociales discriminatorias, xenofóbicas y racistas. En el mismo sentido es ineludible una profunda reforma curricular en torno a las cuestiones del medio ambiente; para construir una conciencia ambiental, desarrollar nuevas prácticas de ahorro, reciclaje, uso racional de los recursos, y también de restauración y recuperación de ambientes y entornos. Debemos enseñar tecnologías limpias y dejar de enseñar el uso de tecnologías sucias; nuestros egresados deberán observar su huella ambiental y generar prácticas profesionales responsables y comprometidas con el cuidado y la restauración.

Esta agenda está en construcción y se inspira en los principios de la Ley general de educación superior, los cuales marcan un horizonte de transformaciones en las que todos los partidos están de acuerdo y que habrá de instrumentar el nuevo gobierno.

Pensamos que el contenido del libro ofrece pistas importantes tanto para contribuir a elaborar las políticas hacia la educación superior del próximo sexenio. El diálogo entrecruzado en estas páginas también abre nuevos horizontes para continuar con la investigación sobre la educación superior.



## **Autores**

### **Sylvie Didou Aupetit | [didou@cinvestav.mx](mailto:didou@cinvestav.mx)**

Doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales/Centro de Estudios del Movimiento Social, París, Francia. Doctora en Literatura y Lingüística por la Universidad de París IV Sorbonne, París, Francia. DEA en estudios Ibéricos e Iberoamericanos, Universidad de París IV-Sorbonne, París, Francia. DEA en estudios interdisciplinarios del cambio social y de los movimientos sociales (opción sociología), Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia. Maestra en Historia por la Universidad de París X- Panthéon-Sorbonne, París, Francia. Maestría en literatura por la Universidad de París-Sorbonne, París, Francia. Licenciada en Historia por la Universidad de París Sorbonne, París, Francia. Licenciada en español por la Universidad de París Sorbonne, París, Francia.

Desde 1996, investigadora adscrita al Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav-IPN). Sistema Nacional de Investigadores: Nivel III. Titular de la Cátedra UNESCO Globalización y Educación Superior, desde su creación en 2004.

Líneas de investigación: Internacionalización, redes y transferencia de conocimientos en la educación superior y la ciencia; Educación superior, equidad e internacionalización.

### **Marion Lloyd | [marionlloyd@gmail.com](mailto:marionlloyd@gmail.com)**

Doctora en Ciencias Políticas con especialidad en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Licenciada en Literatura y Lenguas Inglesas y Romances (Español), Universidad de Harvard.

Investigadora Asociada "C" del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

Líneas de investigación: Educación superior y desigualdades sociales; Educación superior intercultural; Política educativa; Educación superior comparada (Estados Unidos, México, Brasil).

## **Jessica Badillo Guzmán | jebadillo@uv.mx**

Doctorante en innovación en educación superior, Maestra en educación y Lic. en Pedagogía por la Universidad Veracruzana (UV). Profesora de tiempo completo en la Facultad de Pedagogía sistema escolarizado región Xalapa de la UV, docente de la Maestría en Gestión del Aprendizaje (Posgrado UV-Conahcyt). Es colaboradora de la Iniciativa para la erradicación del racismo en la educación superior de la Cátedra UNESCO-UNTREF ESIAL “Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina”.

Líneas de investigación: educación y equidad, educación superior intercultural, políticas educativas, innovación educativa.

## **Verónica Ortiz Méndez | veortiz@uv.mx**

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social egresada de Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS- Occidente). Licenciada en pedagogía y maestra en Investigación Educativa por la Universidad Veracruzana. Académica del Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior (CIIES) y de la Facultad de Pedagogía, sistema escolarizado, región Xalapa de la Universidad Veracruzana. Colaboradora del cuerpo académico Educación y Equidad (CAUV-513). Co-coordinadora de los libros *Aproximaciones a la Interculturalidad y al género desde la investigación* y de *Estudios sobre la violencia de género en la universidad*.

## **Rodolfo Cruz Vadillo | rodolfoc@hotmail.com**

Doctor en Investigación Educativa por la Universidad Veracruzana, realizó estudios de posdoctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Educación por la Universidad Pedagógica Veracruzana. Especialista en Docencia por la UVM de Veracruz. Maestro en Necesidades Educativas Especiales por la Universidad Cristóbal Colón. Especialista en Investigación Educativa por la Universidad Pedagógica Veracruzana. Profesor – investigador en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1.

Líneas de investigación: Políticas educativas sobre educación inclusiva y discapacidad.

### **Félix de Jesús Ballesteros Méndez | feballesterosm@gmail.com**

Actualmente cursa el Doctorado en Gestión de la Educación Superior, en la Universidad de Guadalajara (UdeG), es Maestro en Gestión y Políticas de Educación Superior por la UdeG y Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana. Es profesor de educación superior.

Líneas de investigación: Sistemas y políticas de educación; Gestión de la educación superior y actores educativos.

### **Javier Tolentino García | javiert33@hotmail.com**

Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana. Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación en la Universidad Iberoamericana. Candidato a Doctor en Tecnología Educativa por la Universidad de las Islas Baleares. España. Ha trabajado como docente y directivo en distintas instituciones. Actualmente asesora diseños curriculares y proyectos de gestión académica.

Líneas de investigación: gestión educativa; formación docente y; desarrollo curricular.

### **Aurelio Vázquez Ramos | auvazquez@uv.mx**

Doctor en Educación por la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente, Maestro en Administración Educativa y Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana. Profesor de Tiempo Completo adscrito a la Facultad de Pedagogía Región Veracruz de la Universidad Veracruzana. Profesor con perfil PRODEP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel candidato. Registro del Padrón Veracruzano de Investigadores.

Líneas de investigación: Procesos de formación; Identidades y trayectorias académicas; Violencia en las instituciones de educación superior; Humanismo.

## **Oscar Fernando López Meraz | oscarlopez03@uv.mx**

Licenciado en Historia por la Universidad Veracruzana, Maestro en Historia de México por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Historia y Estudios Regionales por la Universidad Veracruzana, realizó un Posdoctorado Internacional Conacyt en la Universidad de Zaragoza. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Líneas de investigación: Discurso historiográfico y representaciones de/en fuentes coloniales, Historiografía y didáctica de la historia.

## **Ricardo J. Mercado del Collado | rmercado@uv.mx**

Doctor en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid, España, Maestro en Psicología Educativa por la Universidad Autónoma de México (UNAM), Especialista en Administración de Proyectos de Educación Superior por la Fundación Getulio Vargas, Brasil y Licenciado en Psicología por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Investigador adscrito al Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior.

Integrante del Cuerpo Académico Educación, Cultura y Sociedad (UV-CA 079). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel C.

Líneas de investigación: Psicología educativa; TIC y educación, Tecnología educativa; Planeación y evaluación de sistemas educativos

## **María Guadalupe Olivier Téllez | molivier@g.upn.mx**

Doctora en Pedagogía con eje de formación en Sociología de la Educación por la UNAM. Maestra en Pedagogía con eje de formación en Política y Gestión por la UNAM. Licenciada en Sociología de la Educación por la UPN-Ajusco.

Imparte cursos en la Licenciatura en Sociología de la Educación (LSE). Se desempeña como Secretaría Académica de la Universidad Pedagógica Nacional. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Perfil PRODEP.

## **Alma Maldonado-Maldonado | [almaldo2@gmail.com](mailto:almaldo2@gmail.com)**

Educación superior (Ph.D.), Boston College, EEUU. Adscrita al Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) nivel 2. Editora del blog de educación de la revista Nexos llamado: "Distancia por tiempos".

Líneas de investigación: Políticas educativas y en particular en educación superior; Políticas comparadas, en particular en América Latina y; Políticas educativas en el contexto de la globalización.

## **Mitzi Danae Morales Montes | [md.morales@correo.ler.uam.mx](mailto:md.morales@correo.ler.uam.mx)**

Doctora en Ciencias en la Especialidad de Investigaciones Educativas y Maestra en Ciencias en la Especialidad de Investigaciones Educativas, Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Licenciada en Educación por la Facultad de Ciencias de la Conducta de la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Culturales de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Lerma. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel Candidata

## **Juan Carlos Silas Casillas | [silasjc@iteso.mx](mailto:silasjc@iteso.mx)**

Tiene estudios de Licenciatura en Psicología Educativa (1987), Maestría en Educación (1994) y obtuvo el doctorado en "Educational Policy and Leadership" (2000) por la Universidad de Kansas, EEUU. Es profesor investigador del Departamento de Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel I. Participa en proyecto de su rubro por CONACYT y por el ITESO.

Líneas de investigación: La vinculación entre la comunidad y la institución educativa; La educación en entornos marginados; La educación superior privada y; La gestión del aprendizaje a nivel superior.

## **José Raúl Rodríguez J. | rraul@sociales.uson.mx**

Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Adscrito al Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora (UNISON). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel 1. Perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente

Líneas de investigación: Teoría e Investigación Sociológica; Prácticas, actores y espacios sociales; Estado, poder y desarrollo.

## **Wietse de Vries | wietsedevries4@gmail.com**

Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Profesor-Investigador del Centro de Estudios Desarrollo Estratégico del ICGDE de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Perfil Deseable PRODEP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Pertenece al: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), Seminario de Educación Superior UNAM, Higher Education Reform (HER), International Public Policy Association (IPPA), Association for Social Studies of Science and Technology (ASSST).

Líneas de investigación: Políticas públicas en educación superior.

## **Adrián Acosta Silva | aacosta@cucea.udg.mx**

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara. Doctor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política por la Flacso-México. Profesor-investigador titular C en el Departamento de Políticas Públicas del CUCEA-U de G. Investigador nacional nivel 3, Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: educación superior, políticas públicas, gobernabilidad, cambio institucional.

## **Ernesto Treviño Ronzón | [etrevino@uv.mx](mailto:etrevino@uv.mx)**

Es Investigador Titular en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la UV desde 2013 donde cultiva, entre otras, la LGAC de formas de lo político en el campo social con énfasis en las políticas educativas. Es integrante del SNII desde 2013, actualmente es reconocido con el nivel 2. En 2019 fue aceptado como integrante titular de la Academia Mexicana de Ciencias.

## **Miguel Casillas | [mcasillas@uv.mx](mailto:mcasillas@uv.mx)**

Doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris, maestro en Ciencias por el DIE-CINVESTAV-IPN y licenciado en Sociología por la FCPyS de la UNAM. Es socio del Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C., Investigador de Tiempo Completo, adscrito al Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la Universidad Veracruzana. Profesor con Perfil Deseable PRODEP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel 2, integrante del Cuerpo Académico UV-CA 513, «Educación y Equidad». Es integrante del Comité Editorial de la revista Perfiles Educativos.

Líneas de investigación: educación superior; historia institucional; políticas educativas; agentes educativos y profesores; estudiantes y TIC.

## **Romualdo López Zárate | [lzs@azc.uam.mx](mailto:lzr@azc.uam.mx)**

Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la UAA le otorgó el reconocimiento “Magna Cum Laude” por sus estudios. Maestro en Metodología de la Ciencia por el Proyecto de Estudios Sociales, Tecnológicos y Científicos del Instituto Politécnico Nacional, Maestro en Psicología Social. Licenciado en Sociología por la Universidad Iberoamericana, Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Forma parte del Área de Sociología de las Universidades en el Departamento de Sociología de la División de Ciencias Sociales de la UAM Azcapotzalco en donde ha desarrollado sus trabajos de docencia e investigación. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II.

Líneas de investigación: financiamiento y gobierno de la educación superior; políticas públicas en la educación superior; historia de la Universidad Autónoma Metropolitana.

ISBN: 978-607-69587-8-0



9 786076 958780