

Revisitar las políticas para la educación superior en México: ¿de su agotamiento a su transformación?

ANGÉLICA BUENDÍA ESPINOSA

Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Resumen

Este artículo presenta un análisis de las políticas para la educación superior mexicana, impulsadas a finales de los años ochenta, asentadas en el eje transversal *evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional*. Se integra de cuatro secciones, la primera sintetiza el surgimiento de las políticas para la modernización de la educación superior, tras el proceso de expansión que viviera la misma en los años setenta. Un segundo apartado da cuenta del balance de los logros y pendientes de este ciclo de políticas, para dar pie al análisis y discusión sobre la propuesta del gobierno actual en materia de educación superior. Finalmente, se presentan algunas reflexiones para continuar con el debate.

Palabras clave: políticas públicas, evaluación, calidad, educación superior, cambio institucional.

Revisitar políticas de Ensino Superior no México: da sua exaustão à sua transformação?

Sumario

O artigo apresenta uma análise das políticas para o Ensino Superior mexicano, impulsadas a finais dos anos oitenta, sentadas no eixo transversal avaliação-qualidade-financiamento-mudança institucional. Se integra de quatro seções, a primeira sintetiza o surgimento das políticas para a modernização do Ensino Superior, depois do processo de expansão que atravessou a mesma nos anos setenta. O segundo apartado dá conta do balanço dos logros e pendentes de esse ciclo de políticas, para dar início à análise e discussão sobre a proposta do governo atual em matéria do Ensino Superior. Finalmente, se apresentam algumas reflexões para continuar com o debate.

Palavras-chave: políticas públicas, avaliação, qualidade, Ensino Superior, mudança institucional.

Revising Higher Education Policies in Mexico: From their Exhaustion to their Transformation?

Abstract

This is an analysis about the Mexican higher education policies that the government drove at the end of the 1980s, based on the evaluation-quality-financing-institutional change transversal axis. The article has four sections. In the first one, we summarize the emergence of higher education modernization policies, after the expansion process in the 1970s. The second one provides a balance of the achievements and pending issues of this policy cycle, in order to approach the third section, the analysis and discussion about the current government's proposal on higher education. In the last part, we present some reflections to continue with the debate.

Keywords: Public policies, Evaluation, Quality, Higher education, Institutional change.

El recuento necesario

A partir del periodo de Posguerra a nivel mundial, se dio un proceso de transformación en la función de la educación superior que pasó de formar a las élites políticas y sociales de las naciones a la democratización y promoción del acceso masivo con el objetivo de resarcir las desigualdades entre los individuos y fortalecer el crecimiento económico y social de las naciones. Se suman al debate sobre la política gubernamental el incremento de la participación del mercado como agente regulador y la emergencia e intensificación del *New Public Management* en el ámbito de la organización y gestión de las universidades.

Entre las consecuencias más importantes que ha traído este proceso es la diversidad, misma que ha generado una nueva configuración de los sistemas de educación superior que pasa por el tipo de instituciones, programas académicos, estudiantes y funciones asociadas a la enseñanza superior. Quizá el origen de la diversificación de la educación superior se encuentre en la dinámica disciplinar y la generación acelerada del conocimiento (Clark, 1983; Neave, 2001). No obstante, la diversidad y diferenciación de la educación superior tiene raíces históricas en cada país asumiendo dinámicas distintas que la han reconfigurado y guiado en la definición de los elementos fundamentales para el diseño e implementación de políticas educativas para su conducción, bajo una tendencia cuasi universal: la evaluación y el aseguramiento de la calidad de la educación superior en el mundo.

Posterior a su fundación, la educación superior mexicana experimentó un cambio profundo a partir de la década de los cincuenta que se expresó en la etapa de expansión no regulada (Gil *et al.*, 1994). En un periodo corto el crecimiento se dinamizó y para 1960 había 50 instituciones de educación superior en todo el país, a las que asistían 78 mil jóvenes, lo cual implicaba que solo 2.7 de cada 100 mexicanos en edad de estudios superiores —20 a 24 años— estuviesen inscritos en este nivel educativo. En 1970 había 115 instituciones y 25 mil puestos académicos que atendían a 225 mil estudiantes, lo cual representaba una tasa de cobertura de 5.8% (Gil *et al.*, 1994). Para 1985 el número de instituciones ascendía a 270, los puestos académicos a 79 mil y la matrícula a 853 mil estudiantes, equivalente a una tasa de escolarización universitaria de 13.5%. La expansión trajo consigo el aumento considerable de docentes contratados en las instituciones de educación superior (ANUIES, 1999). Entre 1961 y 1970 se generaron 4.3 plazas docentes por día, y entre 1970 y 1982 un promedio de 11.9 (Gil *et al.*, 1994; Gil Antón, 2002). De este proceso debe destacarse el enorme esfuerzo realizado, toda vez que se constituyó un sistema nacional de educación superior en unas cuantas décadas, logrando un crecimiento acelerado

y sostenido de la matrícula estudiantil y la conformación de la profesión académica en México (Ibarra, 2001). Los últimos 20 años la matrícula para la educación superior ha mantenido su crecimiento, aunque a tasas mucho menores que aquellas que alcanzó en la etapa de su expansión no regulada y en diferentes tipos institucionales derivados de la diversificación y diferenciación formal del SES (cuadro 1).

Cuadro 1. Matrícula de TSU y licenciatura por tipos de IES (2000-2017)

IES	2000-2001	2005-2006	2015-2016	2016-2017
Universidades Públicas Federales	268,913	294,010	472,324	494,773
Universidades Públicas Estatales	631,461	734,952	1,062,346	1,097,960
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	18,752	27,677	62,981	66,841
Universidades* Interculturales	2,290	1,721	13,304	14,345
Universidades Tecnológicas	36,359	65,107	229,780	241,668
Universidades** Politécnicas	453	7,795	83,472	91,634
Institutos Tecnológicos Federales	206,467	233,331	323,230	336,732
Institutos Tecnológicos Descentralizados	36,651	93,861	228,415	240,138
Centros de Investigación CONACYT	219	445	380	410
Normales Públicas	120,573	94,051	89,769	80,478
Otras IES Públicas	96,113	102,004	139,226	139,206
IES Particulares	641,741	786,019	1,210,744	1,291,954
Total General	2,059,992	2,440,973	3,915,971	4,096,139

Fuente: (ANUIES, 2018)

* La matrícula inicial corresponde al ciclo 2002-2003, año de inicio del subsistema.

** La matrícula inicial corresponde al ciclo 2001-2002, año de inicio del subsistema.

Incluye modalidad escolarizada y no escolarizada.

La década de los años ochenta significó un punto de inflexión debido a la profunda crisis económica que enfrentó el país y que dio lugar a la llamada Década Perdida para la educación superior, caracterizada por la disminución acelerada del presupuesto para las IES, principalmente las universidades públicas, lo que intensificó la tensión de las relaciones entre las instituciones y el gobierno y tuvo efectos negativos en la vida académica y en las condiciones materiales para la enseñanza superior. En esta década el gasto asignado a la educación superior se redujo de 21% a 16%, como proporción

del gasto educativo federal. El Sistema de Educación Superior se caracterizó por: a) disminución del crecimiento de la matrícula con relación a la expansión no regulada de las décadas anteriores; b) crisis de la imagen y del funcionamiento del sector público y aumento en la participación del sector privado; c) reducción progresiva del valor real de los salarios de los académicos, por efectos de la pérdida inflacionaria y por la política salarial del gobierno en esa época; y, d) las diferencias en ingresos entre profesores de distintos niveles se comprimieron y las escalas salariales fueron imperceptibles (Ibarra, 2001; Kent, Didou, De Vries, 2001).

Con el propósito de reordenar el Sistema de Educación Superior (SES) los últimos 30 años se han caracterizado por el desarrollo e institucionalización de un esquema de políticas para la educación, la ciencia y la tecnología, cuyo eje transversal ha sido el fortalecimiento de las interacciones entre evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional. Su concepción obedeció a las grandes transformaciones que sufrió la educación superior en el mundo y se ubicó en la llamada modernización del país, impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Se trata de un esquema dual de políticas educativas diferenciadas que, a la fecha, no han alcanzado su adecuada articulación. Por una parte, se encuentra el sector de la educación superior universitaria y tecnológica, que responde a las políticas delineadas por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por la otra, se encuentra el sector del posgrado y la investigación científico-tecnológica y la innovación cuyas políticas son delineadas y operadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (Ibarra, 1998). El Sistema Nacional de Investigadores, implementado en 1984, se constituye como el origen de este ciclo de políticas. El diseño institucional vigente, por lo menos formalmente, es complejo y ha derivado en formas específicas de relaciones entre las instituciones de educación superior, así como en las universidades públicas, el Estado, el mercado y la sociedad.

En tres décadas nacieron diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, programas e instrumentos de política cuyo objetivo central fue evaluar a las organizaciones educativas de nivel superior, sus programas académicos, sus actores (profesores y estudiantes) y procesos de gestión. (Ibarra, 2001; Mendoza Rojas, 2002). También en ese lapso observamos la desaparición de algunos de esos programas y la transformación e institucionalización de otros; pero fundamentalmente se ha sostenido la misma orientación en las políticas que han conducido a la educación superior del país, y su clara asociación al financiamiento. Las estrategias, instrumentos y prácticas de evaluación y acreditación para la mejora de la calidad educativa y el objetivo de conformar un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, han quedado por años a nivel de aspiración de

política y, aunque se han reconocido sus efectos positivos en las primeras etapas de implementación, también han sido ampliamente cuestionados por las IES y sus actores, aquellos no deseados que trajo consigo este esquema de políticas.

¿Agotamiento o debacle de un ciclo de políticas?

Desde diversas perspectivas teórico metodológicas se han analizado los impactos que las políticas han tenido para el sistema, sus instituciones y sus actores. Una conclusión casi generalizable es el reconocimiento de cambios profundos en las relaciones que establecen las universidades con su entorno, en especial con el Estado, respondiendo “positivamente” a la demanda de la llamada *accountability*. También se ha abonado ampliamente desde la investigación al reconocimiento de efectos positivos que se observan en los diversos indicadores que la propia política derivó de su diseño y que se vinculan con aquellos que han privado en el orden internacional. Citan entre los más relevantes la mayor habilitación de la planta docente (más profesores de tiempo completo y con mayores grados académicos), la renovación y actualización de planes y programas de estudio de licenciatura y posgrado, la movilidad académica y estudiantil; el seguimiento de egresados y su relación con el mercado laboral, el fortalecimiento de las relaciones entre las IES y la sociedad o el desarrollado de la llamada “tercera misión” de la universidad asociada a la vinculación, la innovación y la transferencia del conocimiento (Krücken, 2013), la renovación de la infraestructura física, el acervo bibliohemerográfico y la incorporación de tecnologías digitales para favorecer el aprendizaje, la formación de grupos de investigación y de redes de intercambio y colaboración intra e interinstitucionales; así como el mejoramiento de los sistemas de gestión e información institucional para el manejo oportuno de los recursos (Acosta 2006; Buendía y Quiroz, 2012; Buendía, 2013; Díaz Barriga, 2008; Díaz Barriga, 2007; Chehairbar, Díaz y Mendoza, 2007; Del Castillo, 2004;). La racionalización y la formalización han sido dos procesos fundamentales que se introdujeron a las

universidades con el propósito de reducir la discrecionalidad en el manejo institucional, y se han constituido como base para la evaluación del desempeño de instituciones, programas y actores. La intención fue dotar de recursos con fines claramente planeados, vía programas e instrumentos que se articularon con el financiamiento y que promovieron la base para la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información (Buendía y Acosta, 2017; Del Castillo, 2005; Acosta, 2006).

No obstante, las políticas también han provocado efectos no esperados o no previstos. De acuerdo con Neave (2001), éstos muestran la ampliación en las brechas de desigualdad en el acceso a los recursos en contraste con la tendencia homogeneizadora de la política para orientar la conducción de las universidades. La preponderancia de la racionalidad técnica y cuantitativa de los distintos programas e instrumentos, sobre la casi carente posibilidad de incorporar al fortalecimiento de las universidades la racionalidad política que convive con la vida institucional, así como la posibilidad de otras formas de construcción de indicadores para medir la calidad, no han permitido revalorar la heterogeneidad y diversidad que caracteriza al sistema de educación superior, particularmente a las universidades públicas mexicanas.

Este acercamiento a la diversidad y al grado diferenciado de apropiación o adecuación de las universidades a las políticas, se ha abordado en diversos trabajos que evidencian el agotamiento de un modelo que a todas luces debe ser revisado, en virtud de que no es claro que haya mejorado la calidad de la educación superior en cuanto a la cobertura, los aprendizajes y logros de los estudiantes, la coordinación del sistema y su gobernanza, la gobernabilidad institucional, el fortalecimiento de la docencia dada la mejor habilitación de los profesores y su asunción a profesores investigadores, la vinculación entre la universidad y los problemas sociales, y la transparencia y rendición de cuentas cada vez más demandada. Puede afirmarse, por el contrario, que abundan claros contrastes relacionados con la variabilidad en los grados de consolidación institucional y las condiciones locales de las universidades (Salas, Buendía, Pérez, 2019; Didriksson y Herrera 2002; Cazés, Ibarra y Porter 2004; Acosta, 2006; Buendía y Quiroz, 2014)¹.

En este sentido, a pesar de los logros reconocidos por la conducción a distancia de la educación superior que se ha impulsado en México, persisten viejos problemas que en varios casos se han agudizado. Un primer cuestionamiento profundo que apareció desde la década de los noventa pero que se debilitó por el flujo de recursos económicos, es la autonomía universitaria en sus distintas manifestaciones: política, de gestión y académica. Las relaciones conflictivas entre las universidades, los gobiernos locales y el gobierno federal han afectado a las universidades, aún en aquellos casos en que el desempeño medido en términos de la política es altamente satisfactorio².

Se suman graves problemas de gobernabilidad asociados a los viejos esquemas y compromisos contraídos por los gobiernos y las autoridades universitarias en los tiempos de bonanza, allí poco han incidido las políticas educativas para el nivel superior. La crisis financiera de por lo menos 10 universidades públicas mexicanas da cuenta de la persistencia de los temas críticos que las aquejan: peso financiero de las pensiones y jubilaciones,

ampliación de brechas en la cobertura, el rezago y el abandono escolar de estudiantes de licenciatura y posgrado entre universidades y entidades federativas; plantillas de personal no reconocido por las autoridades federales y estatales, impuestos pendientes de cubrir, déficit en el programa de estímulos al desempeño e, incluso, acciones de corrupción asociadas a actores identificados en algunas universidades³. Finalmente, habría que agregar el isomorfismo producido por las políticas inicialmente pensadas para el sector universitario, y que han migrado a otros sectores como el de las escuelas normales, las universidades politécnicas, tecnológicas, indígenas e interculturales, así como a los institutos tecnológicos. Los contrastes y efectos en esos casos han sido poco estudiados, pero no por ello son menos relevantes para el sistema de educación superior en su conjunto.

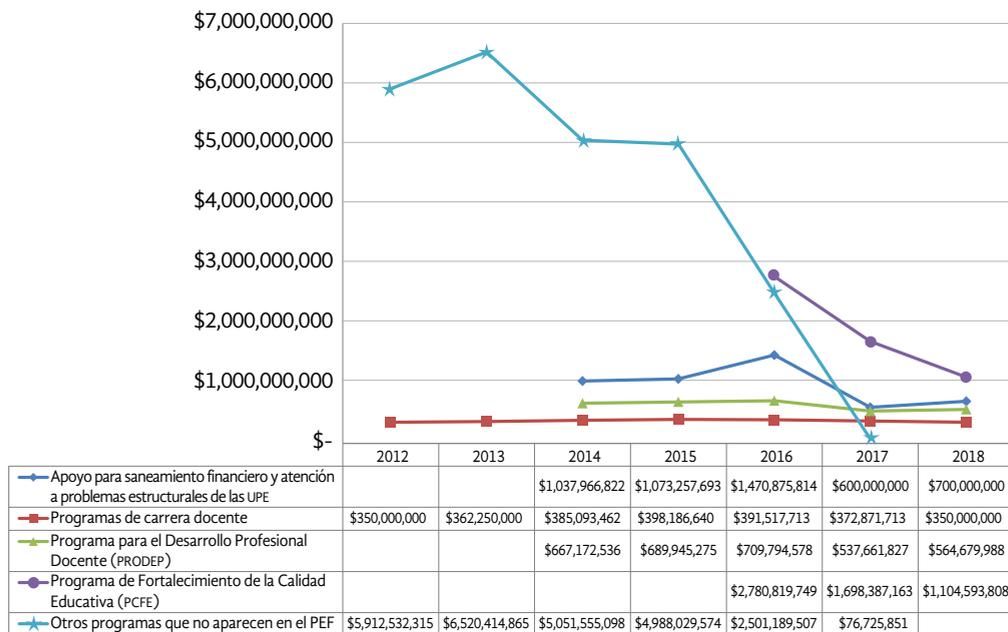
A diferencia de lo que señala la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, sobre la falta de compromiso de algunas IES con la mejora de la calidad educativa, es posible distinguir dos situaciones típicas resultado de las investigaciones realizadas, que se relacionan con el grado de consolidación institucional y las condiciones locales de cada universidad y de allí derivar un *continuum* con distintos grados de apropiación de las políticas. Por un lado se ubican a las universidades e IES que han alcanzado los mayores niveles de consolidación en la relación calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional y organizacional, (Didriksson y Herrera 2002; Cazés, Ibarra y Porter 2004; Buendía y Acosta, 2017).

En el otro extremo se ubica un grupo de instituciones que enfrentan importantes rezagos acumulados, que se desarrollan en un ambiente local fuertemente permeado por la negociación política y que carecen de comunidades académicas de alto nivel y de liderazgos institucionales claros y legítimos. Se observan comportamientos institucionales que, sin realizar esfuerzos reales de transformación institucional, se han preocupado fundamentalmente por cumplir con los indicadores exigidos, con la intención primordial de obtener los recursos adicionales. Se trata de la “universidad de papel” (Porter, 2007) que se preocupa tan solo por proyectar cierta imagen institucional hacia el exterior, sin modificar necesaria o sustancialmente su funcionamiento interno, lo que ha abierto ya un espacio aún poco analizado proclive a la simulación institucional (Sampedro y Buendía; 2014). Más allá de estas dos situaciones típicas, es necesario reconocer la diversidad y complejidad institucional que caracteriza a la educación superior en México, lo que implica repensar la política con miras a que su diseño, implementación y evaluación se realicen en condiciones más justas, equitativas y acorde a contextos y realidades diferenciadas (Salas, Buendía, y Pérez, 2019).

La sostenibilidad de las políticas para la educación superior se vio mermada a partir del 2015, cuando los recursos extraordinarios, principal motor de cambio para las IES, particularmente para las universidades públicas, disminuyeron drásticamente. El Programa (Birbaum, 1983) (Huisman y Meek, 2007) (Trow, *Diversity in higher education in the United States of America*, 1995) (Salas, Buendía, y Pérez, 2019) para el Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), antes PIFI, programa que por casi 15 años prove-

yó de recursos extraordinarios a las universidades y apoyó los principales proyectos para su crecimiento y mejora, tuvo una caída de 61%, del 2016 al 2017 y de 40% más para el año 2018. El Programa para el Desarrollo del Profesorado (PRODEP), tuvo el mismo comportamiento⁴. El rubro de otros programas que ya no aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación podría estar asociado al antiguo PIFI también, pero no hay información disponible (SEP, 2018) (gráfica 1).

Gráfica 1. Fondos extraordinarios federales (2012-2018).



Fuente: Dirección General de Educación Superior Universitaria (2018).

Sus efectos se observaron en la participación de las IES de todos los subsistemas en los instrumentos y programas de política, particularmente en la evaluación y acreditación de programas de licenciatura realizada por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y los organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). La propia Subsecretaría de Educación Superior reconoció algunos factores que promovieron este comportamiento, entre los que destacan: la ausencia de estímulos para alentar las prácticas de evaluación y acreditación; la falta de consolidación en programas que pasaron de Técnico Superior Universitario (TSU) a nivel licenciatura; la conclusión de la vigencia de programas reconocidos por los ciees (nivel 1) sin que optaran por su reevaluación; y, la falta de coordinación entre organismos evaluadores (SEP, 2018). La ANUIES (2018) señaló, además, que la evaluación no es obligatoria; hay una fuerte burocratización de los organismos evaluadores y acreditadores; los costos de las evaluaciones y acreditaciones son excesivos y se ha generado un mercado indeseable; además de que requiere fortalecer esfuerzos de formación de evaluadores⁵.

¿Cuál es el rumbo de la educación superior si el modelo vigente muestra claras señales de agotamiento y el gobierno actual ha reiterado la necesidad de modificarlo? En el siguiente apartado reflexiono en torno a las posibilidades de transformación en

el marco de las políticas para la educación superior recientemente anunciadas.

¿Transformación y otro rumbo para la educación superior o de vuelta al pasado?

En el 2018 ocurrió el cambio de gobierno y Andrés Manuel López Obrador asumió la Presidencia de la República. El punto de partida en materia de educación fue la reforma al Artículo Tercero Constitucional aprobada el 15 de mayo de 2019, que establece el derecho a la educación y, en general, la obligatoriedad y gratuidad para todos los niveles educativos, incluido el superior. En agosto de 2020 se dio a conocer el *Programa Sectorial de Educación 2020-2040* (PSE), instrumento de planeación que tiene por objeto conducir las acciones del gobierno en materia educativa.

En el PSE (2020-2024) es posible identificar un conjunto de preceptos teórico-epistemológicos que, aunque sin una clara precisión conceptual, permiten identificar un eje transversal de política que se sustenta en la equidad y el reconocimiento de la inclusión con miras a la excelencia. Tras un diagnóstico de los problemas públicos, el programa propone seis objetivos estratégicos. Entre los primeros destacan la falta de oportunidades para las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas; la ausencia de una educación de calidad, relevante y pertinente en todos los tipos y niveles educativos; la falta de reconocimiento, formación y apoyo al personal docente, directivo y de supervisión para consolidarse como agentes fundamentales del proceso educativo y de la transformación social; la carencia de entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas públicas de los diferentes tipos, niveles y modalidades, la ausencia de cultura física; y un proceso de toma de decisiones de política educativa vertical y desarticulado, sin considerar a todos los sectores y grupos de la sociedad (Secretaría de Educación Pública, 2020).

El programa señala seis objetivos estratégicos: 1) educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás, 2) educación de excelencia para aprendizajes significativos, 3) maestras y maestros como agentes de la transformación educativa, 4) entornos educativos dignos y sana convivencia, 5) deporte para todas y todos, y 6) rectoría del Estado en la educación y con-

senso social. La siguiente figura resume la propuesta general que incluye metas específicas para educación superior en cada uno de ellos (Secretaría de Educación Pública, 2020).

Figura 1. Preceptos ideológicos, teórico-epistemológicos del PSE 2020-2024



Fuente: elaboración propia con base en el PSE 2020-2024.

Para la educación superior los temas relevantes que coloca el PSE (2020-2024) son la ampliación de la cobertura con equidad; el aseguramiento de la excelencia educativa y la concreción del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior; el desarrollo de la investigación para resolver problemas nacionales con inclusión social; la atención a las condiciones laborales y académicas de las y los profesores de asignatura y la reorientación de los programas de estímulos de las IES para que, en razón de la misión que cada institución defina, se otorgue incentivo y reconocimiento equitativo a la labor docente; y el fortalecimiento de la gobernanza del sistema que se traduzca en una mayor coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional.

En materia de obligatoriedad y gratuidad la reforma establece que serán el Estado constituido por la Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, los responsables de impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción x del presente artículo. Tal fracción establece que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Son las autoridades federales y locales las responsables de establecer las políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. De la

misma forma, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

La reforma establece, además, en el Artículo Transitorio Décimo Cuarto que la legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en el Decreto y será la Cámara de Diputados quien anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas. Finalmente, el Artículo Transitorio Décimo Quinto, señala el establecimiento de un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad, así como la plurianualidad de la infraestructura.

Por otro lado, la *Ley General de Educación*⁶, promulgada el 30 de septiembre de 2019, dedica los artículos 47 al 51, para atender las especificidades del tipo de educación superior a que refiere la reforma, de los cuales el 48 y 49 atienden específicamente a la equidad con el objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad. El Artículo 49 atiende el caso de las universidades autónomas, al enfatizar el respeto a su régimen jurídico constitucional. El PSE (2020-2024) (Secretaría de Educación Pública, 2020) alude a la necesidad de que las universidades diseñen mecanismos de selección y admisión para la inclusión, respetando la autonomía.

En el contexto de la gran reforma la meta de cobertura en educación superior para el 2024, es de 50%. La concreción de este importante cambio institucional se ha orientado fundamentalmente por la creación de lo que podría constituirse en un nuevo subsistema o tipo institucional para la educación superior, el de las *100 universidades Benito Juárez*⁷; así como en la ampliación del sistema de becas a jóvenes en edad de cursar la educación superior o quienes la hayan concluido, es el caso de los programas *Jóvenes construyendo futuro*⁸ y *Jóvenes escribiendo el futuro*⁹.

Un asunto pendiente es que las intenciones del gobierno no se han visto acompañadas por una política de ampliación al financiamiento para la educación superior. Por el contrario, desde el inicio del sexenio se ha apostado por una disminución a programas que apoyaban con recursos extraordinarios a las IES; lo cual se evidenció en el presupuesto ordinario programado en el 2020. Solo se incrementó de manera significativa (74%), el programa *Jóvenes escribiendo el futuro*, como parte de los programas sociales que apoyan a jóvenes en condiciones de marginación. Restan cuatro años del periodo presidencial y el presupuesto de egresos de la federación, presenta una omisión aprobada por los legisladores: el incumplimiento del decreto de reforma constitucional en materia educativa que estableció la obligatoriedad de la educación superior a cargo del Estado y la creación de un fondo especial para asegurarla a largo plazo (Mendoza, 2020).

Una medida adicional que se observa en medio de la pandemia por la covid-19, fue el anuncio del programa *Rechazo cero* que, por cierto, ya ha operado en otros sexenios principalmente a raíz de las demandas del

Movimiento de Estudiantes Excluidos de la Educación Superior (MAES), conformado en el 2006¹⁰. Su objetivo ha sido generar mayores oportunidades de ingreso a la educación superior, a través de la orientación vocacional, laboral y de difusión de becas. El programa busca vincular a los aspirantes que participaron en el concurso de selección de alguna de las IES públicas de mayor demanda en el año 2020 y que no fueron seleccionados, con la oferta educativa de instituciones de educación superior públicas, mediante un portal electrónico para que puedan optar por alguna de las opciones que se presentan¹¹. En este contexto, algunas universidades públicas del país suspendieron su examen de ingreso, tanto por las condiciones sanitarias, como por sumarse al proyecto gubernamental¹².

Es importante no confundir ingreso con igualdad, equidad y justicia educativas. Las estrategias que se implementen deben ser valoradas a la luz de los recursos y las capacidades institucionales disponibles. Garantizar el acceso a la educación no es suficiente, es necesario intervenir con acciones afirmativas claras y contundentes, de lo contrario solo se reproduce la desigualdad y se recrudece la inequidad entre estudiantes, profesores e instituciones. Es probable que estemos frente a una nueva etapa de expansión de la educación superior, pero las políticas públicas e institucionales que se diseñen y se pongan en marcha, para ello no deben



Excélsior. Número 18,583. Página 20-A. Lunes 15 de enero, 1968.

responder a la improvisación, dados los efectos no deseados que pudieran traer. Es necesario mirar al pasado y aprender de la experiencia (Buendía, 2020).

Con respecto al tema de calidad el Programa Sectorial de Educación (2020-2024) establece el *Objetivo Prioritario Dos*: 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, y mantiene la necesidad de Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior con una visión renovada de la calidad y de la evaluación que impulse la excelencia educativa y la mejora continua de las IES (instancias facultadas por las disposiciones normativas vigentes), como medida de aseguramiento de la excelencia educativa. No se vislumbra un cambio significativo en cuanto a la política de calidad para los cuatro años que queda del gobierno actual. De hecho, la posibilidad de recursos extraordinarios para la educación superior solo señalan en las acciones del gobierno la de realizar las gestiones necesarias para operar, de forma transparente y eficaz, el Fondo de Educación Superior, para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, así como la plurianualidad de la infraestructura en las instituciones públicas de este tipo educativo (Secretaría de Educación Pública, 2020).

De los otros temas que aborda el PSE (2020-2024) para la educación superior, poco se abona al establecimiento claro de objetivos en materia de gobernanza y coordinación del sistema de educación superior lo que implicaría, según el propio programa, una mayor coordinación entre autoridades e IES, la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas. Tampoco es claro cómo habrá de abordarse el añejo problema de las condiciones laborales y académicas del personal académico temporal, que afecta a IES públicas y privadas. Menos aún, el asunto de la reorientación de los programas de estímulos caracterizados igualmente por su heterogeneidad institucional. Ambas cuestiones están relacionadas también con el financiamiento a la educación superior, asunto que por cierto sigue en constante debate.

A manera de cierre

En las últimas tres décadas la educación superior mexicana ha sido objeto del diseño y la implementación de un conjunto de políticas, programas e instrumentos, que nacieron a la luz de las transformaciones que sufrió la educación superior en el mundo a partir de la posguerra y en relación con las demandas de diversos actores sociales. El eje transversal que ha permeado a las políticas públicas se sustenta en la relación entre evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional, a fin de modificar el desempeño institucional medido en un conjunto de indicadores también diseñados en consonancia con las tendencias internacionales del *Aseguramiento de la Calidad y la Transparencia y rendición de cuentas*.

Desde diversas miradas este paradigma de políticas se ha cuestionado, principalmente porque, si bien, ha tenido efectos positivos en el sistema las instituciones y sus actores, también ha mostrado consecuencias poco deseables y, principalmente, no ha logrado incidir en los viejos problemas

que enfrentan principalmente las universidades públicas mexicanas, mismos que en algunos casos se han acentuado. Es también controvertible el logro de su principal objetivo, mejorar la calidad de la educación superior; en cambio las brechas interinstitucionales y entre las entidades federativas en materia de cobertura, calidad y financiamiento.

Con la llegada del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, la reorientación en materia de políticas públicas para la educación superior se constituyó como una posibilidad real que inició con la reforma al artículo tercero constitucional y que elevó a rango constitucional la obligatoriedad y gratuidad de este nivel educativo. Sin embargo, el PSE (2020-2024), recientemente difundido no abona lo suficiente en cuanto al paradigma de políticas que ha dado muestras de agotamiento y que ha sido abandonado paulatinamente por el gobierno y las instituciones. No hay hasta este momento una propuesta clara para el cambio de políticas que se sostenga en el corto y mediano plazo.

Se suma a lo anterior, la situación actual generada por la contingencia provocada por la covid-19, que ha provocado una transición obligada a la educación virtual y que ha evidenciado los problemas de desigualdad y asimetría históricas que han caracterizado al sistema de educación superior mexicano. Las medidas de austeridad implementadas por el gobierno no se hicieron esperar y con base en los montos aprobados en las partidas de gasto de operación pendientes de ejercer de mayo a diciembre de 2020, se estima un ajuste de más de 9,000 millones de pesos (Mendoza, 2020)¹³.

Finalmente está en marcha el proceso de aprobación de la *Ley General de Educación Superior* que, de lograrse, habría de significar un parteaguas para la educación superior mexicana, pues sustituiría a la *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* de 1978. Las posibilidades de transformación vía este cambio institucional se han observado como positivas, pero es pronto para sostener cualquier afirmación al respecto. Habrá que esperar y estar atentos a los acontecimientos que han de dar rumbo a la educación superior del país.

Notas

1. La diversidad se evidencia en las diferencias en la misión, la instrucción y las formas de organización de las instituciones o grupos de instituciones, así como sus regulaciones normativas y relaciones con el gobierno Trow (1995). Huisman, Meek y Wood (2007) y (Birbaum, 1983) la asumen como el número de perfiles organizacionales en el sistema de educación superior y la dispersión de las instituciones en dicho sistema. La diversidad también se observa en la historia organizacional, organización académica y administrativa, estructura curricular o de programas académicos, modelos educativos, perfiles de estudiantes a los que se atiende, así como reputación y prestigio de la universidad en los contextos local, regional y nacional, y los valores que guían la conducta universitaria.
2. Es emblemático el caso de la Universidad Autónoma de Baja California, colocada como una de las universidades que ha cumplido con el total de los indicadores de la política y, sin embargo, se ha visto afectado por la falta de recursos económicos por parte del gobierno estatal, lo que condujo a la realización de una marcha histórica por parte de la comunidad universitaria de esa casa de estudios, para demandar los recursos económicos que le corresponden. Puede consultarse: [Universidades | núm. 86, octubre diciembre 2020 | UDUAL | DOI:<https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.86.404>
Revisitar las políticas para la educación superior en México: ¿de su agotamiento a su transformación? | Angélica Buendía Espinosa](https://www.elim-</div><div data-bbox=)

parcial.com/mexicali/mexicali/Mas-de-35-mil-en-la-marcha-para-exigir-pago-a-la-
ñp-20191010-0010.html

3. Se pueden consultar algunas notas periodísticas al respecto de las universidades en crisis: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/causas-tesis-universidades-publicas-deudas/> <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/editorial-el-universal/universidades-en-crisis> <https://plumaslibres.com.mx/2019/10/10/universidades-en-crisis/> consultada el 10 de septiembre de 2020.
4. El PFCE sustituyó la PIFI y el PRODEP al Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) que surgió en 1996 con el propósito de apoyar la capacidad académica de las IES vía la mayor habilitación de los profesores de tiempo completo, así como para promover el trabajo de investigación colectivo con base en la figura de los llamados Cuerpos Académicos.
5. Para enero de 2018, el conjunto de IES activas en el país que ofrecieron estudios de técnico superior universitario y licenciatura fue de 2,724 instituciones (892 públicas y 1,832 particulares), y solo 458 contaron con programas acreditados por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A. C. (COPAES) o en el Nivel 1 de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), lo que representó solo 16.8% del total de IES. En el ciclo escolar 2016-2017 existían 4,096,13915 estudiantes de TSU y licenciatura; de éstos, 3 864 326 estuvieron inscritos en programas evaluables y solo 1,727,733 se encontraban en programas reconocidos por su calidad, es decir, 44.7% de la matrícula total, lejos de la meta de 72% establecida en el PSE 2013-2018. Además, de 26,560 programas evaluables (de un total de 29,992 programas activos), solo 4,653 tuvieron reconocimiento de calidad, equivalentes a 17.5% del total, con grandes diferencias entre IES públicas (35.6%) e IES particulares (6.5%) (ANUIES, 2018).
6. Este apartado relativo a la *Ley General de Educación*, se obtuvo de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019, consultado el 24 de marzo de 2020.
7. Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre dos y cinco escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 400 pesos mensuales. Los edificios permanentes en los que operarán las Universidades para el Bienestar serán construidos con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales, en terrenos donados o entregados en comodato por campesinos, municipios o comisariados ejidales. Las carreras que se ofrecen son Ingenierías Civil, Industrial, Forestal, Agroalimentaria, Ambiental, Agroforestal, Electromecánica, Agronomía, en Minas, Piscícola, en Acuicultura, en Desarrollo Regional Sustentable, Química de la Industria Petrolera, en Administración de la Industria Energética y en Procesos Petroleros, en Energías Renovables; Medicina Integral y Salud Comunitaria; Enfermería y Obstetricia; Medicina Veterinaria y Zootecnia; Contabilidad y Administración Pública; Derecho; Patrimonio Histórico e Industria de Viajes; Gestión Integrada del Agua; Normal de Educación Básica; Estudios Sociales; Patrimonio Histórico y Biocultural; Educación Física; Administración Municipal y Políticas Públicas; Música y Laudería y Normales Rural e Intercultural Bilingüe (Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019, consultado el 24 de marzo de 2020).
8. Tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral. La capacitación tendrá una duración máxima de doce meses. La relación entre becarios y tutores no se conside-

rá de carácter laboral. Los becarios reciben un apoyo mensual de 3 600 pesos que se entrega directamente y de manera igualitaria entre mujeres y hombres. Los becarios reciben, además, por medio del IMSS, un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. Los becarios no deben realizar labores como asistentes personales, de seguridad privada, veladores, promotores de partidos políticos ni trabajo doméstico. (Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019, consultado el 24 de marzo de 2020).

9. Dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se dará prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, a hombres indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se dará un apoyo de 4 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tendrá como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que éste tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios podrán inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen. (Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019, consultado el 24 de marzo de 2020).
10. Para consultar las demandas del MAES se sugiere revisar <https://aspirantesexcluidos.blogspot.com/p/historia.html>, consultado el 1 de octubre de 2020.
11. Información disponible en <https://rechazocero.sep.gob.mx/>, consultada el 30 de agosto de 2020.
12. La UQROO comunicó la suspensión de su examen de admisión, salvo para la licenciatura en medicina; tanto por la suspensión de actividades presenciales, como por su incorporación al “proyecto rechazo cero” que impulsa el gobierno a través de la SEP. De igual forma, la BUAP y la UDEG informaron que aceptarán a todos los aspirantes a la preparatoria ofreciéndoles un lugar y otorgándoles una beca en ciertos casos (Buendía, 2020), disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/angelica-buendia/rutas-y-retos-de-la-covid-19-de-la-inclusion-la-exclusion-en-la-educacion>, consultado el 12 de agosto de 2020.
13. El ajuste presupuestal anunciado fue del 75 por ciento del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros correspondientes a los gastos de operación; la cancelación de 10 subsecretarías, y la posposición de las acciones y del gasto de los programas presupuestarios. Entre los programas prioritarios que el gobierno anunció solo se respetaron los de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la construcción de las 100 Universidades Públicas Benito Juárez (Mendoza, 2020).

Referencias

- Acosta, A. (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*. México: CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la anuiés para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. Obtenido de http://www.anuiés.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf
- Birbaum, R. (1983). *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Buendía, A., y Acosta, A. (2017). “Veinticuatro años de políticas gubernamentales en educación superior. Recuento de un diseño institucional inacabado”. En A. Buendía, *Políticas gubernamentales y universidades públicas mexicanas. Desafíos a la homogeneización*. Pp. 57-84. México: uam Xochimilco, LAISUM.

- Buendía, A., y Quiroz, E. (2014). «Políticas públicas y aseguramiento de la calidad. Perspectivas analíticas para el estudio en México». En A. Buendía, *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos*. México: ANUIES.
- Cazés, D., Ibarra, E., y Porter, L. (2004). *Geografía política de las Universidades Públicas Mexicanas: claroscuros de su diversidad*. México: CEIICH-UNAM.
- Clarl, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.
- Del Castillo, G. (2005). *Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA*. México: Biblioteca de la educación superior ANUIES.
- Díaz Barriga, Á., y Pacheco, T. (2007). *Evaluación y cambio institucional*. México: Paidós.
- Díaz Barriga, Á., Barrón, C., y Díaz Barriga, F. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales*. México: IISUE-UNAM/ANUIES.
- Didriksson, A., y Herrera, A. (2002). *La transformación de la universidad mexicana: diez estudios de caso en la transición*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa.
- Gil Antón, M. (mayo-agosto de 2002). "Amor de Ciudad Grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México". *Sociología*, 17(49), 93-130.
- Gil, M., & et al. (1994). *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-A.
- Huisman, J., y Meek, L. y. (2007). Institutional Diversity in. *Higher Education Quarterly*, 61(4), Pp. 563-577.
- Ibarra, E. (1998). *La Universidad ante el espejo de la Excelencia: en juegos organizacionales*. México: UAM-Iztapalapa.
- Ibarra, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: UAM/UAM-I/UDUAL.
- Kent, R., Didou, S., y De Vries, W. (2001). *Reformas financieras en las universidades públicas en México: años noventa*. México: DIE-CINVESTAV.
- Krücken, G. (2013). "La investigación en educación superior - un descenso en 'el remolino'". Ponencia presentada en el *Workshop: Comparative Studies in Higher Education: the University as an Organizational Actor*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Mendoza Rojas, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado Evaluador*. México: Porrúa-CESU-UNAM.
- Mendoza, J. (2020). Presupuesto federal de la educación superior en dos décadas y primeros impactos de la crisis financiera 2020. En IISUE, *Educación y pandemia*. Pp. 92-102. México: IISUE.
- Neave, G. (1990). "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental (1986-1988)". *Universidad Futura*, 2(5). Pp. 4-16.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Madrid: Gedisa.
- Porter, L. (2007). *La universidad de papel: ensayos sobre la educación en México*. México: CEIICH-UNAM. Obtenido de <http://desinuam.org/biblio/>
- Salas, I., Buendía, A., y Pérez, A. B. (2019). "La apropiación de la política educativa en las universidades públicas mexicanas: entre la ambigüedad y la diversidad". *Revista de la Educación Superior*, 48(191). Pp. 1-25.
- Sampedro, J. L. y Buendía, A. (2014). *Análisis comparado de la evaluación-acreditación: instituciones, cambio y legitimidad en la educación superior en México*. México : ANUIES.
- Secretaría de Educación Pública. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. México: SEP.
- SEP. (2018). *Documento de trabajo de la Subsecretaría de Educación Superior*. México: SEP.
- Trow, M. (1974). Problems in the transition from elite to mass higher education. En OECD, *General Report on the Conference on future Structures of Post-Secondary Education*. Pp. 55-101. París: OECD.
- Trow, M. (1995). Diversity in higher education in the United States of America. *CVCP Seminar on Diversity in Higher Education*. Londres.