



5. ¿Hacia dónde va la educación superior en México?

Where is higher education heading in Mexico?

Sylvie Andree Didou Aupetit* @ 

*Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Departamento de Investigaciones Educativa, Ciudad de Mexico, Mexico.

RESUMEN

Refiriéndonos a los avances presentados por la UNESCO en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a otros documentos producidos por esa organización sobre los Futuros de la educación, analizamos cuáles problemáticas atiende prioritariamente México para alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 4 (ODS-4), respecto de la educación superior. Después de exponer los resultados de las políticas públicas implementadas con el propósito de mejorar los servicios de enseñanza, con propósitos de equidad, inclusión y calidad, presentamos las políticas aplicadas desde 2015 (fecha en la que México suscribió la Agenda) para cumplir con el compromiso. Encontramos que algunos indicadores son problemáticos para su consecución.

Palabras clave: ODS-4; educación superior; futuro; calidad; inclusión

Where is higher education heading in Mexico?

ABSTRACT

Taking as a reference the progress presented by UNESCO in connection with the 2030 Agenda for Sustainable Development and other documents produced by the organization on the Futures of Education, we analyzed which problems Mexico addresses as a priority in order to achieve the goals of Sustainable Development Goal No. 4 (SDG-4), related to higher education. After presenting the results of the public policies implemented with the purpose of improving education services, with equity, inclusion and quality purposes, we presented the policies applied since 2015 (date on which Mexico signed the Agenda) to fulfill the commitment. As a result, we found that some indicators are problematic for its successful achievement.

Keywords: SDG-4; Higher Education; Future; Quality; Inclusion

Qual é o rumo do ensino superior no México?

RESUMO

Tomando como base os progressos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da UNESCO e outros documentos produzidos por essa organização sobre os Futuros da Educação, analisamos quais são os problemas enfrentados pelo México para alcançar, particularmente, o ODS Nº 4 (ODS-4). Após descrever os resultados das políticas públicas implementadas com o objetivo de melhorar os serviços educacionais para fins de equidade, inclusão e qualidade, apresentamos as políticas implementadas desde 2015 (quando o México assinou a Agenda) para cumprir o compromisso. Constatamos que alguns indicadores são problemáticos para sua realização.

Palavras-chave: ODS-4; ensino superior; futuro; qualidade; inclusão

Où va l'enseignement supérieur au Mexique?

RÉSUMÉ

En considérant les développements de l'Agenda 2030 pour le développement durable de l'UNESCO et d'autres documents produits par cette organisation sur l'avenir de l'éducation, nous avons analysé les que le Mexique doit traiter en priorité pour atteindre ses engagements en ce qui concerne l'objectif de développement durable n° 4 (ODD-4). Après avoir présenté les résultats des politiques publiques mises en œuvre dans le but d'améliorer les services éducatifs à des fins d'équité, d'inclusion et de qualité, nous présentons les politiques mises en œuvre depuis 2015 (date à laquelle le Mexique a signé l'Agenda) pour respecter l'engagement. Nous avons constaté que certains indicateurs sont difficiles à atteindre.

Mots-clés: ODD-4; enseignement supérieur; futur; qualité; inclusion

1. INTRODUCCIÓN

Antes de la pandemia de COVID-19 o durante su transcurso, organismos internacionales y expertos propusieron ejercicios de prospectiva sobre la educación superior, para 2030 o incluso 2050. Definir una hoja de ruta para reforzar la sustentabilidad de la educación superior dio pie a glosas académicas y a compromisos diplomáticos. Justificó reformas para democratizar la oferta, sea aumentando la matrícula sea interculturalizando programas y establecimientos. Si la vinculación entre educación superior y justicia social siempre fue parte de las políticas nacionales, hasta avanzada la segunda mitad del siglo XXI, ocupó, sin embargo, un lugar supeditado en la acción

pública para el cambio educativo, siendo las prioridades el elevar y el asegurar la calidad.

Por ende, el reciente foco sobre inclusión y equidad reactivó la discusión sobre los contenidos de esos conceptos. Esos fueron remitiéndolos éticamente a la justicia social, al respecto a la diversidad y al reconocimiento de la alteridad, en vez de ser medidos instrumentalmente, mediante indicadores preestablecidos. A su vez, los intentos de redefinición conceptual fueron apuntalados por organismos macrorregionales. Así, el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y El Caribe (IESALC) y las oficinas nacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), mediante consultas electrónicas, recabaron las opiniones de expertos, público en general y estudiantes sobre una prospectiva de la educación superior ⁽²⁾.

En este texto, remarcaremos las aristas principales del debate sobre equidad e inclusión, en un contexto nacional encaminado a garantizar que todos accedan a la educación superior, en condiciones de calidad. Expondremos los dispositivos armados por México para cumplir con los compromisos implicados por la suscripción de la Agenda 2030 (UNESCO, 2017). Analizaremos los datos presentados al respecto por el IESALC. Para concluir, apuntaremos algunos puntos a discutir, con base en desacuerdos e identificaremos barreras que determinan los alcances de las iniciativas impulsadas.

En una perspectiva de análisis de política pública, estudiaremos los programas del gobierno federal y las decisiones estratégicas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) respecto de la preconización consistente en no excluir a nadie y en atender a la matrícula en establecimientos que garanticen la pertinencia académica y social de los contenidos transmitidos a los estudiantes. Consideraremos que las posibilidades del país de avanzar en esa dirección están determinadas por los grados de coincidencia entre la situación nacional y el escenario deseable, a escala global, así como por las estrategias elegidas, en una situación particular y en una coyuntura de postpandemia.

Revisaremos documentos como el reporte de IESALC-UNESCO sobre los progresos logrados en torno a la meta de “No dejar a nadie en el camino y proponer una educación de calidad para todos” (Sazbalieva *et al.*, 2021). Destacaremos, entre los indicadores a considerar para la medición de los avances, los de ampliación de la matrícula, de inclusión de los grupos predefinidos

como vulnerables, de “abatimiento”, de la deserción y del número de becas. Entre los programas correctivos de la desigualdad, haremos énfasis en la promulgación de una normativa antidiscriminatoria y en las medidas compensatorias orientadas a democratizar la distribución de oportunidades de acceso, permanencia y egreso, mediante la diversificación de las instituciones de educación superior (IES). Nos interesaremos en cómo las IES de proximidad e interculturales contribuyeron a reducir la inequidad, en ampliar la cobertura y en mejorar la atención a colectivos escasamente representados, remediando así los disfuncionamientos coyunturales y estructurales del sistema de educación superior. A la par, consideraremos que la contracción de los presupuestos mina las posibilidades de impulsar transformaciones (Rodríguez, 2022).

2. EQUIDAD E INCLUSIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Alcanzar una mayor equidad ha sido un objetivo central en la política social implementada por el gobierno federal, desde los setenta del siglo pasado en México. En una fase inicial, las autoridades procuraron aminorar los sesgos espaciales en la oferta de servicios educativos y superar los traumas provocados por la sangrienta represión del movimiento estudiantil de 1968 y de otras movilizaciones. Buscaron debilitar los efectos de la reproducción social (Bourdieu & Passeron, 1970) mediante una ampliación de las plazas (Dubet, 2011), favoreciendo además una movilidad social selecta de estudiantes con altos rendimientos académicos, aunque desfavorecidos por su pertenencia de clase.

Esa perspectiva correctiva, basada en un mito meritocrático sin sustento estadístico, justificó constantemente una inversión en la desconcentración geográfica del sistema y negociaciones con actores locales para proveer una cobertura creciente. El aumento de los cupos y la expansión de la oferta fueron posibilitados, en el sector público, por la apertura de nuevos campus, la constitución de redes universitarias a escala nacional e incluso internacional y la diferenciación institucional del sistema (Casanova, 1999). Justificaron la puesta en marcha de institutos tecnológicos descentralizados, además de federales, de universidades tecnológicas y politécnicas y de universidades interculturales. En paralelo, el sistema privado se expandió, en un entorno de baja regulación por parte de las autoridades sectoriales y de demanda social de acceso. En el sexenio en curso, otros establecimientos de atención solidaria a la demanda

fueron creados, entre ellos las más de 130 Universidades Benito Juárez para el Bienestar, el Instituto de Estudios Superiores Rosario Castellanos y las universidades de la Salud.

Al evaluar los resultados y las consecuencias de esas políticas, los especialistas subrayaron que la rápida e improvisada masificación de los servicios educativos había acarreado una segmentación de los recursos y de los medios disponibles en los establecimientos (Gil *et al.*, 2009). Sesgó los capitales de reconocimiento de los que beneficiaban los distintos tipos de instituciones, dependiendo de sus misiones, de su ubicación territorial, de sus estudiantes y de sus académicos. De allí, los esfuerzos en las décadas de 1990 y 2000 por actualizar las tipologías institucionales (de la universidad de elite o de investigación a los establecimientos de absorción de la demanda local), definir las atribuciones de cada categoría de establecimiento y adaptar los dispositivos de evaluación (Fresan y Taborga, 1999; Galaz, 1998; Ortega y Casillas, 2014). Eso fundamentalmente para aminorar el creciente descontento de los académicos respecto de las medidas de calidad a las que estaban sometidos (Olaskoaga Larrauri *et al.*, 2022), sobre todo entre los adscritos a establecimientos de absorción de la demanda.

Ante la emergencia, en los años 1990, de movimientos sociales y étnicos movilizados para que el gobierno federal actúe contra las discriminaciones y se comprometa con el acceso de colectivos vulnerables a los servicios de bienestar, incluyendo los de educación superior, ese ensayó nuevos modelos institucionales. Los investigadores abrieron líneas de estudio sobre su relevancia, sus repercusiones en zonas de pobreza/periféricas/alejadas de los centros urbanos, los mecanismos de selección de los primos ingresantes y la eficiencia de las medidas para diversificar el acceso, mediante propedéuticos, vías preferenciales de ingreso o cuotas y para evitar o reducir el abandono.

Los especialistas, asimismo, evaluaron la pertinencia de las tutorías y de las medidas de acompañamiento de los estudiantes en situación de fragilidad académica, mediante cursos remediales o asesorías personalizadas. Procuraron identificar las manifestaciones del racismo universitario y fenómenos de negación de la diversidad estudiantil, en el interior de las IES. Las consideraron como espacios no neutros sino afectados por las mismas expresiones de intolerancia que el resto de su contexto social.

En vista de esa reconceptualización, advirtieron que la calidad era un concepto situado, concertado en el interior de los establecimientos y acordado con ac-

tores externos involucrados en su definición. Señalaron la urgencia de implementar, a escala institucional, intervenciones para incluir colectivos en situación de fragilidad, por razones socioeconómicas, demográficas, físicas o mentales, de diversidad cultural. Recalaron la necesidad de adaptar las medidas de equidad a colectivos precisos: esa dinámica de especificación era susceptible de mejorar su eficacia y, por el otro lado, de erosionar el potencial de replicabilidad. Asimismo, vincularon el concepto de calidad con el de identidad institucional en lugar de remitirlo exclusivamente a los parámetros e indicadores transversales utilizados por los organismos acreditadores. Abrieron así el paso a una reflexión, todavía incipiente en México, sobre cómo alcanzar el objetivo no sólo de no dejar a nadie atrás, sino de atender a estudiantes heterogéneos en instituciones diversificadas, pero de calidad comprobable conforme con sus misiones.

3. LOS FUTUROS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: DE LO GENERAL A LO REGIONAL

Cuando México firmó la Agenda 2030 de la UNESCO, tenía atrás un largo historial de reflexión-acción en materia de promoción de la equidad y luego de inclusión. Ese había justificado la densificación de la oferta de educación superior y su adaptación a los estudiantes procedentes de grupos vulnerables o no-convencionales. Por ende, cuando el país suscribió el ODS 4, contaba con experiencias para expandir la cobertura (diversificación de las instituciones, campus foráneos o educación virtual).

En respuesta a recurrentes recomendaciones de los organismos internacionales de elevar su tasa de atención a la población, el país había reanudo, desde principios del siglo XXI, la expansión de la matrícula. En 2021, la cobertura había alcanzado un 41.6% del grupo de edad correspondiente. Esa tasa significaba un aumento respecto de la década anterior, pero era todavía inferior al promedio regional (que rebasaba el 50%). En 2020-2021, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 21.6% de la población mayor a 15 años (5.068.493 estudiantes) estaba inscrita en una IES⁽³⁾. 5271 establecimientos públicos y privados brindaban acceso al nivel en 521 municipios. 64.2% de la matrícula estaba ubicada en el sector público y 21 % cursaba modalidades no escolarizadas. Aunque se mantuvieran desigualdades en su distribución por carreras, tipo de establecimiento, región⁽⁴⁾ y, probablemente,

grupo social, había progresado la equidad de género, con 53.35% de mujeres inscritas (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES], 2022).

Desde principios de los 2000, el gobierno había recibido donaciones y créditos para complementar su política de equidad territorial, de corte convencional, por programas de inclusión poblacional. Puso en marcha iniciativas destinadas, inicialmente, a los estudiantes indígenas y, luego, a los discapacitados. En 2021-2022, sin embargo, la participación de ambos grupos en la matrícula total era reducida (1.22% para los indígenas y 1.28% para las personas con discapacidad), aunque en ligero incremento respecto de 2015-2016. Los criterios de clasificación para delimitar esos grupos no hacían la unanimidad: según el muestreo del Censo 2020, el de hablantes de lengua indígena es muy restrictivo en comparación en el de auto adscripción, al concernir respectivamente 6% y 21% de la población (INEGI, 2022); las definiciones de discapacidad son muy distintas, según los actores involucrados (Didou, 2022). Los encargados de reportar los datos sobre esos grupos en los formatos de control de la SEP, además, los definían en forma distinta.

Por otra parte, ANUIES y la SEP sólo identifican algunos grupos vulnerables en México (indígenas, discapacitados, y, eventualmente, extra-edad). Incluso, la ANUIES sólo registró la participación de los indígenas en la matrícula a partir de 2016-2017. A la fecha, todavía no proporciona información sobre otros grupos en situación de vulnerabilidad (LGBTQ+, migrantes, mujeres jefas de familia). Como lo veremos a continuación, México diferenció su política de cobertura creciente, alineándola sobre la meta general (inclusión) contenida en la Agenda 2030 (UNESCO, 2017) pero sin atender o siquiera contabilizar todas las poblaciones en situación de necesidad.

4. LA CONSULTA DEL IESALC: ¿A QUÉ MODELO DE EDUCACIÓN SUPERIOR ASPIRAN LOS MEXICANOS?

La consulta pública organizada por el IESALC y levantada entre mayo y julio 2021 por Internet, muestra un escenario en el que las expectativas de la población mexicana respecto de la educación superior rebasan la sola preocupación por la equidad con calidad, aunque esa ocupa un lugar relativamente importante dentro de las preocupaciones expresadas. Eso, pese a la baja tasa de respuesta nacional respecto de otros países (57 respuestas recopiladas en

México versus 89 en Argentina o 176 en Perú) y de la escasa participación de los estudiantes, en un contexto de aplicación del instrumento en el que América Latina proveyó la mitad aproximadamente de las respuestas recopiladas a escala mundial.

En México, los informantes externaron una aspiración compartida a una sociedad pacificada e inclusiva, preocupada por la ecología y el desarrollo. Señalaron esperar de la educación superior que permita acceder al empleo, utilice creativamente los avances tecnológicos, sea socialmente responsable, flexible e híbrida, de carácter transdisciplinar, con procesos atractivos de enseñanza situada y con académicos mejor formados. En esa perspectiva, sus aspiraciones coincidieron con las expresadas en toda la región.

Esperan conseguir justicia social y sociedades más igualitarias, con los mismos derechos para todos y sin discriminación por razón de género o estatus socioeconómico. Siendo la región más desigual del mundo, esta esperanza de justicia social por parte de los encuestados no fue una sorpresa. [...] Para lograrlo, es necesario un alto grado de acceso e inclusión. Los encuestados esperan ver el fruto de la innovación y las nuevas formas de enseñar y aprender en el futuro, reconociendo que las instituciones de educación superior no pueden quedarse atrás en la tecnología y en los nuevos formatos educativos, que juntos contribuyen a la misma causa: mejorar el planeta en los años venideros. (Sabzalieva et al. 2021, pp. 44 y 45)

Los encuestados esperan tanto una mejor integración de las TIC en los modelos de enseñanza híbrida, presencial o virtual como una capacitación ad hoc de los integrantes de la profesión académica, para que implementen procesos de enseñanza atractivos. Esperan de los establecimientos que revisen las mallas curriculares para ponerlas en sintonía con los requerimientos del mundo laboral. Desean liderazgos institucionales más efectivos para superar las rutinas y enseñar valores o habilidades blandas, indispensables para formar a ciudadanos, críticos y responsables.

Consideran, por lo tanto, que mejorar la educación superior implicará no sólo ampliar su cobertura y su pertinencia ante los grupos atendidos, sino convocar a actores para que acuerden estrategias conjuntas para alcanzar metas que se han quedado, hasta ahora, relegadas en el marco de las estrate-

gias institucionales. Se trata entonces no sólo de cambiar estrategias, sino de transformar mentalidades.

5. EQUIDAD E INCLUSIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO, 2019-2024. ¿UN MARCO DE INCENTIVACIÓN PARA EL ALCANCE DEL ODS N° 4?

Las políticas implementadas desde la firma de la Agenda 2030 son, en contraste con las visiones de futuro recogidas por el IESALC, de corte convencional. Aunque el gobierno actual haya buscado remarcar sus diferencias con los equipos que lo antecedieron, conforme con el cambio político denominado Cuarta Transformación (4T), ha mantenido la continuidad de los programas anteriores, reforzando los de expansión geográfica de la oferta (mediante la creación de nuevos establecimientos) y de becas a los individuos, sea que las necesiten por su condición socioeconómica o las merezcan por desempeño. Esos programas intervienen sobre los elementos tradicionalmente seleccionados para alcanzar mejoras de situación (Stamme, 2021). Consideran como respuestas adecuadas la “*reticulación*” más fina del mapa territorial de los servicios educativos, la ampliación de la cobertura y la apertura de instituciones /programas de apoyo a estudiantes “desprotegidos”.

En consecuencia, la enunciación pública de una voluntad de transformación no ha sido acoplada con un cambio sustantivo en las medidas de intervención, ni en una dotación financiera creciente de recursos a todos los establecimientos públicos de educación superior. En 2021, la Dirección General de Educación Superior e Intercultural de la Secretaría de Educación Pública (DGESUI-SEP) declaró que algunos programas previos de asignación de recursos extraordinarios anuales ya no eran vigentes: fue el caso de los de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa S300 (PROFEXCE), de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior U080, el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior U067 y el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa S267 (PFCE)⁽⁵⁾. Mantuvo el Fondo de Aportaciones Múltiples⁽⁶⁾ aunque con descensos significativos de los recursos y el Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior U079, para elevar los cupos.

En contraparte, el gobierno aumentó los recursos para ayudas financieras otorgadas a los individuos. Privilegió a los individuos sobre las instituciones,

entre los entes beneficiados por las asignaciones de recursos públicos. Sin embargo, no recurrió a instrumentos distintos para reducir la exclusión educativa. Abrió nuevas instituciones y reforzó la oferta de educación a distancia⁽⁷⁾. Para cumplir su promesa de campaña, el presidente de la República incorporó a nuevos municipios en la red universitaria para superar las brechas de desigualdad y a principios de 2023, la SEP anunció su compromiso de interculturalizar todas las IES del país.

Respecto de los individuos, el gobierno federal retomó programas tradicionales de becas para poblaciones desprotegidas económicamente (Programa Nacional de Becas-PRONABES, por ejemplo) y los masificó, bajo nuevas denominaciones. Lanzó el programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro” en la educación superior. Redireccionó parte de las becas de programas de alcance general a los alumnos del nivel superior (becas de manutención Elisa Acuña de educación superior, becas AMLO, de manutención del gobierno federal y Benito Juárez). Además de proporcionar apoyos económicos diversificados a estudiantes inscritos en escuelas públicas, centralizó los procedimientos de registro mediante la plataforma del Sistema Único de Beneficiarios de Educación Superior (SUBES). Los candidatos fueron seleccionados conforme con criterios de inscripción en instituciones prioritarias (universidades interculturales, universidades Benito Juárez, escuelas normales y escuelas normales rurales, universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Chapingo, Universidad Pedagógica Nacional, universidades públicas estatales con apoyo solidario, universidades públicas estatales, tecnológicas, politécnicas, universidades públicas federales, institutos tecnológicos federales, o descentralizados y Centro de Desarrollo Rural). También lo fueron por pertenencia a grupos vulnerables (afrodescendientes, indígenas y de escasos recursos) y/o matriculados en instituciones públicas ubicadas en zonas marginadas o con altos índices de violencia⁽⁸⁾.

Más que en lo instrumental, lo innovador de la política pública radicó en la normatividad. El 30 de septiembre de 2019, el Diario Oficial de la Federación (DOF) publicó la Ley General de Educación. Esta enuncia en sus artículos 8 y 16, fracción VI, VII y X que el Estado está obligado a prestar servicios educativos con equidad y excelencia, en una alineación casi perfecta sobre el ODS n.4. El 20 de abril 2021, el DOF dio a conocer la Ley General de Educación Superior (LGES): además de imprimir una perspectiva de género, la LGES define el

acceso al nivel como un derecho humano cuyo propósito es “el mejoramiento permanente de los procesos formativos que propicien el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. (DOF, 20/04/2021; Rodríguez, 2022). Los especialistas y las autoridades señalaron de inmediato que esas disposiciones significaban un atentado contra la autonomía y que el previsible aumento de la matrícula constituiría una carga financiera que las IES públicas no estaban en condiciones de asumir, en sus condiciones presupuestarias.

La pandemia implicó que esas preocupaciones pasarán temporalmente a un segundo plano, por lo menos mientras las instituciones estaban cerradas. Significó también un aplazamiento de lo emprendido gradualmente para responder a las movilizaciones de los rectores. Provocó que se atrasara la puesta en marcha de iniciativas, como la del Fondo para financiar la ampliación y gratuidad de la educación superior, comprometido a finales de 2019 ante los directivos de las IES que no contaban con suficiencia financiera para absorber una demanda de ingreso ingente.

En esa situación, y como prueba de su decisión de aumentar el grado de inclusión en la Educación Superior, el gobierno amplió su definición de los grupos en situación de carencia. Conforme con la atención prestada a la migración de tránsito, de salida y de retorno, encargó al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) de la secretaria de Relaciones Exteriores atender a los migrantes, de cualquier origen y procedencia. El IME, aliado con universidades, ofreció a los mexicanos instalados en Estados Unidos cursar carreras de licenciatura a distancia (por ejemplo, en la Universidad Abierta y a Distancia de México-UnADM) para reducir sus déficits de escolaridad respecto de la población de ese país⁽⁹⁾.

El IME también gestionó becas para que ellos pudiesen cursar estudios allí conforme con el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, comprometido con “promover la vinculación, empoderamiento y representación de las comunidades mexicanas y mexicano-estadounidenses para contribuir a mejorar su bienestar en el exterior a través de la oferta de acciones y servicios de educación”⁽¹⁰⁾. En 2021, se inscribieron en ese programa 136 instituciones en Estados Unidos y 3396 estudiantes de origen mexicano, aumentando respectivamente en un 15.4% el número de establecimientos y en un 26.7% el de alumnos en comparación con 2019⁽¹¹⁾.

En febrero 2022, el IME anunció la constitución del Consorcio de Instituciones de Educación Superior para el Desarrollo de las Personas Mexicanas en el Ex-

terior (CIESDEMEX), con una membresía de 40 instituciones. Señaló, en esa ocasión, que otro grupo a atender eran los migrantes retornados a México dado que “la asistencia escolar de las personas retornadas en un rango de edad de 18 a 24 años es únicamente del 21.5% a causa de complicaciones burocráticas en la revalidación y certificación de estudios que generan brechas de desigualdad y de exclusión.” (CIESDEMEX, 2022)

La SEP, a escala nacional, propició la inclusión de las poblaciones vulnerables en el país mediante una redistribución de las plazas vacantes a los aspirantes que no habían sido seleccionados por las universidades a las que candidatearon (Programa Rechazo Cero, lanzado en 2019). Racionalizó la gestión de los cupos no cubiertos de ingreso, para abatir el número de rechazados por los exámenes de selección implementados por las universidades públicas y, particularmente, los establecimientos de prestigio. En 2021, después de renombrar Rechazo Cero como “Tú decides”, propuso

... 49 mil 229 espacios en 203 instituciones de Educación Superior públicas y privadas en todo el país, tales como el Tecnológico Nacional de México; las Universidades Tecnológicas y Universidades Politécnicas; las Universidades Interculturales; la Universidad Abierta y a Distancia de México, así como en las instituciones pertenecientes a la Federación de Instituciones Mexicanas de Educación Superior (FIMPES A.C.) y a la Alianza para la Educación Superior (ALPES A.C.). (SEP, 2021, Boletín 161)

En mayo 2022, para apuntalar dicho programa, la SEP puso en funcionamiento el Registro Nacional de Opciones para Educación Superior (RENOES). La plataforma registra y difunde las carreras con plazas no cubiertas, por tipo, nivel y modalidad de suministro.

6. RESULTADOS ¿MÁS DE LO MISMO O INNOVACIONES?

Muchos programas de construcciones universitarias, de financiamiento a las instituciones y a los individuos operados por el gobierno del presidente López Obrador fueron similares a los aplicados desde hace dos o tres décadas. Pero, asimismo, abonaron a una tendencia más general, la de recentrar la acción pública en el apoyo a los individuos más que a las instituciones. Esa ha sido muy criticada por quienes denuncian intentos del gobierno de des-institu-

cionalizar la vida pública. En educación superior, justificó una reorientación de las iniciativas en pro de la equidad, centradas en aumentar la cobertura a unas amarradas, a incluir colectivos vulnerables para revertir los obstáculos a su ingreso y permanencia en las IES (no aprobación de los exámenes de selección y de las materias, bajo desempeño académico, falta de recursos monetarios, trayectorias interrumpidas de escolaridad).

Para demostrar sus avances en la aplicación de una política de “No dejar a nadie atrás”, México proporcionó a la UNESCO indicadores sobre el incremento de la matrícula procedente de los grupos destinatarios de programas de discriminación positiva (incluyendo un proyecto de universidad para la población afromexicana). Propició un ingreso no selectivo en ciertos segmentos del sistema. No bastan, sin embargo, para monitorear los resultados alcanzados en las cifras de beneficiarios o en los efectos sociales de las políticas públicas o medir la estigmatización de los sujetos y la segmentación interna del sistema.

En relación con el rendimiento de esas iniciativas, preocupa el enfoque de los programas sobre el ingreso más que sobre la retención y el egreso. Los datos sobre estudiantes HLI y discapacitados muestran una constante disminución en su participación en la matrícula, conforme avanzan en su recorrido académico, siendo sus porcentajes de titulación tendientes a cero. Pese a que algunas instituciones hayan procurado retener a los estudiantes en riesgo (Ramírez, 2012), se requiere, en consecuencia, calcular los progresos en equidad e inclusión no sólo en la etapa del ingreso, sino en la de la finalización de las trayectorias⁽¹²⁾. Otra cuestión preocupante es la pertinencia de las herramientas pedagógicas diseñadas para todos (por ejemplo, el programa nacional de tutorías de la ANUIES) y el peligro de convertir acciones eficientes a problemáticas de aprendizaje en registros burocráticos. Una tercera es la de la sustentabilidad de las intervenciones para colectivos de talla reducida, en una situación de financiamiento limitado a la educación superior.

Respecto de la discriminación, la categorización negativa de los beneficiarios de los programas de inclusión ha sido considerada sólo de manera indirecta, hasta ahora, aun cuando establecimientos como la Universidad Veracruzana o la Universidad de Guadalajara han manifestado su adhesión a iniciativas internacionales de lucha contra el racismo. En las universidades interculturales, la movilización de las asociaciones étnicas y de los beneficiarios para impulsar proyectos de educación, con visos de rescate lingüístico o de etnógenes, es

otra prueba que la definición de proyectos diferenciados de educación superior para alumnos en situación de diversidad o de necesidad requiere mayor debate, para no seguir siendo motivo de conflictos recurrentes.

Pese a que las cifras de alumnos inscritos en el nivel superior hayan aumentado en todas las entidades de la República, incluyendo en los estados con porcentajes importantes de poblaciones indígenas y afrodescendientes y a que muchas instituciones hayan inscrito entre sus principios o valores la no discriminación y la inclusión (Universidad Autónoma de Guerrero, UNAM, etcétera), la expansión de la matrícula procedente de esos colectivos no permitió superar las desigualdades espaciales de acceso/egreso ni los sesgos de legitimidad o de prestigio entre las IES, según su subsistema de adscripción. El norte y el centro del país ostentan altas tasas de ingreso/egreso a la educación superior, mientras el sur sigue rezagado en una perspectiva de igualación de oportunidades. En paralelo, los estudiantes matriculados en instituciones con programas compensatorios las eligen, frecuentemente, por imposibilidad de matricularse en otras opciones. Esas instituciones tienen tasas de egreso y titulación inferiores al promedio y penan por consolidar sus posgrados. Es el caso de las universidades interculturales (Lloyd, 2019).

Dada la complejidad de los factores que inciden en las elecciones individuales de cursar en determinada institución una carrera de educación superior y de concluirla, es legítimo preguntarse si la expansión en el número de las becas, importante para las decisiones de continuación de estudios de los individuos en situación de precariedad, la apertura de instituciones no-convencionales y la consolidación de la educación virtual tendrán los efectos esperados en cuanto a volver la cobertura socialmente incluyente, a abatir el abandono, a desencadenar una movilidad socio-económica de los desprotegidos y a formar ciudadanos globales. Para ello, se requiere evaluar la pertinencia de las políticas de inclusión y equidad, no tanto en términos cuantitativos (número de apoyos suministrados/beneficiarios alcanzados) sino de educación para el ejercicio profesional y la ciudadanía. Sólo así será factible rediseñar IES de calidad, diferenciadas, adecuadas a la diversidad de las sociedades contemporáneas y responsivas a las aspiraciones y expectativas de quienes se interesan en su futuro.

Si bien el ODS n. 4 concierne directamente la educación, otros ODS serían potencialmente aplicables a las IES. El ODS n. 8, por ejemplo, recomienda

transmitir a la población competencias que garanticen un “trabajo decente” e incentiven el desarrollo de los países. La n.10 llama la atención sobre la relevancia de tener instituciones eficientes. Esos ODS conforman un escenario de preconizaciones que las autoridades sectoriales deberían tomar en consideración. Una evaluación integral de los avances en cuanto a cumplimiento de las metas de educación superior, prescriptas por la Agenda 2030, debería entonces reportar los progresos o los retrocesos en materia de conducción administrativa de las IES. No obstante, no hemos encontrado reportes sobre esos tópicos.

7. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los avances logrados difieren según la perspectiva cuantitativa y cualitativa. Existen dudas para demostrar la construcción de instituciones eficientes y, aun cuando han sido pocos, los avances que se reportan se ubican con preferencia es en la perspectiva de índole cuantitativa.

En años recientes, especialistas en estudios organizacionales han advertido que desorbitadas exigencias administrativas están ampliando las zonas de “dis-funcionamientos” en las IES y maximizan el peso de controles burocráticos incompatibles con las actividades intelectuales. Señaló recientemente uno de ellos:

Un sistema de evaluación que acredita instituciones, programas e individuos, insumos, procesos y resultados en la academia, se ha tornado en un laberinto auspiciado por la burocracia, en el que el académico se pierde por tener que estar rindiendo continuamente informes distintos, para distintas instancias de la burocracia, y probando todo lo que haya hecho para fines de medición del desempeño. Hay que juntar papeles y más papeles, toda suerte de comprobantes para integrar un expediente que nadie revisa o que se revisa por encima. (Muñoz, 2019, p. 84)

Un reporte integral sobre los progresos en el alcance de los ODS en educación superior debería entonces atender esos indicadores. También debería monitorear los esfuerzos de las IES para mejorar la atractividad de sus programas de estudio y facilitar las trayectorias de inserción profesional de sus egresados. Las IES, entre sus compromisos a futuro, han de comprometerse a preservar

las ventajas brindadas por un título universitario, a resolver la hipertrofia de sus burocracias y a asegurar un debido control de calidad de sus procesos de gestión.

Los estudiosos señalaron que la inclusión de todos en la educación superior sería una característica ineludible de su futuro. Advirtieron que, más allá de los discursos y de la buena voluntad, implicará articular los programas de atención prioritaria, crear entornos caracterizados por una participación autónoma de los usuarios y de las familias, emprender una capacitación multinivel y contar con contextos amigables. Sería importante que México, con sus tradiciones clientelistas y de toma de decisión vertical, busque reunir esas condiciones de éxito para optimizar los efectos de sus programas, poniendo énfasis en la satisfacción de los usuarios y en el bienestar de los docentes (Iturrieta, 2014).

En forma similar, convendría que las estrategias de atención según las poblaciones focalizadas sean negociadas. Para ello, importan estudios de planeación educativa y de factibilidad institucional, pero también esquemas de vinculación participativa con sectores interesados y obligaciones de rendición de cuentas concertadas. Es improbable que programas de equidad e inclusión voluntaristas, que no hayan sido acordados con aliados, internos y externos, sean efectivos.

De manera circunscrita, urge producir balances cualitativos y cuantitativos sobre los programas encaminados a aumentar la matrícula y a incrementar, dentro de ella, el peso relativo de los estudiantes vulnerables: ¿qué programas funcionan y cuáles no? Responder esa pregunta implica analizar las decisiones, las condiciones, los procesos de instrumentación y los pactos en torno a su viabilidad. Las políticas de austeridad (que algunos califican de austericidad) y su desligamiento de las dinámicas de crecimiento de la educación superior (Poblano-Chávez, 2022) ponen en duda la posibilidad de mantener, por ejemplo, los programas de becas en su nivel actual, debido a su costo incremental y a la explosión de la demanda ante la agravación de los índices de pobreza y de desigualdad, causada por la pandemia.

Para elevar el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por los programas de distribución de oportunidades de educación superior de calidad, finalmente, habría que examinar la posibilidad de poner en marcha dispositivos eficaces de alerta sobre resultados y disfuncionamientos, evaluarlos en térmi-

nos de consecución de objetivos y no solo de cifras y registrar sistemáticamente prácticas útiles y fallidas, para brindar una información fidedigna a interesados, especialistas y operadores.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo es un producto de la Cátedra UNESCO-Cinvestav denominada *Globalidad y educación superior*. El trabajo de campo ha sido financiado gracias al apoyo brindado por el CONAHCYT al proyecto A-1-S 8492.

REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2022). *Anuario estadístico de educación superior*. ANUIES. <https://doi.org/10.36857/resu.2018.187.424>
- Bourdieu, P. & Passeron, J. C. (1970). *La reproducción*. Editions de minuit. <https://doi.org/10.2307/3320533>
- Casanova, H. (1999). Educación superior en América Latina: políticas y gobierno. *Revista Española de educación comparada*, (5), pp. 155-176. <https://doi.org/10.5944/reec.27.2016.15034>
- Consortio de Instituciones de Educación Superior para el Desarrollo de las Personas Mexicanas en el Exterior. (2022). *Presentación*. CIESDEMEX. <https://doi.org/10.5944/reec.27.2016.15034>
- Diario Oficial de la Federación. (2021). *Decreto por el que se expide la Ley general de educación superior y se abroga la Ley para la coordinación de la educación superior*. DOF. México, SEGOB <https://doi.org/10.14482/esal.3.10814>
- Didou, S. (2022). *Los institutos tecnológicos en México (2010-2020): statu quo, reformas y reconfiguraciones*. ANUIES. ISBN 978-607-451-177-2. <https://bit.ly/42Ypem4>
- Dubet, F. (2011). Egalité des places, égalité des chances. *Études*. 1 (414), pp. 31 – 41. <https://doi.org/10.3917/etu.4141.0031>
- Fresán, M. y Taborga, H. (1999). *Tipología de las instituciones de educación superior*. ANUIES. <https://doi.org/10.35429/jtae.2020.12.4.1.9>
- Galaz, J. (1998). Sobre la clasificación de las instituciones mexicanas de educación superior. *Revista de Educación Superior*, 27(106), 21 p. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.08.002>

- Gil, M., Mendoza, J., Rodríguez, R., y Pérez, M. J. (2009). *Cobertura de la educación superior en México*. ANUIES, 288 p. <https://doi.org/10.36857/resu.2018.187.424>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Comunicado de prensa núm. 430/22 8 de agosto de 2022 página 1/7. INEG. *Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas*, 7 p. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1xxvwr.99>
- Iturrieta, S. (2014). Educación superior: su masificación y efectos en la satisfacción profesional y la cohesión social. *Argumentos* 27(76), pp. 57-79. <https://bit.ly/3CBJi2l>
- Lloyd, M. (2019). Las universidades interculturales en México, 2003-2019: principales cifras, desigualdades y retos futuros. Capítulo III. En Lloyd, M. (coord.) *Las universidades interculturales en México: Historia, desafíos y actualidad*. (69-96) UNAM/IISUE/PUEES <https://doi.org/10.46377/dilemas.v3i2i.2010>
- Muñoz, H. (2019). La burocracia universitaria. *Revista de Educación Superior*, 48 (189), pp. 72-94. <https://doi.org/10.36857/resu.2019.189.617>
- Olaskoaga-Larrauri, J., Rodríguez-Armenta, C. & Marúm-Espinosa, E. (2022). Disagreement in the conceptualization of educational quality and job satisfaction. *Social Sciences*, 11 (7); pp. 287-301, <https://doi.org/10.3390/socsci11070287>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. UNESCO. <https://bit.ly/43W49di>
- Ortega, J. C. y Casillas, M. (2014). Repensar la clasificación de las Instituciones de Educación Superior en México, una propuesta. *Colección Pedagógica Universitaria*. <https://doi.org/10.25009/cpue.v0i19.971>
- Poblano-Chávez, D. (2022). Disparidades entre la matrícula y el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 34(1), pp. 773-799. <https://doi.org/10.54674/ess.v34i1.527>
- Ramírez García, R. G. (2012). *Cambiar, interrumpir o abandonar: la construcción de experiencias de los estudiantes en su tránsito por una institución de educación superior tecnológica*. ANUIES. <https://bit.ly/3Nh6Grd>
- Rodríguez, R. (2022). *La Educación superior en México; hacia la obligatoriedad y la gratuidad*. UNAM, PUES, 7 p. <https://bit.ly/3qX9m5E>

- Sabzalieva, E., Abdrasheva, D., Chacón, E., Cuadros, J. A., Gallegos, D., Gamarra Caballero, D., Leis, B., Lily, L. y Morales, D. (2021). *Caminos hacia 2050 y más allá Resultados de una consulta pública sobre los futuros de la educación superior*. UNESCO-IESALC. <https://doi.org/10.5944/reec.41.2022.33879>
- Sabzalieva, E., Abdrasheva, D., Chacón, E., Cuadros, J. A., Gallegos, D., Gamarra Caballero, D., Leis, B., Lily, L. y Morales, D. (2021). *Los futuros de la educación superior*. <https://bit.ly/3qVMwvp>
- Secretaría de Educación Pública. (2021). *Pone en marcha SEP el programa “Tú decides: Opciones en educación superior”*. Boletín (161). <https://doi.org/10.35997/unacformacionemprendimientogh8>
- Stamme, N. (2021). Avantages et inconvénients des différentes méthodes d'évaluation: comment choisir? En Trosa, S. (coord). *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique*. Une perspective internationale 35-55. Institut de la gestion publique et du développement économique / Comité pour l'histoire économique et financière de la France. <https://doi.org/10.4000/books.igpde.1280>

NOTAS

- (1) UNESCO. (2017). La UNESCO Avanza. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://bit.ly/43W49di>
- (2) Sabzalieva, E. et al. (2021). Los futuros de la educación superior. <https://bit.ly/3qVMwvp>
- (3) INEGI (2021) Características educativas de la población. <https://https://bit.ly/3DetGTh>
- (4) “La Ciudad de México está en el 95 por ciento de cobertura, en tanto que Oaxaca, Chiapas y Guerrero oscilan entre 22 y 24 por ciento. En este último estado, añadió que en el año 2000 el indicador de cobertura se ubicó 1.6 puntos porcentuales debajo de la media nacional y actualmente esta diferencia es de 16.8 puntos, es decir, 10 veces más”. (Valls, 2021, citado en La Jornada. Xantomila, J. (12 de mayo, 2005) Llama ANUIES a crear Fondo especial para gratuidad en educación superior. La Jornada. <https://bit.ly/44HnSgy>)
- (5) Gobierno de México (2020). Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior U079. <https://bit.ly/465Twd6>
- (6) Pasó de 1.606.937,75 pesos en 2015 a 1.268.713,32 en 2022. Gobierno de México (2023) Fondo de aportaciones múltiples. <https://bit.ly/3rlRrG3>
- (7) Coneval (2020) Programa Coneval. <http://https://bit.ly/3pR4DT2>
- (8) Subes becas 2023-2024 (2023) Consultado el 19 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3Dn16ih>

⁽⁹⁾ El 53% de la población de origen mexicano entre 25 y 45 años no cuenta con título de bachillerato. El 8% de los mexicanos en Estados Unidos cuenta con un título universitario de licenciatura o de posgrado contra el 33% de la estadounidense. SEP (2022) Consorcio de Instituciones de educación superior para el desarrollo educativo de las personas mexicanas en el exterior (CIESDEMEX) <https://bit.ly/3rruvoZ>

⁽¹⁰⁾ Secretaría de relaciones exteriores. Becas IME 2023. Consultado el 19 de mayo de 2023. <https://bit.ly/30hqvjN>

⁽¹¹⁾ Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) IME becas. Consultado el 19 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3XSmcí0>

⁽¹²⁾ “Los jóvenes que estudiaron una carrera universitaria enfrentan una menor informalidad, con una tasa de 51.9%, mientras que para aquellos que únicamente terminaron la secundaria aumentan las posibilidades de laborar en la informalidad, con una tasa del 76%. Además, por cada 100 pesos que gana por su trabajo un joven con carrera profesional el joven que estudió hasta la secundaria recibe 78. Contar con un mayor nivel educativo brinda mayores posibilidades de conseguir un empleo formal y mayores ingresos. Estos datos confirman las expectativas de los jóvenes respecto a la educación profesional.” Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) Panorama educativo y laboral de los jóvenes en México. Consultado el 19 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3rB06mj>