

Reforma de la educación superior en México: pasar del debate a la acción

Axel Didriksson T.*

Resumen. A escala mundial, las grandes economías del conocimiento implementan políticas públicas de mercantilización de la educación superior que profundizan las diferencias estructurales entre países y regiones. En el plano productivo y cognitivo, el saldo ha sido desfavorable para México, pues durante décadas no se han instituido políticas para la generación de valor agregado basado en conocimientos, con nuevos aprendizajes y soberanía científica, que hubieran podido disminuir las enormes brechas sociales. Con un nuevo gobierno de corte progresista y antineoliberal, en México se están realizando esfuerzos a fin de definir una nueva reforma educativa mediante nuevas leyes en materia de educación superior, de conocimientos, de ciencia y tecnología con énfasis en una mayor accesibilidad con gratuidad. Sin embargo, el sistema de educación superior está muy segmentado en términos socio-institucional y mercantilizado y privatizado, de ahí que los hijos de obreros y campesinos cuenten con menores posibilidades de acceder a estudios superiores, mientras que los de las clases medias altas o altas podrán hacerlo de manera continua y ascendente. Una verdadera reforma educativa precisa superar las desigualdades sociales y para ello se requiere diseñar una política de Estado de carácter alternativa, intercultural, de bien público, con equidad y sustentabilidad en el mediano y largo plazos. El punto de partida es sustentar la educación como bien público y social, y no como un servicio comercial o una mercancía. Se trata de pensar en otro tipo de educación y, por ende, en otro tipo de sociedad y de Estado. Es el postulado de proponerse construir una nueva política de Estado en el sector que aspire a una educación distinta.

Palabras clave: educación superior, economía del conocimiento, desigualdad social, reforma educativa, soberanía científica, México.

* Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Higher Education Reform in Mexico: Moving from Debate to Action

Abstract. At the global scale, the largest knowledge economies implement public policies in the commercialization of higher education which exacerbate the structural differences between countries and regions. On the productive and cognitive level, the outcome has been to the detriment of Mexico, which for decades has not instituted policies oriented toward the generation of knowledge-based added value, with new ways of learning and scientific sovereignty, which could have reduced enormous social disparities. With a new progressive and anti-neoliberal government, in Mexico efforts are underway with the aim of defining a new educational reform through new laws on higher education subjects, knowledge, science and technology with an emphasis on greater accessibility through free education. However, the higher education system is very divided in socio-institutional, commercial and privatized terms, from which the children of workers and peasants have fewer chances to access advanced studies, while those of the middle-upper or upper classes do so in a widespread and ever-increasing manner. A true educational reform would overcome the social inequalities, which requires the construction of alternative State policies that are intercultural, for the public good, and which are equitable and sustainable over the medium and long-term. The starting point is to support education as a public and social good, not as a commercial service or product. This requires conceiving of another kind of education, and therefore, another type of society and State. This is the basis for the construction of a new State policy in that sector which seeks to build a different kind of education.

Keywords: higher education, knowledge economy, social inequality, education reform, scientific sovereignty, Mexico.

Introducción

Superar los actuales niveles de desigualdad social es el principal reto para poder llevar a cabo una verdadera reforma educativa, y sólo si esta llega a plasmarse en una política de Estado de carácter alternativo, intercultural, de bien público, con equidad y sustentabilidad en el mediano y largo plazos.

En el actual contexto mundial, las grandes economías del conocimiento están articulando políticas públicas que dan preferencia a la mercantilización de la educación superior, con lo que se están profundizando las diferencias estructurales entre los países y regiones; de manera muy desfavorable para nuestro país, desde el plano productivo y cognitivo, al no tener la capacidad ni haber proyectado estrategias de cambio desde hace décadas en la generación del valor agregado en conocimientos, con nuevos aprendizajes y con soberanía científica, que hubiera podido disminuir las enormes brechas de desventajas que afectan de manera directa a los grandes sectores de la población, que viven en condiciones de pobreza, de marginación y de inequidad.

En algunos países de América Latina y el Caribe, como ahora se está proponiendo en México, se ha legislado y es norma constitucional la gratuidad de la educación superior y su progresiva universalización, con medidas abiertas al acceso y la permanencia de los grupos de edad escolar en condiciones de desigualdad en el ejercicio de sus derechos fundamentales, a través de políticas compensatorias y de asistencia social (por ejemplo, un amplio sistema de becas, o programas de acción afirmativa orientados a la inclusión de los sectores tradicionalmente marginados, como campesinos, indígenas o afrodescendientes).

Con todo, debe considerarse ahora que ha ocurrido un vuelco radical hacia la extrema derecha de una serie de gobiernos (los casos más extremos se están dando en Brasil, en Ecuador y en Bolivia), mientras que otros están en una condición de impasse por las movilizaciones estudiantiles y sociales que se han dado en estos últimos años, como en el caso de Chile o Colombia.

En una perspectiva comparada y desde los cambios que se están presentando, deben ubicarse los esfuerzos que se están realizando para definir una nueva reforma educativa en México al poder tener un nuevo gobierno de corte progresista y antineoliberal, desde donde se están impulsando nuevas leyes en materia de educación superior, de conocimientos, de ciencia y tecnología que están poniendo el acento en lograr una mayor accesibilidad con gratuidad, para emprender una nueva reforma educativa nacional y alcanzar una necesaria soberanía científica.

En este panorama, sin embargo, la capacidad del sistema de educación superior se presenta como *segmentado* de manera socioinstitucional con relación directa a los distintos sectores poblacionales, vale decir, donde el hijo o hija de un obrero o de un campesino tendrá algunas posibilidades de poder acceder a la educación básica o a una carrera técnica, pero en una menor medida podrá ingresar y mantenerse en estudios superiores, mientras que los vástagos de las clases medias altas o altas, podrán hacerlo de manera continua y ascendente en todos los niveles educativos que así lo deseen, haya gratuidad o no.

Este fenómeno de segmentación entre la generación de posibilidades de acceso versus la equidad y las condiciones de permanencia y de egreso, son reproducidas por el sistema educativo en el país, y aún no es posible verificar avances sustanciales de cambio en estas condiciones de desigualdad. Lo que sí ha ocurrido es la tendencia en la tasa de crecimiento de la matriculación

en la educación superior en los segmentos socioeconómicos de clase media y clase alta por el incremento de la privatización y mercantilización que ha ocurrido en este nivel educativo. En este sentido México aparece como el país que ha alcanzado la tasa de mercantilización en la educación superior más alta en el mundo en los últimos diez años (Brunner, 2016).

En general, puede mostrarse que la tendencia a la mercantilización y a la *segmentación* del sistema educativo superior —que no a su «diversificación» tal y como se presenta en el mundo anglosajón y en los países de mayor cobertura educativa— ha ido en aumento, pero no ha sido un factor de compensación de las tasas de desigualdad, ni mucho menos de las posibilidades de apertura a una mayor equidad en el acceso y permanencia de sectores altamente vulnerables o marginales del sistema educativo, como lo son poblaciones indígenas, afrodescendientes, rurales, de zonas urbanas de alta pobreza, y de mujeres de estos sectores.

Lo anterior significa que la desigualdad se ha impuesto a los esfuerzos y a las políticas que no han logrado ir al meollo del asunto: esto es, que no se ha trascendido de la mera declaración a favor de la gratuidad o de las políticas de acción afirmativas porque no se ha llegado a poner como prioridad la puesta en marcha de mecanismos eficaces de mejoramiento sustancial en la distribución del ingreso, a favor de la equidad y el combate a la desigualdad.

Los términos del debate

De acuerdo a la actual propuesta de reforma educativa en México, se consagra que el Estado debe garantizar el derecho a toda la educación de carácter público, pero existen diferencias respecto de la manera como se ha

legislado para alcanzar pasar de la fase de masificación a la de universalización de la educación superior, o en otras palabras, de la obligatoriedad de ofrecer este nivel educativo a todos los que lo demandan tan sólo por sus méritos, sin lograr superar la inequidad que existe respecto de sus condiciones socioeconómicas o geográficas, de etnia, de raza o de condición de género.

Es por ello importante distinguir en las definiciones de política de Estado respecto de dos conceptos: el de obligatoriedad y el de gratuidad. En el derecho internacional, se impone la obligación de parte del Estado de hacer accesible la educación superior, sobre todo cuando se ha alcanzado una cobertura deseable de universalización de la educación básica y secundaria, bajo una figura que pone el acento en su «progresividad», donde la gratuidad aparece como el factor preponderante para que esta gradualidad pueda llegar a concretar un escenario de universalización.

En el contexto de México, esta secuencia de escalamiento se ha visto frecuentemente detenida o reducida, con ciclos de contracción y de altas y bajas en los recursos públicos y en la inversión hacia la educación superior, o bien por drásticos cambios en las orientaciones de política educativa de los últimos tres gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto), que han propiciado que los acuerdos de responsabilidad para garantizar la vigencia de un derecho fundamental se hayan conculcado y limitado.

Visto de conjunto, las acciones emprendidas durante estos gobiernos, pusieron el acento en la ampliación de la cobertura, en la mercantilización y en la evaluación de la calidad del sistema, pero no así en la permanencia y mucho menos en la garantía de un egreso satisfactorio que tuviera como fin

la inserción progresiva de los egresados de la educación superior a los distintos mercados laborales profesionales, y mucho menos impulsar un nuevo «modelo educativo» (como se propuso sin ningún éxito durante el sexenio de Peña Nieto) para generar cambios fundamentales para el continuo progreso cognitivo de los estudiantes, en las condiciones de construcción de una currícula alternativa, y mucho menos en la producción y transferencia de nuevos conocimientos en la ciencia y la tecnología.

Más bien, lo que fue una constante, fue una serie de programas de muy pobre efectividad en el tiempo que no lograron ampliar las capacidades sociales de un aprendizaje integral, o que llegara a impactar de manera favorable las tasas de desarrollo económico, como se supone que genera el mejoramiento de los sistemas educativos y del conocimiento a nivel mundial.

Con base, entonces, en la experiencia del pasado, los términos del debate alrededor de la universalización, de la coordinación de un sistema de educación superior y su gratuidad —tal y como se plantea son los ejes de la reforma en la educación superior del actual gobierno—, deben pasar del discurso a la acción, a través de programas de acción de mediano y largo plazos en medio de la actual incertidumbre general (ahora agravada por la pandemia de covid-19). Y, tan sólo para agregar un elemento de coyuntura, en el panorama de falta de organicidad en las definiciones de las políticas de Estado, el actual sexenio ha estado marcado por la frecuencia y recurrencia de conflictos sociales en el sistema educativo, sobre todo ahora de tipo estudiantil y de mujeres (cuando antes lo que había sido tendencia frecuente se concentraba en el conflicto con el magisterio) todos ellos relacionados de una manera o de otra, con el tema de la gratuidad, el acceso o la violencia.

En su exacto contrario, mientras no ocurra la transición de lo que se dice a lo que se hace, lo que se ha venido imponiendo es la idea de que la

educación no es ni debe ser gratuita porque se trata de la oferta de un servicio, así sea público, de rentabilidad individual, y por ello se ha sustentado una lógica que crece y crece, se expande y se reproduce, con el argumento de que la gratuidad favorece a los de por sí favorecidos, o a quienes sí cuentan con las condiciones de pagar su educación. Desde este argumento, se asegura que se les da más garantías a las clases ricas que a los menos favorecidos, o se les conculcan.

Desde esta argumentación de corte neoliberal, se impusieron, desde hace más de dos décadas, políticas gubernamentales que se sustentaron en la transferencia de los costos educativos hacia los estudiantes y sus familias, por la vía de fórmulas y mecanismos de financiación bancaria, de becas de acceso, de vouchers y otros tantos inventos para dejar de lado ir avanzando en la eliminación de la desigualdad.

En la legislación internacional, como puede constatarse, se establece con claridad que el Estado tiene la obligación de garantizar la gratuidad en la educación superior. Y también esto se ha proclamado y acordado, además de que aparece de manera general como resolutive de las distintas Conferencias Regionales sobre Educación Superior (CRES), organizadas por la UNESCO desde 1996 hasta 2018.

Durante la Conferencia Regional en Educación Superior (CRES-UNESCO) de América Latina y el Caribe, celebrada el pasado mes de junio de 2018 en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, se definió una ruta crítica, un plan de acción y un conjunto de principios y prioridades para que las universidades e instituciones de educación superior de esta región pusieran en el centro de su trabajo académico y social avanzar en las metas que se presentan en los Objetivos para un Desarrollo Sostenible (ODS), y en especial en el número 4, referido a la educación y a la educación superior, desde

los principios de una educación superior como bien público, un derecho humano, y no una mercancía, porque se trata de un nivel que debe estar abierto a todas y todos y que el Estado debe garantizar su acceso universal de manera permanente.

Sin embargo, la mera voluntad institucional y de los principales actores académicos en la región, de acuerdo con las magras condiciones económicas y la profunda desigualdad en la que se vive (tema central en los ODS), a lo que hay que sumar los conflictos, la violencia rampante, las crecientes migraciones, así como la inequidad en la que se mueven los sistemas educativos, representan, desde ya, enormes retos, pero sobre todo tremendas dificultades para alcanzarlos, tal y como están planteados para el 2030.

También en esta CRES se planteó la articulación de los esfuerzos de las universidades para revertir de la manera más amplia posible la desigualdad y los actuales niveles de inequidad en todas las formas en las que se presenta la misma. Esto se ha traducido en una agenda muy interesante que abarca temas que van desde ampliar el acceso a más jóvenes y adultos, hasta la construcción de una sociedad latinoamericana del conocimiento. Dada la estrecha relación entre la producción de conocimientos, los nuevos paradigmas de aprendizaje e investigación y la interacción de personas de diferentes antecedentes culturales, la responsabilidad social de las universidades con el público en general es una parte vital de cualquier agenda para el futuro.

Falta ver, por supuesto, en el Plan de Acción acordado por esta CRES para el periodo 2019-2030, y que tiene como garante de convocatoria y acción al Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO (IESALC-UNESCO), que se pueda ir avanzando en el mismo, y no quede en un nuevo y reiterado pronunciamiento de buenas intenciones, como ha ocurrido desde 1996.

La reforma educativa en la educación superior en México: el rediseño del sistema

En esta sección se realiza el balance de las propuestas legislativas, de sus principales alcances y contenidos, de sus principios y objetivos fundamentales que fueron presentados y aprobados por las Cámaras de Diputados y Senadores durante 2019, en el primer año de gobierno de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

El planteamiento de llevar a cabo una nueva reforma educativa, tuvo como punto de partida la derogación de lo que fue la primera reforma «estructural» del anterior sexenio, la reforma educativa, con una nueva que se propone no solo remontar lo que puede comprobarse como un intento fallido (uno más de muchos) de superar décadas de atraso, para emprender un cambio integral y de coordinación interna, para crear un verdadero sistema educativo articulado, incluyente, con equidad de género y de «excelencia» en el actual sexenio. De manera especial, se presentan los términos en los que esto se propone realizar en el nivel de educación superior, sus objetivos, puntos de quiebre y alternancia, como de realización en el tiempo, tanto al nivel del corto, como del mediano y largo plazos, a partir de lo aprobado en la legislación nacional al respecto (artículo 3° constitucional). Asimismo, se presenta una serie de recomendaciones de carácter programático, desde lo que el autor considera puede ser considerado como parte del andamiaje de incidencia, con el propósito de llevar a cabo el rediseño del sistema de educación superior en el país.

Antecedentes del periodo

En la experiencia de las reformas en la educación superior y universitarias que se han presentado durante las primeras décadas de este siglo, la redefinición normativa y legislativa nacional ha sido siempre un referente fundamental, pero de ninguna manera ello ha significado, *per se*, la puesta en marcha de cambios tal y como se había postulado que ocurriría: fue la base legal de lo que se postuló como «reforma educativa», pero no una reforma en sí misma.

El antecedente legislativo para la educación superior de México viene de 1978 con la Ley de Coordinación de la Educación Superior. Esta ley, ya superada por el tiempo y también porque no cumplió con alcanzar a «coordinar el sistema», ni a ser un referente de política pública, fue aprobada en septiembre de ese año, durante la gestión del presidente José López Portillo. Entre otras cosas, de acuerdo con el contenido de este ordenamiento, se mencionaba que:

Artículo 11: A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, el Estado proveerá a la coordinación de este tipo de educación en toda la República, mediante el fomento a la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley (Gobierno de la República, 29 de diciembre de 1978).

Con el mandato de propiciar la coordinación en el sector, el Estado se proponía impulsar la planeación institucional e interinstitucional, convenios

entre la federación, los estados y los municipios, fomentar la evaluación y asignar recursos públicos federales, todo lo cual quedó sustentado en una estructura de planeación y la organización de sistemas de evaluación a todo nivel, siempre en la perspectiva de alcanzar el objetivo de una coordinación nacional, sustentada en recursos orientados para lograrlo, todo lo cual quedó en la letra y la formalidad de esta ley porque lo que se impuso fue un esquema de políticas de tipo neoliberal en las que predominó la competitividad, la segmentación institucional y no la coordinación horizontal o la planeación colaborativa.¹

El tema de la coordinación del sistema de educación superior volvería a ser un tema de debate con la iniciativa (1981) de la ANUIES, muy al tono de la época bajo la influencia del modelo unificado europeo (el denominado Espacio Único de Educación Superior, que para entonces daba sus primeros pasos), para emprender la estructuración de un sistema de educación superior nacional, coordinado y unificado:

con créditos académicos comunes y de equivalencias que den la máxima fluidez al sistema y permitan hacer combinaciones y conocimientos y planes de trabajo necesarios y útiles para el desarrollo del país, en una cooperación interinstitucional que haga más fácil la colaboración y la movilidad de profesores y estudiantes (Cazés, 1983).

¹ La misma ANUIES, en un documento de evaluación de la época, señalaba a fines de 1970: «Metas no alcanzadas en la integración total del sistema, sobre todo en las coordinaciones regionales; resultados de planeación exigüos; falta de integración de las coordinaciones estatales; burocratismo incipiente en las Unidades Institucionales de Planeación; poca calidad en cuanto a sus funciones y trabajo; grandes desfases en los tiempos de entrega de la información; escasa disciplina de las mismas instituciones comprometidas» (1980).

Las buenas intenciones, sin embargo, quedaron sepultadas con la caída en 1982 del producto nacional bruto (PNB) que llegó a -0.2%, cuando se proyectaba un Plan Nacional de Educación Superior (PNES) con el supuesto de que se alcanzaría una tasa de crecimiento del PNB de 7 u 8% durante la década de 1980, la que después trataría de adecuarse a 5%, lo cual tampoco fue atinado. A partir de allí, la crisis de la educación superior entró en su ciclo de crisis más drástico, y la desorganización y la segmentación (es decir, lo contrario a lo que hubiera sido la hechura de una política de dimensión colaborativa y solidaria) alcanzaron niveles exasperantes, sobre todo en materia presupuestal. En 1978, los recursos públicos recibidos por las universidades públicas del país representaron 16.1% del presupuesto ejercido por la Secretaría de Educación Pública (SEP); para 1982, esa proporción disminuyó a 3.4% (23.3% menos).

Así, la salida neoliberal que estaba de moda entonces, también fue adoptada en México: pasar de la planeación a la evaluación, bajo la premisa de que en lugar de planificar el crecimiento había que asegurar la calidad del desempeño de las instituciones y de sus sectores, desde la lógica de un Estado Evaluador que se concretó en el crecimiento de la burocracia y del poder de la SEP en el escenario universitario, de la investigación y de la producción científica.

Con el mensaje de la calidad, de su aseguramiento y del control del Estado sobre las universidades, y con el amplio beneficio de apertura con una reglamentación «blanda» que se les otorgó a las instituciones privadas de lucro, la perspectiva de cambio en la educación superior quedó limitada, sobre todo, con los acuerdos del «Pacto por México», y de una «reforma educativa estructural», tal y como se propuso durante el gobierno de Peña Nieto, que terminaron como comenzaron: en la retórica.

Para la educación superior el esquema predominante (también impulsado en los restantes niveles educativos) fue el de las «competencias» de tipo disciplinarias y profesionalizantes. La mentalidad «estructural» no dio para más (SEP, 2013), ni aún para reflexionar que en el mundo ya era una constante impulsar cambios paradigmáticos en materia de producción de conocimientos y que las disciplinas estaban siendo rebasadas por modelos transdisciplinarios, y que la complejidad estaba siendo organizada en sendos institutos y áreas nuevas de conocimiento y de trabajo académico.

El balance negativo en materia educativa de este sexenio ha sido profusamente documentado, y llegó a ser indicativo por haber alcanzado un modelo dependiente de «sociedad de la ignorancia», pero también de que la política pública lo que hizo fue mantener un conflicto permanente con amplios sectores del magisterio y que las universidades se dejaron al vilo de la crisis financiera. Al final del sexenio había unas 12 universidades estatales al borde de su más grande crisis fiscal, y las restantes sobrevivían por efecto de las negociaciones y presiones sociales y políticas que se habían vivido durante este sexenio.

Revertir la desigualdad y la segmentación: el mayor reto

Durante los últimos sexenios, se ha reiterado de manera muy enfática que en el país hace falta una reforma educativa. En todos ellos se produjeron programas en alguno de los sectores del sistema educativo o de sus subsistemas, se instrumentaron políticas y nuevos organismos, se evaluó parte o la totalidad del mismo, pero con el paso del tiempo la reproducción general de los principales indicadores y los problemas estructurales que se tenían

y que siguen siendo el mayor cuello de botella del desarrollo nacional, se mantuvieron inalterados.

Ante la falta de una reforma que no ha logrado incidir de manera efectiva en los fines, fundamentos y procesos del quehacer educativo, sobre todo en lo referido a lo que se aprende, a los métodos, lenguajes, contenido, al currículum, a las prácticas docentes y directivas, en el mejoramiento de su infraestructura y en la consistencia de las trayectorias escolares desde pre-escolar hasta el posgrado, lo que ahora se enfrenta es mayúsculo porque lo que se pudo revertir en algún momento no se hizo, y lo que se ha agudizado constituye el mayor reto que tiene enfrente la propuesta de llevar a cabo una verdadera reforma educativa, tal y como se pretende, durante el actual sexenio de AMLO.

El diagnóstico es contundente. La tasa de desigualdad en la educación superior fluctúa entre 60 y 70% de diferencia de oportunidades tan sólo en el ingreso, en relación con los quintiles socioeconómicos respectivos, y esta condición de desigualdad abismal se ha profundizado durante las últimas décadas. Así, 45% del grupo etario correspondiente a un nivel medio y medio alto de ingresos tiene la posibilidad de acceder a la educación superior, mientras que sólo puede hacerlo 11% de los pobres de las zonas urbanas y 3% del perteneciente a las zonas rurales. Esta condición de desigualdad se agrava tanto por la condición sectorial de las personas, por su capital cultural y su género, como por la incidencia negativa que ha tenido la creciente mercantilización de la oferta educativa en el nivel.

Por ejemplo, entre 1990 y 2016, el número de instituciones públicas de educación superior creció 114%, pero el de instituciones privadas fue de 450%: esto hace que México sea el país con la mayor expansión del sector privado a nivel mundial. No es que se tenga la tasa de concentración de la

oferta privada más alta, porque eso ocurre en países como Brasil, Colombia, Chile u otros de América Latina, sino el que ha tenido el mayor dinamismo de crecimiento en tan sólo un par de décadas. Además, una importante cantidad de estas escuelas privadas no cuenta con el registro formal indispensable para impartir educación superior, ya no digamos para hacerlo con la calidad que se requiere: sólo 3 mil programas de este nivel están registrados en la SEP, mientras que hay 20 mil que no lo están y operan de alguna manera fraudulenta o irregular.

Lo anterior se agrava al relacionar estas condiciones de desigualdad en su relación con los distintos segmentos de mercado laboral, que afecta a los que sólo cuentan con el bachillerato o con una licenciatura (terminada o no). Mejora la relación egreso-mercado laboral formal con quienes cuentan con relaciones sociales de los quintiles más altos del ingreso, con un mayor capital cultural, viven en zonas urbanas altas y cuentan con un posgrado.

México ocupa uno de los últimos lugares entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en gasto por alumno en la educación superior, y ello conlleva condiciones negativas en la permanencia y egreso: alrededor de 50% de quienes logran ingresar a este nivel educativo termina con 100% de todos los requisitos exigidos en el plan de estudios de su área, y el resto se queda en el camino.

En términos de la organización de lo que se aprende y enseña, en lo general, la estructura de las instituciones, tanto públicas como privadas, mantiene una gestión de tipo profesionalizante y disciplinar, y las innovaciones académicas de tipo trans o interdisciplinario son escasas, así como la función de investigación que se concentra en unas cuantas universidades, sobre todo de tipo público, nacional, federal o estatal. La relación investigación-innovación en contexto de aplicación de alta complejidad también

es pobre y muy limitada. El universo de atención en la educación superior alcanza en la actualidad a 4.3 millones de estudiantes (66.5% en públicas y 33.5% en privadas), lo cual corresponde a 39% del grupo etario del nivel.

Las universidades públicas concentran el grupo de instituciones de investigación más importante. Éstas se encuentran beneficiadas con el apoyo que brinda el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que cuenta con más de 30 mil académicos (21.5 personas por cada 100 mil habitantes). Este grupo pasó de 5 mil 700 personas en 1990 a 28 mil en 2018. Como becarios de investigación se cuenta con 450 personas. Por áreas de investigación, de estos 30 mil sólo 6 mil 800 están en el área de ciencias sociales y humanidades.

Las capacidades de ciencia y tecnología por estados de la república son muy desiguales: 50% de la inversión a programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (por ejemplo: laboratorios nacionales, becas al extranjero, becas a posgrados nacionales, investigadores en el SNI, programas acreditados en el Padrón Nacional de Posgrado de Calidad, Centros Conacyt o programas de estímulo a la investigación) se concentra en sólo cinco o seis estados.

El tema del financiamiento fue y sigue siendo uno de los principales temas de mayor conflicto en la relación Universidad-Estado, dado que el subsidio público que se concentra en las universidades que tienen un régimen de autonomía o dependen fuertemente de los recursos de los gobiernos estatales,² han tenido que enfrentar durante décadas fluctuaciones en la cantidad que se les define por los distintos gobiernos, porque nunca se ha logrado alcanzar 1% respecto del PIB que fue acordado como necesario por

² En México, las universidades públicas de todo tipo no generan ingresos importantes por concepto de matrícula, y por ello el sostenimiento depende de los factores de análisis que aquí se mencionan, dependientes del otorgamiento de los subsidios públicos.

la Cámara de Diputados desde hace años, y en algunos casos las condiciones de operación, año con año, han llegado a niveles a tal grado alarmantes que, en por lo menos unas 12 de estas universidades, sobre todo de tipo estatal, sufren una condición de crisis fiscal y de operación que las ha conducido a la parálisis y a una serie de crisis frecuentes.

Durante los 1970, para comparar el tamaño social y cultural al que tiene que hacerse frente, se planteaba que el sistema educativo nacional y el de educación superior habían alcanzado cifras de crecimiento notables a nivel internacional. Para entonces, también se mencionaba que estaba en puerta la posibilidad de alcanzar un sistema coordinado y articulado, y las políticas hacia este nivel hacían suponer que se entraba en una modernidad sistémica de grandes alcances. Para entonces, se habían creado sistemas de evaluación en todos los niveles con el fin de «asegurar la calidad» y mecanismos para apuntalar la producción de nuevos conocimientos, como el SNI, y otros esquemas de estímulos directos al salario de los académicos para garantizar su permanencia, el mejoramiento de su productividad, y la calidad de sus productos.

El modelo adoptado fue pretender generalizar el *mainstream* occidental, y sostener un esquema neoliberal de desarrollo, sobre todo con vistas a emular el modelo de diversificación de la educación superior de Estados Unidos. Sin embargo, los problemas centrales de calidad social y de pertinencia, de inclusión y equidad, y de reversión de las condiciones de desigualdad en el acceso al sistema persistieron y se profundizaron, tanto a nivel de la responsabilidad pública como de la privada, que alcanzó a tener un gran dinamismo y crecimiento, tal y como se ha referido con antelación (Didriksson, 2005).

Los resultados eran de esperarse: cuando fue presentada la primera reforma estructural del gobierno de Peña Nieto y del «Pacto por México» (la

educativa), los principales indicadores de su realidad eran casi los mismos de hace décadas, en muchos casos eran peores; ello se agudizó con la provocación montada de sostener un conflicto contra el magisterio nacional —y de manera especial en contra de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)— que en la práctica polarizó el conjunto del sistema educativo y profundizó sus niveles de desigualdad. Se pasó del intento de coordinar un sistema y de sustentar un modelo neoliberal de «diversificación» con el fin de atender las diferentes demandas de los actores y sectores de referencia, a reproducir niveles educativos fragmentados, bajo un modelo de segregación social y de segmentación institucional.

Tal y como se definen estos conceptos en este trabajo, se hace referencia al principal reto que se tiene para los intentos de una nueva reforma en la educación y en la educación superior. Se trata de un engranaje profiláctico constante: la *segregación social* se define como una condición estructural de desigualdad entre los distintos sectores socioeconómicos (ya sea medidos por el sistema de quintiles per cápita, o de una relación entre pobres y ricos, o bien por las tendencias de profundización de las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema y su relación con los distintos segmentos del mercado laboral); mientras que la *segmentación institucional* representa el desarrollo de tipos diferenciados (no diversificados, que es un término que se presenta como cuasi neutral, porque busca presentar a todas las instituciones educativas y de educación superior como si fueran de similar organicidad y buenas para todos, cuando su orientación y referencia de «calidad» no lo es) de instituciones que se «adecúan» desde una determinada organización, gestión de sus requisitos y condiciones de acceso y de currículum en relación a un tipo de segmento socioeconómico, a sus trayectorias de escolarización y de relación con segmentos laborales

determinados, en una suerte de interrelación simbiótica entre una realidad y otra. Es esta la estructura a través de la cual funciona el sistema educativo: segregando el sistema educativo y su nivel superior, y segmentándolo para garantizar la reproducción de las profundas desigualdades en el país.

La búsqueda de lo perdido: la reforma en la educación superior en el gobierno de AMLO

Los términos en los que se presentan las leyes de reforma educativa, tanto a nivel de la modificación del artículo 3º constitucional, como de la Ley General de Educación Superior (2019), se sustentan en principios y objetivos, en una visión y una política pública, de reversión de las condiciones de atraso en el país, tal y como se ha mencionado anteriormente, y que pretenden sustentar una gran transformación en el sistema educativo nacional.

En el mes de mayo de 2019 fue aprobada la reforma constitucional del artículo 3º, que deroga la anterior intención de reforma de tipo neoliberal que nunca logró concretarse, para bien del país, y en esta nueva formulación se establece la obligatoriedad de la educación superior, la progresividad de la gratuidad en todo el sistema educativo (como ya se establece en algunos países de América Latina), y se plantea que el nivel superior de educación estará regido en los términos de las fracciones VII y X de este artículo constitucional. En la fracción VII se señala que

las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de

acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (...) las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (Gobierno de la República, 25 de febrero de 2013).

En la fracción X se señala que:

La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas (Gobierno de la República, 15 de mayo de 2019).

Para el nivel superior, también, se da cuenta de distintos artículos transitorios en los que se establece: «Las legislaturas de los estados (...) tendrán el plazo de un año para armonizar el marco jurídico de la materia, conforme a este decreto», y en el transitorio Décimo Quinto, se dice que

para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las

entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del artículo 3° de esta constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a los que se refiere este artículo, así como la plurianualidad en la infraestructura (Gobierno de la República, 15 de mayo de 2019).

Con esta iniciativa de reforma educativa, se debe considerar que la inversión que el gobierno de AMLO deberá de considerar debe llegar a 1% en relación con el PIB al final de su sexenio, y además pasar del actual 39% del grupo etario correspondiente a ofrecer espacios a 55% de la población en este grupo para ir acercando la tasa bruta de escolarización a un nivel de «universalización». Para alcanzar estas metas, junto con otras de tipo más específico, durante el mes de octubre de 2019, fue abierta la discusión de la Ley General de Educación Superior (LGES), que sustituye a la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978.

Junto con la aprobación de un nuevo Artículo Tercero que deroga el ya referido del sexenio de Peña Nieto, así como de sus leyes secundarias, la LGES se ubica como una de las iniciativas normativas y programáticas más avanzadas que se tienen a nivel de la historia del país, a nivel regional y de muchas similares en el mundo. En los términos en los que se presenta esta iniciativa que busca responder a la estrategia de una Cuarta Transformación histórica en el país, debe destacarse lo siguiente:

- Refrenda los principios discutidos de forma mayoritaria por los universitarios de América Latina y el Caribe en las Conferencias Regionales organizadas por la UNESCO (la denominada CRES de 2008, celebrada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, y de 2018, celebrada en la

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en el marco de la conmemoración de los 100 años del movimiento Estudiantil por la Autonomía Universitaria de Córdoba), únicas en el mundo tanto por sus dimensiones de participación como por los consensos y contenidos alcanzados (Didriksson, 2019), de que la educación superior es un bien público y social y un deber del Estado; la garantía de la soberanía autonómica de las universidades y de la integralidad de un sistema articulado y regulado. Asimismo, refrenda la convicción de que la educación no es una mercancía, por lo que las instituciones privadas deben operar sin fines de lucro.

- El Estado es el garante de la progresividad de la inclusión para todos a este nivel del sistema educativo y de su gratuidad, y que esto se lleve a cabo con el pleno respeto a los derechos humanos, a la equidad de género, a una formación que garantice un aprendizaje para toda la vida, la articulación de las ciencias, las tecnologías desde las humanidades, el deporte, la cultura y las artes, el diálogo de saberes y conocimiento y la responsabilidad social en el desempeño de la actividad académica.
- La garantía de un presupuesto digno y creciente para alcanzar 1% del PIB para el sector, así como para la investigación y la innovación científico-tecnológica y humanística, con un horizonte de tipo plurianual.
- El compromiso de articular las funciones de las universidades con el desarrollo y el bienestar de las comunidades locales, regionales y nacionales, a través de una mejora continua de la calidad social de la educación superior, de su expansión y diversificación; de la promoción de programas afirmativos de inclusión y permanencia, de egreso, buscando la mejor y más estable inserción del egresado en el mercado laboral. Asimismo, se definen los recursos orientados al mejoramiento constante de la infraestructura y de la formación del talento humano.

- Garantiza de forma progresiva la universalización de la educación superior, su gratuidad y la obligatoriedad de su acceso y permanencia.
- Desde la perspectiva de sus fines y propósitos, se establece que todas sus funciones y tareas deberán orientarse hacia la coordinación horizontal a través de un sistema de educación superior y de investigación (este concepto de «coordinación» es el término que más aparece a lo largo y ancho de la Ley, pero como se ha visto, es el que resulta, de manera estratégica, más complicado).
- Se definen los tipos y niveles de las instituciones de educación superior, y se hace referencia puntual al subsistema de Escuelas Normales e Instituciones de Formación Docente, dada la relevancia de lo referido a profesionalización del magisterio y de su proyección en el tiempo.

En el mes de agosto de 2020, fue presentada una nueva versión de la LGES, en la que se refrenda el espíritu original de la nueva reforma en la educación superior, su carácter progresista e integral, pero se presentan algunas modificaciones que vale la pena subrayar. Por ejemplo, se suaviza la importancia de la necesaria coordinación, e incluso integración, de un sistema de educación superior, aunque sigue destacándose la creación de un Consejo Nacional que tenga la suficiente autoridad y legitimidad para poner en marcha estrategias y mecanismos de articulación, cooperación e integración a nivel nacional.

Es de notarse también que se ha eliminado el concepto de que la educación no es una mercancía, tal y como se presentaba en la versión anterior, lo cual se aleja de los principios y acuerdos que de forma multitudinaria se habían alcanzado en las reuniones regionales de la UNESCO, tal y como se ha señalado con antelación. Con ello se da un paso atrás de lo que los universitarios de América Latina y el Caribe han logrado y construido de manera

muy consistente, y que dan identidad y posicionamiento a la región frente a lo que ocurre en otras partes del mundo, donde la mercantilización y los modelos de capitalismo académico se están imponiendo como dominantes.

De manera relacionada, y también de factura reciente, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de julio de 2020, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, alineado al Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el que se establecen seis prioridades bajo el lema de llevar a cabo una «educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás». Estas prioridades se presentan aquí de forma resumida:

1. Educación de excelencia para alcanzar aprendizajes significativos.
2. Maestras y maestros como agentes de la transformación educativa.
3. Entornos educativos dignos y la procuración de una sana convivencia.
4. Deporte para todas y todos.
5. Rectoría del Estado en la educación y políticas sustentadas en el más amplio consenso social.

Es de destacar el diagnóstico contundente que se formula para caracterizar el atraso educativo que se vive: «Corrupción en el sistema educativo (...) escuelas ficticias, diplomas falsos, carencia de manuales escolares, discrecionalidad en el otorgamiento de becas, venta de plazas, irregularidades en el ejercicio del gasto público y licitaciones a modo».

Por consiguiente, se formula la iniciativa de construir «la nueva escuela mexicana», orientada a la regeneración moral del país, con la formación de valores como la honestidad, honradez, ética, libertad y confianza y una educación «de excelencia» para formar «mexicanos incorruptibles».

También se hace énfasis en los niveles de desigualdad regionales, socioeconómicos y culturales, y se da cuenta de los indicadores desfavorables en la calidad y la eficacia en la educación en su conjunto, que se expresa en

una población pobremente calificada y en el desbalance de lo aprendido respecto del tipo de trabajo en el que grandes sectores de la población se desempeñan. Se considera, por lo anterior, que una educación sustentada en esos principios impulsará transformaciones sociales dentro de la escuela y la comunidad, donde «los aprendizajes y conocimientos sean la piedra angular de la prosperidad y el bienestar de México».

Como estrategia se propone impulsar bajo la rectoría del Estado un Acuerdo Educativo Nacional, con la participación de todos los sectores y actores involucrados, con el objetivo de alcanzar un consenso social alrededor de un proyecto educativo para la transformación del sistema educativo en el país, y se establecen 30 estrategias articuladas a 274 acciones.

Respecto al nivel de educación superior, se proyecta pasar de 42.7% de la tasa bruta de escolarización (TBE) de 2020, a 50% en 2024, lo que representaría una población matriculada de 5.5 millones de estudiantes, y en 2040 llegar a alcanzar la tasa de universalización con 65% de la TBE (6.7 millones de estudiantes).

Pasar de lo normativo a la acción estratégica

En términos comparados, no hay experiencia reciente en el país (y quizá tampoco en otras partes del mundo) donde la puesta en marcha de una reforma educativa haya ocurrido tan solo con la expedición, discusión y aprobación de una ley referida a la educación superior y universitaria, por más avanzada o dirigida que se tenga. La tarea más difícil viene cuando se han aprobado las leyes, los reglamentos y programas y cuando se tiene claridad respecto de la manera como se puede emprender una estrategia de trans-

formación en el sistema de producción de conocimientos, de docencia, de cultura, de ciencia y tecnología. Menudo asunto.

Con la aprobación de la Ley General de Educación Superior, y aun contando con un contexto de política pública con una amplia aceptación y legitimidad, tal y como existe en México, para poder demostrar que la relación entre lo propuesto y la práctica puede ocurrir desde los marcos generales que se han definido y con una visión programática y estratégica de amplio alcance y altitud de miras, se requiere plantearse una estrategia de cambio desde los más amplios fundamentos y paradigmas de la educación moderna, así como de programas que tengan factibilidad, operacionalidad e incidencia en el corto y mediano plazos. El horizonte prospectivo está planteado, falta la voluntad política y la acción necesaria para construirlo.

Con el objetivo de crear un sistema articulado de educación superior, con la definición de una estructura de operación del mismo a nivel local, estatal y nacional, con objetivos que recogen experiencias que pueden llegar a ser útiles como referencias comparadas, el gran debate que se ha abierto en la política pública educativa, sobre todo en el nivel en el que se ha centrado este trabajo, necesita llegar a remontar décadas de fracasos persistentes, la inmovilidad de instituciones que por sus precarias condiciones, por sus constantes conflictos internos, por la falta de recursos financieros o por la falta de un liderazgo que va más allá de un cargo de rector o de funcionarios en turno, alcance la sustentación de los principios enunciados y se logre concebir una estrategia de corto, mediano y largo plazos, con los suficientes recursos para llevarla a cabo.

Es imperante, asimismo, que esta estrategia pueda articular iniciativas en los ámbitos de la enseñanza, del aprendizaje, de la organización y gestión de los conocimientos, de las estructuras curriculares, del modo

contemporáneo de hacer la ciencia, del desarrollo de una verdadera coordinación nacional y de la iniciativa de las principales instituciones para asumir tareas de transformación; que el país pueda, por fin, contar con un andamiaje interinstitucional en la educación superior, la investigación, la cultura y la ciencia que promueva una sociedad en la que los conocimientos sean una verdadera fuente de desarrollo compartido, inclusivo y colaborativo, intercultural y dinámico para alcanzar un nuevo desarrollo con bienestar, sin violencia y con la oportunidad de que los jóvenes y los adultos que lo quieran hacer cuenten con las posibilidades de formarse como ciudadanos de una amplia cultura y civilidad. ¡Uf!

Las propuestas que se enuncian a continuación no son un programa de gobierno, son un llamado a la cordura y a la conciencia sobre la necesidad de emprender una verdadera reforma en la educación superior que impacte al conjunto del sistema educativo, y no sólo proclamar que se pudo realizar después de un sexenio.

Cinco programas estratégicos

1. Programa de movilidad académica (estudiantes, profesores e investigadores) entre las universidades públicas y las Instituciones de Educación Superior (IES) (incluyendo el subsistema de escuelas normales y de formación de maestros, la educación técnica y tecnológica y las escuelas especializadas y de posgrado) con una temporalidad hasta de un semestre (prorrogable de acuerdo al desempeño y libertad de decisión), de manera preferente orientado al desarrollo de alternativas en el aprendizaje, en la interdisciplina, en la ciencia de frontera, en la investigación y el posgrado.

2. Creación de un sistema de equivalencias de créditos, semestres, cursos, talleres y grados compartidos y consensuados para ser homologables a nivel nacional, con el pleno respeto a la autonomía universitaria para garantizar la selección de las equivalencias que deban ser adoptadas, de acuerdo con sus planes, programas de estudio, de sus proyectos de posgrado e investigación y de difusión de la cultura.

3. Programa de internacionalización del intercambio académico y transferencia de conocimientos, donde se liberen visas de trabajo expedidas para favorecer el flujo de expertos, investigadores y profesores de alto nivel, tanto de América Latina y el Caribe como de nivel mundial.

4. Favorecer la coordinación horizontal e interinstitucional, por la vía de proyectos conjuntos de las comunidades académicas del país, propiciando que estos proyectos estén en relación directa con los problemas más acuciantes de la economía, la sociedad, la cultura y la ciencia.

5. Crear un fondo de recursos concursables para garantizar la instalación y el desarrollo de proyectos estratégicos que garanticen la viabilidad del Sistema Nacional de Educación Superior.

En la perspectiva del impulso a una verdadera reforma educativa, y que tal intento no vuelva a quedarse en el papel, en el discurso y sólo en las modificaciones de tipo formal y legislativo, se presentan a continuación 10 propuestas de organización y proyección de un escenario de futuro para la educación superior en el país:

1. Garantizar y sustentar, con indicadores precisos de seguimiento y cumplimiento, de ahora al 2030, de los ODS y sobre todo de las metas referidas a la educación superior (ONU, objetivo 4) de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y que se alcance a organizar una plataforma social amplia de un aprendizaje para toda la vida y para todos.

2. Reorientar la epistemología de las instituciones, sobre todo en las universidades públicas e IES de todo nivel hacia la investigación, el posgrado y la innovación con incidencia social.

3. Desarrollar procesos (experimentales y de experiencias de buenas prácticas) que incidan en el cambio del actual paradigma de la enseñanza, la disciplinabilidad y la precariedad académica hacia el paradigma del aprendizaje, de la producción de nuevos conocimientos y la innovación académica, a través de un nuevo modelo de gestión del conocimiento de carácter interdisciplinario, flexible, intercultural y democratizador.

4. Implantar medidas —de evaluación, de ética y coherencia intelectual— conducentes a la creación de un nuevo liderazgo en las administraciones, rectorados y cuerpos de personal de las IES y de sus principales cuerpos colegiados y de gobierno.

5. Crear Centros de Innovación Tecnológica y Social en cada una de las universidades públicas e IES del país, para atender requerimientos de conocimientos en poblaciones y comunidades desde la perspectiva de sus principales necesidades. Conseguir fondos extraordinarios por la vía de la creación de oficinas de transferencia de carácter interinstitucional e interregional.

6. Desarrollar una estrategia de *articulación y fusión* de instituciones y universidades, centros e institutos tanto a nivel local, regional como nacional, de carácter trans e interdisciplinario, con fondos orientados al mejoramiento constante de su infraestructura, de su operación y de su régimen académico.

7. Propiciar la transferencia de conocimientos, habilidades y formaciones a los mercados laborales, en la perspectiva de los cambios que ya están presentes en la relación egreso-movilidad laboral por el impacto de las

nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y la redefinición y sustitución de puestos laborales profesionales.

8. Intervención directa de la universidad en el mejoramiento del conjunto del sistema educativo nacional, sobre todo para elevar las capacidades del sistema en la calidad de los procesos de aprendizaje significativos de las nuevas generaciones.

9. Participación de las IES y de las universidades en los nuevos procesos de cambio en la formación de los profesores, de todos los niveles educativos; articular las escuelas normales y las universidades pedagógicas dentro de un sistema colaborativo y articulado para promover una actualización permanente de la currícula de formación de los profesores y del magisterio nacional, junto a la dignificación de la carrera docente y de la elevación de sus niveles salariales a la par de los que existen en los profesionales mejor cotizados en el mercado laboral. Crear el Instituto Nacional de Investigación Educativa, a cargo de la UPN.

10. Fortalecer las comunidades académicas, con énfasis en el derecho universal a la autonomía universitaria, de contar con un puesto de trabajo permanente y de tiempo completo, y la garantía de la libertad académica y de investigación.

Conclusiones

Durante las últimas décadas no ha existido un conflicto social o político en el país en el que hayan estado ausentes las universidades y que no hayan tenido como motivo de fondo el tema de la gratuidad, de la autonomía o de la garantía al acceso y permanencia a este nivel educativo.

Tampoco se han presentado, en estos últimos lustros, ideas de reforma educativa que no hayan abordado este tema como prioritario, ya sea de manera lateral o de forma directa, pero en ningún caso, hasta ahora, dichas ideas se han plasmado en un verdadero cambio fundamental en el sistema educativo nacional.

Por el balance que se ha realizado en el presente trabajo, la gratuidad sigue siendo un tema ocurrente, pero no recurrente, porque no se puede comprobar que frente a los enormes abismos de desigualdad social y de inequidad educativas, la gratuidad haya sido una condición única para eliminar o trascender las mismas. Se podría decir, más bien, que ha sido parte del problema porque las garantías de igualdad en condiciones de desigualdad, no siempre resultan ser tan democratizantes, aun en instituciones que así lo proclaman.

El tema de la gratuidad aparece como un referente similar al de la autonomía, que debe ser y estar garantizada, pero, como se conoce, lo anterior no ha significado un impedimento cuando se ha decidido constreñirla o violarla, acotarla o determinarla por las constantes reducciones presupuestales, o por los diversos mecanismos de acreditación o de «aseguramiento de la calidad» para el pleno ejercicio de su significado fundamental, como el ejercicio pleno de un derecho humano universal.

La gradualidad es lo que ha predominado en la definición de la nueva política de Estado durante el actual régimen, pero esto es muy diferente, tal y como se ha querido mostrar en este trabajo, al de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en los sistemas de educación superior, y aún menos esto puede ser cierto si se valoran de manera crítica los avances que se tienen desde la perspectiva de la movilidad con gratuidad desde la integración o la coordinación interinstitucional y horizontal a nivel nacional.

Por ello, el principal reto consiste en hacer posible que las universidades hagan hacer valer su voz a nivel nacional para que se promuevan iniciativas centradas en el combate a la desigualdad económica y social, que no sólo contemple el acceso a todos los niveles educativos, sino a la permanencia, al logro de un perfil adecuado y pertinente que desarrolle las capacidades de aprendizaje para toda la vida, la garantía de un trabajo digno a sus profesionales; y, además, presente alternativas desde su interior para impulsar cambios de fondo en sus currículas, en la organización de sus procesos cognitivos, en la gestión del conocimiento moderno, y en la investigación relacionada con la soberanía científica y la innovación de carácter social. Ello con el afán de que el tema de la desigualdad sea un punto focal de contribución de las instituciones a favor de políticas de inclusión afirmativas y de eliminación de las grandes diferencias que se han arraigado de manera muy alarmante en el país, dado que éstas siguen siendo una lacra imperdonable que cuestiona a las actuales universidades desde sus más caros principios y postulados.

Las políticas públicas hacia la educación superior han estado definidas sobre todo por la planeación y existencia de recursos, en correspondencia directa a las prioridades de cada coyuntura de cada gobierno. Sin embargo, en el centro del presente debate, el gran problema ahora es el diseño y operación de una estrategia alternativa que busque avanzar en políticas de articulación y de transversalidad, que incluya programas sustentados en el logro articulado de las actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura realizadas por las universidades, orientadas a abatir las magras trayectorias de permanencia y egreso, que contemplen los distintos contextos de aplicación por regiones y localidades, etnia y género, historias familiares, conocimientos adquiridos y méritos por encima de las condiciones socioeconómicas.

Los derechos humanos no son negociables, porque se puede decir que se está a favor de la gratuidad o que ello puede estar en una ley superior, no obstante, no significa, *per se*, que esto sea el fundamento para lograr un nuevo desarrollo con equidad y justicia.

En términos generales, en el balance de una iniciativa de reforma, se debe considerar que en el país se sigue manteniendo un sistema abigarrado pero desestructurado, diverso pero no complementario, autónomo pero no cooperante, cada vez más complejo mas no por ello más activo y actuante para los fines de alcanzar el desarrollo de una sociedad del conocimiento sustentable y de bienestar para todos.

En este marco de tendencias y cambios, de fracturas y desigualdades, una reforma educativa en el nivel superior de educación, debe trastocar la idea tradicional de una universidad de modelo hegemónico público, con el énfasis en su responsabilidad de tipo «profesionalizante», con la puesta en marcha de una tarea fundamental que consiste en ampliar y garantizar el acceso a este nivel educativo, y con la referencia a esquemas de gestión y organización basados en el cogobierno, la autonomía institucional, el subsidio del Estado, que supere el dominio de una currícula de corte liberal y disciplinario como el «modelo» predominante.

Definir una política pública para el futuro debe tomar en cuenta mínimos requerimientos de un constructo sociopolítico y paradigmático (de organización y gestión de nuevos conocimientos y aprendizajes), porque si no la universidad se encontraría ubicada en un contrasentido debido a que sólo haría referencia al presente y no a lo que se desea obtener en un horizonte de tiempo.

Una reforma en la educación superior que pretenda postularse como pertinente hacia los próximos 15 o 35 años (o que se considere como la

plataforma de implosión de un escenario de cambios y transformaciones estructurales), debe contar con una verdadera capacidad de liderazgo para llevarla a cabo en todos los ámbitos de la educación, tanto formal como no formal, pero sobre todo en las instituciones de educación superior y universidades, dado que son éstas el pináculo del conjunto del sistema educativo nacional; asimismo, debe sustentar una visión de largo plazo a través de un conjunto articulado de estrategias.

En un horizonte temporal de mediano y largo plazos, se debe apuntar, por tanto, a la conformación de un sistema integrado y articulado de lo propiamente educativo y académico, humanístico y científico (conocimientos y aprendizajes organizados desde plataformas sociales de inclusión e interculturalidad muy amplias y convergentes en el tiempo). Dicho sistema debe comprender acciones radicales de transformación de los actuales niveles deficitarios de aprendizaje, en correspondencia con los avances previstos del conocimiento, de la ciencia y la tecnología; del tipo, acceso y características que debe alcanzar la infraestructura universitaria, la nueva gestión y organización de los sistemas curriculares de formación de maestros, directivos, y sobre todo de los estudiantes; así como de los requerimientos de un nuevo desarrollo y de un tipo distinto de sociedad.

Cuando los indicadores y resultados de la educación dan cuenta de que para la gran mayoría de los estudiantes la entrada y salida de la universidad no se traduce en una mejora de sus conocimientos y habilidades de aprendizaje, que se reproducen relaciones sociales y económicas que en su gran mayoría cargan con capitales culturales deficitarios, resulta que se tienen condiciones en extremo difíciles para su ingreso y permanencia en la universidad, y luego para mantenerse estables y en ascenso en un determinado empleo (a pesar del título o grado educativo alcanzados). Esta ha sido la

pauta reproducida durante décadas en la región y que ha producido una profunda desigualdad social y cultural, sería un verdadero agravio buscar mantenerla en la perspectiva de una nueva política pública y de futuro. Por ello sería una irracionalidad reproducir los actuales esquemas de acceso y permanencia, de organización de las escuelas y universidades, de los existentes contenidos de aprendizaje, lenguajes, métodos y contenidos, como si para dentro de 10 años todo fuera a seguir siendo igual.

El punto de partida debe ser el sustentar, como principio, una educación de bien público y social y no una de tipo comercializable, a fin de evitar que ésta se convierta en un mero servicio o en una mercancía, y las escuelas un espacio lucrativo. Para las nuevas generaciones decidir mantener y reproducir un sistema «mixto» (público y de fines de lucro) como el que existe ahora, donde la garantía de una educación de «calidad» está sujeta al cobro de cuotas o pagos por parte de las familias o de los estudiantes, significaría un total retroceso.

Se trata, por el contrario, de pensar en *otro* tipo de educación para sujetos que demandaran ese tipo de educación, en otro tipo de sociedad y de Estado. Es el postulado de proponerse construir una nueva política de Estado en el sector que promueva una *educación distinta*.

Educación superior y pandemia: el riesgo del cortoplacismo

Cuanto más se lucha «por la propia vida», tanto más evidente aparece la lucha contra los otros que lo obstaculizan a uno por todos lados. Allí están de pie como sillas, como balaustradas, como puertas cerradas, pero con la diferencia que se abalanzan sobre uno. Empujan a uno para allá

y para acá, a donde les plazca, o, mejor, hacia donde ellos mismos se ven empujados. No se perdona a las mujeres, los niños y la gente anciana, no se les distingue de los adultos (...) El pánico es la desintegración de la masa en la masa. El individuo quiere salir de su interior y escapar de una masa que está amenazada en cuanto todo.

Elías Canetti (1960)

La transición del confinamiento hacia un nuevo escenario distinto, que abarcará sobre todo a los sistemas de salud, de las relaciones sociales y económicas y de la educación, en lo particular de la educación superior, tendrá que asumir los cambios que han emergido de la improvisación de las políticas y de las acciones de mercantilización y piratería de los grandes capitales, y la profundidad de la desigualdad tanto global como nacional.

La pandemia no es mexicana, es mundial, así como sus salidas. Los mensajes nacionalistas y prepotentes de que algunos saldrán mejor que otros de esta crisis, es demagogia pura, pero no verdad. Se pensaba que no había otra forma de vivir más que esta, no obstante, esa idea se ha desmoronado, porque sí hay otra: una peor. Se ha apelado a la supervivencia del mismo modelo que ahora está en una profunda crisis de salud, educativa y ambiental que amenaza a todos (con la excepción de una minoría —lo que se le conoce como el «nuevo darwinismo social» que privilegia a los más ricos, como si fueran *per se* los más fuertes y los más aptos—, porque tienen todas las ventajas como grupo social para «reproducirse»), mas no por la construcción de una sociedad distinta.

El riesgo de una crisis prolongada y de una debacle ambiental y social está siendo analizado por distintos autores, organismos internacionales y no gubernamentales, algunos gobiernos; está en el imaginario de las sociedades,

en específico, de las más golpeadas por la pandemia de covid-19, y de las de mayor pobreza media y extrema, como es el caso de México. El desastre ha podido ser paliado por los actores políticos que advierten de las posibilidades del riesgo permanente, pero que no atinan a organizar lo que debería estar en el presente del futuro que se nos viene como una avalancha indescriptible. La inmediatez se ha vuelto a imponer por sobre lo que hay que reconstruir y volver a edificar. En esta avalancha de un nanovirus que contamina todo lo que toca, las universidades han entrado en una nueva crisis, lo cual no es nuevo, aunque se haya acelerado en los últimos dos meses.

La universidad como institución del futuro

Los dilemas que la educación superior, en particular las universidades públicas (que en el país ocupan el principal lugar de producción de aprendizajes y conocimientos), tiene que afrontar son cruciales. La condición en la que se encuentran ahora no tiene por qué ser un factor absoluto para no poder responder y actuar de forma anticipada y articulada, ya que lo que menos habría que esperar de ellas es que sólo se atrevan a reproducir los esquemas agotados sobre los que trabajaban (habría que ver qué dicen las universidades de los estados que se encuentran en condiciones financieras de cuasi inmovilidad), como si todo siguiera siendo igual, pero ahora con sus académicos y estudiantes confinados en sus casas, o al menos los que pueden.

Hasta ahora, el tiempo de la respuesta de las universidades ha llegado, apenas, a pensar en la manera como hay que regresar a clases en el ciclo escolar correspondiente, cuando esto ya ha sido rebasado en las definiciones

internacionales y en los ejemplos de algunos países. Por ejemplo, la UNESCO (2020) ha cuestionado la rigidez con la que se está tratando el tema del calendario escolar, cuando ya se tienen tres o cuatro meses de confinamiento y las clases se han centrado en esquemas a distancia en varias partes del mundo, como en México. A estos meses de «encerrona», se les tendrá que agregar que, cumpliéndose el calendario escolar, los estudiantes en el país entrarán a su periodo vacacional de otros dos meses.

Para el grupo de seguimiento de las metas de los ODS en educación (UNESCO, 2020) esta situación no es tan trivial como parece, dado que se tiene constancia de que durante estos periodos «sin clases» formales, el aprendizaje puede retroceder. Se cita, por ejemplo, un estudio de la Northwest Evaluation Association en el que se encontró que en los estudiantes del tercer grado de educación básica se perdía 20% de los avances del año escolar en habilidades de lectura, y 27% de sus habilidades en matemáticas; y que los estudiantes del séptimo grado perdían en promedio 36% en lectura y 50% en matemáticas, situación que se agravaba en los estudiantes más pobres y desfavorecidos. Con la covid-19, esta condición puede llegar a agravarse de forma mayúscula sin importar el hecho de que se cumpla el ciclo escolar «formal» o no, porque se imponen diferencias socioeconómicas entre los estudiantes de forma incontrovertible. Esto mismo, sin duda, ocurre también en otros niveles escolares, como en el medio superior y superior.

Se propone, en consecuencia, aprovechar el periodo vacacional para atender a los estudiantes con mayor rezago y marginalidad durante lo que dure esta crisis, y esto tiene mucho que ver con el papel de los sindicatos de los maestros y su disposición de asumir nuevas tareas durante la pandemia, tal y como lo están haciendo otros sectores de trabajadores del país. En

adición, tampoco se ha reflexionado, ni se han tomado medidas para evitar profundizar la desigualdad escolar y social, porque más de 50% del total de los estudiantes en el sistema educativo nacional no cuenta con las herramientas, lugar de estudio, accesibilidad, conectividad de calidad o con ningún tipo de posibilidad para acceder y continuar con sus clases fuera de las escuelas.

Tampoco se han tomado medidas respecto de la crisis económica (cuya duración será mayor que la pandemia) provocada por el confinamiento y la recesión mundial y nacional, que abarca a enormes sectores de la población, sobre todo a quienes viven del mercado informal (que son más de los cuentan con un trabajo en activo), y que se ha considerado como una de mayor impacto que la del año 1929 o como la de 2008.

Para la educación superior, el IESALC-UNESCO está impulsando un proyecto de reflexión regional sobre el papel de las universidades y las instituciones de educación superior frente a la actual pandemia, con un énfasis en las condiciones de vida y estudio de millones de estudiantes que han ingresado de manera abrupta a una dinámica no planificada de clases a distancia, que afecta su cotidianidad en el hogar y en sus familias, en sus gastos, pero específicamente en el desarrollo de sus capacidades de aprendizaje y, en algunos casos, de su estancia en otras universidades y su movilidad internacional.

El IESALC-UNESCO alerta respecto de aquellos que no cuentan con las condiciones de calidad y continuidad en sus estudios, pues pueden ser un sector que vea frustradas sus aspiraciones de escolaridad y deserten o entren en una situación de rezago, dado que los estudios a distancia requieren de contar con una alta tasa de conectividad de calidad, y aún el uso generalizado de teléfonos móviles es limitado para tales casos cuando no se cuenta

con la capacidad y el espacio requeridos; situación que afecta en su mayoría a las poblaciones más pobres, rurales, indígenas o de existencia en precariedad urbana o semiurbana.

A futuro, para el IESALC-UNESCO, el panorama que dejará la crisis sanitaria y educativa incidirá de manera profunda en las instituciones de educación superior, debido a que implicará prepararse para un regreso a clases en una crisis económica, de recesión y con recortes en la inversión pública, al mismo tiempo que se requerirá preparar iniciativas inclusivas, de igualdad educativas y de no discriminación, lo cual «implica atender las necesidades pedagógicas, económicas y también emocionales de aquellos estudiantes con mayores dificultades para continuar su formación en modalidades no tradicionales (UNESCO, 2020).

También enfatiza que en el periodo que se avecina de pospandemia, la apertura de clases deberá contar con nuevas medidas de seguridad y de sanidad que generen seguridad (por ejemplo, distancia entre las bancas, reuniones de grupo, asesorías, etcétera) las cuales deben organizarse pensando en un tiempo de larga duración y desde condiciones no previstas (por ahora no existentes) para asegurar «esquemas de continuidad formativa» (UNESCO, 2020) que deberán plasmarse en modelos distintos de enseñanza-aprendizaje.

Entonces, lo que ahora debería de estar en la perspectiva de los actores principales de las universidades, sin excluir a nadie, debería de tomar en cuenta algo de lo siguiente:

1. El conocimiento. Lo que en unos meses ha cambiado de manera sustancial es el conocimiento, cómo se produce, para qué sirve, su pertinencia ante lo que se vive, lo que se tiene como un avance promisorio, pero sobre todo lo que hay que remontar como superado y hay que volver a construir

desde las nuevas realidades, paradigmas, métodos, lenguajes y contenidos. La ciencia está copada por el mercado y donde están las más grandes inversiones escasamente se está respondiendo a la nueva realidad de una pandemia (que se cree «pasajera»), porque la ciencia, la investigación y sus desarrollos tecnológicos son establecidos por las demandas de obtener más ganancias, pero no para solucionar los problemas de las grandes mayorías, ni de los más pobres.

El enfoque que ha adoptado el Conacyt de buscar reorientar el aparato científico-tecnológico y de asumir las consecuencias de la construcción de un sistema de soberanía científica (sin que ello implique autarquía o alejamiento del conocimiento producido a nivel mundial, ni mucho menos) con pertinencia, incidencia y articulación de todos los actores posibles para alcanzar a revertir las magras condiciones de marginación, pobreza o precariedad de millones de mexicanos, en especial de las comunidades históricamente más afectadas, está en el camino correcto, pero falta sostener con recursos esta iniciativa de política de Estado en materia de ciencia y tecnología, y sumar los esfuerzos de los sistemas de salud, económicos, educativos y gubernamentales. En esta perspectiva, lo que menos se debe reproducir y alentar es el exceso de información porque la información aturde, y lo que vale la pena es el conocimiento, el saber para transformar.³

³ Nota para las conferencias del doctor Hugo López-Gattel: «En una sociedad del conocimiento el enemigo es el exceso. Tiene razón el poeta norteamericano Donald Hall cuando dice «Information is the enemy of the intelligence». La complejidad mal gestionada es la nueva forma de la ignorancia. Mejor dicho: «el problema es la confusión, no la ignorancia» (Weick, 1995). La idea de que más información nunca hace daño no es cierta. El exceso es dañino, distrae de lo importante, puede incluso bloquear la decisión. Por eso nos hace falta aniquilar la información (...) El saber más valioso es saber qué es lo que no se necesita saber. La plusvalía es hoy: menos información. Se buscan síntesis, visiones generales, núcleos del asunto» (Daniel Innerarity, 2011:32).

Concerniente a la crisis actual del conocimiento, hay que volver a empezar, dado que no sabemos aún lo que no sabemos (Beck y Beck-Gernshein, 2012), ni sobre los peligros que se vienen para la existencia de la humanidad, porque son peligros que la propia sociedad ha creado.

2. La gestión pública del sistema universitario. La burocracia ha sido rebasada. Las decisiones de las cúpulas de los órganos personales y colegiados de las universidades han tomado el camino más fácil, el más pragmático, pero no el más acertado ni el más arriesgado. En un reciente comunicado de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (26 de abril) se sigue insistiendo en tres sentidos: *a*) mantener a la población académica y estudiantil en modalidades no escolarizadas; *b*) cumplir con el calendario escolar; y *c*) atender a las poblaciones que se encuentran en condiciones de desventaja (aunque no se menciona cómo). Las universidades e IES parecerían estar ajenas a lo que sucede en el conjunto del sistema educativo, como si no fueran parte crucial del mismo, y no han reflexionado respecto de la articulación y coordinación que haría posible encontrar nuevas perspectivas para asumir la crisis con nuevos modelos de aprendizaje social, nuevas plataformas de desarrollos cognitivos, nuevas tareas para la construcción de la transmisión de saberes de los profesores e investigadores, que es una manera de llevar a cabo la gestión del sistema en épocas de incertidumbre, sobre la base de una mayor flexibilidad y de un tiempo indefinido marcado por la complejidad del fenómeno.

3. La educación y la tecnología (los sistemas a distancia como salida tecnocrática). La SEP y las universidades decidieron apostarle a la educación a distancia y por televisión, a las evaluaciones en línea, al cierre de escuelas y a mantener un ciclo escolar semiarreglado, sin pensar que se había legislado, apenas hace muy poco, una reforma educativa que permite

la transformación del sistema educativo con iniciativas de gran calado y visión para mejorar la equidad socioeducativa; promover la innovación y realizar mejoras pedagógicas sustanciales; impulsar una nueva gestión de la política pública; movilizar a los millones de maestros, profesores e investigadores con los que cuenta el país como una fuerza de tarea para impulsar la reforma educativa (como lo mandata el nuevo 3° constitucional); y hacer valer la idea de empezar a construir «la nueva escuela mexicana». Las crisis siempre son espacios que permiten generar oportunidades. Pero no, se decidió reproducir el sistema escolar *tardío* de clases en aula, pero ahora en línea y en televisión. El sistema educativo de México, el régimen académico, ahora y frente al nuevo escenario que se viene, no debe estar sostenido por clases, ni por esquemas meramente formales y rígidos, tampoco sólo a distancia, sobre todo cuando se sabe que, en su gran mayoría, como se ha señalado antes, los estudiantes pobres no cuentan con las condiciones para mantenerse con tareas y clases de ese tipo. Los que tienen computadoras en sus casas, internet, teléfonos inteligentes, bibliotecas y facilidades para contar con el tiempo de llevar a cabo sus tareas son una minoría en el país.

La SEP y las universidades deben organizar un nuevo sistema de aprendizaje social que proporcione materiales de estudio de todo tipo (casa por casa); entregar *laptops* de forma masiva (hay instrumentos de este tipo muy baratos que pueden conseguirse); que las compañías de telefonía móvil, comenzando por Telmex, otorgue de forma gratuita capacidad y tiempo para usar los celulares de los estudiantes como auxiliares (ya se sabrá cómo controlar esto, por supuesto); diseñar y promover *softwares* accesibles para toda la población escolar y familiar que promuevan una educación lúdica, entretenida, constructivista, con acceso a libros, revistas, bancos de datos y bibliotecas de todo tipo; abrir todos los canales de televisión con programas

de contenido educativo y cultural; organizar una línea telefónica masiva de profesores como asesores para consultas de los estudiantes de cualquier tipo y nivel; y erradicar la idea de que quien no haya cubierto sus clases a distancia será reprobado cuando la pandemia esté controlada, así como eliminar todo tipo de exámenes ahora y para después; finalmente, debería de replantearse la insistencia en mantener el ciclo escolar como si fuera lo más importante del mundo... Eso y mucho más.

Referencias

- Brunner, José Joaquín (coord.) (2016). *La Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck-Gernshein (2012). *Amor a distancia. Nuevas formas de vida en la era global*. Buenos Aires: Paidós.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1980). «Informe 1979» y «Plan de Trabajo». *Documentos Básicos*. México: ANUIES.
- Cazés, Daniel (27 de julio de 1983). «Estrechamiento de la autonomía». *Periódico UnomásUno*.
- Didriksson, Axel (2019). *Balance la CRES-2018*. Madrid: OEI.
- Didriksson, Axel (coord.) (2005). *La Mercantilización de la Educación Superior en México*. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gobierno de la República (29 de diciembre de 1978). Ley para la Coordinación de la Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación*.

Gobierno de la República (25 de febrero de 2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*.

Gobierno de la República (15 de mayo de 2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. *Diario Oficial de la Federación*.

Innerarity, Daniel (2011). *La democracia del conocimiento*. Madrid: Paidós.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (27 de abril de 2020). «Informe GEM-UNESCO». Blog de la Educación Mundial.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Objetivo 2. México: SEP.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional