



LA REFORMA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO:

Pasar del debate a la acción

AXEL DIDRIKSSON T.

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

SERIE

26

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 26

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

Lic. Mariana Ávalos Jiménez
Asistente de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

José Isidro Saucedo González
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



LA REFORMA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO:

Pasar del debate a la acción

AXEL DIDRIKSSON T.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 19 de mayo de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

Contenido

7

Introducción

11

Los términos del debate

15

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

17

Antecedentes de lo perdido

21

Revertir la desigualdad y la segmentación: el mayor reto

27

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

33

Pasar de lo normativo a la acción estratégica

39

Conclusiones

45

Corolario

Introducción

Superar los actuales niveles de desigualdad social es el principal reto para llevar a cabo una verdadera reforma educativa, y sólo si ésta llega a plasmarse en una política de Estado de carácter alternativa, 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 ente 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 hubieran 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

El autor es investigador titular de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). Coordinador de la Cátedra UNESCO "Universidad e Integración Regional". Presidente regional de la Global University Network for Innovation (GUNI) para América Latina y el Caribe.

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 los casos de Chile y 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 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 en relación directa con los distintos sectores poblacionales, vale decir, en donde el hijo o hija de un obrero o de un campesino tendrá algunas posibilidades de 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 clases media y 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 a nivel mundial, en los últimos diez años.¹

En general, puede mostrarse que la tendencia a la mercantilización y la *segmentación* del sistema educativo superior —que no a su “diversificación”, como se presenta en el mundo anglosajón y en los países de mayor cobertura educativa— han ido en aumento, pero no han sido 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 o 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.

¹ Véase Brunner, José Joaquín (coord.), *La educación superior en Iberoamérica*, Santiago de Chile, CINDA, 2016.

Los términos del debate

De acuerdo con 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 pasar de la fase de masificación a la de universalización de la educación superior; 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, raza o 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”, en 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 PAN y el 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 hacia 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, la 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 —según 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 del 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 cada día, se expande y 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 desfavorecidos, 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, acordado y aparece de manera general como resolutive de las distintas conferencias regionales sobre educación superior organizadas por la UNESCO desde 1996 hasta 2018.

Durante la Conferencia Regional en Educación Superior (CRES-UNESCO) de América Latina y el Caribe, celebrada en 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 como están planteados hacia 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 del conocimiento latinoamericana. Dada la estrecha relación entre la producción de conocimientos, los nuevos paradigmas de aprendizaje e investigación, 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 de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (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: 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 se fueron presentados y aprobados por las cámaras de Diputados y Senadores durante 2019, en el primer año de gobierno de la Presidencia de 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 sólo 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; 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, así como de realización en el tiempo, tanto a nivel del corto como del mediano y largo plazos, a partir de lo aprobado en la legislación nacional al respecto (artículo 3o. constitucional). Asimismo, se presenta una serie de recomendaciones de carácter programático, desde lo que el autor considera puede ser parte del andamiaje de incidencia, con el propósito de llevar a cabo el rediseño del sistema de educación superior en el país.

Antecedentes de lo perdido

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: fueron 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 “coordinar el sistema”, ni llegó 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.

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, apoyada en recursos orientados para lograrlo, todo lo cual quedó en la letra y la formalidad de dicha Ley, porque lo que se impuso fue un esquema de políticas de tipo neoliberal en donde predominó la competitividad, la segmentación institucional y no la coordinación horizontal o la planeación colaborativa.²

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.³

² 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". ANUIES, *Documentos básicos. Informe 1979 y Plan de Trabajo*, México, ANUIES, 1980.

³ Cazés, Daniel, "Estrechamiento de la autonomía", periódico *Unomásuno*, 27 de julio de 1983.

Las buenas intenciones, sin embargo, quedaron sepultadas con la caída en 1982 del PNB que llegó al -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 del 7 u 8% durante la década de los ochenta, la que después trataría de adecuarse al 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, 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 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 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”, 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,⁴ ni aún para reflexionar que en el mundo

⁴ Véase SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Objetivo 2*, México, SEP, p. 48.

ya era una constante impulsar cambios paradigmáticos en materia de producción de conocimientos, y que las disciplinas estaban siendo rebasadas por modelos transdisciplinares, 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 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 currículo, a las prácticas docentes y directivas, en el mejoramiento de su infraestructura y en la consistencia de las trayectorias escolares, desde preescolar hasta 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, como se pretende durante el actual sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador.

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, el 45% del grupo etario correspondiente a niveles medio y medio alto de ingresos, tiene la posibilidad de acceder a la educación superior, mientras que sólo puede hacerlo el 11% de los pobres de las zonas urbanas y el 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 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 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 vincular 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 OECD en gasto por alumno en la educación superior, y ello conlleva condiciones negativas en la permanencia y egreso: alrededor del 50% de quienes logran ingresar a este nivel educativo termina con el

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, mantienen una gestión de tipo profesionalizante y disciplinar, mientras que 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 al 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 30 mil, sólo 6,800 están en el área de ciencias sociales y humanidades.

Las capacidades de ciencia y tecnología por estados de la República son muy desiguales: el 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 únicamente 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,⁵ han tenido que enfrentar durante décadas fluctuaciones en la cantidad que se les define por los distintos gobiernos, porque nunca se ha logrado alcanzar el 1% respecto del PIB que fue acordado como necesario por 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 años setenta, 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, al tiempo que 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 para “asegurar la calidad” y mecanismos de apuntalamiento de la producción de nuevos conocimientos, como el Sistema Nacional de Investigadores, 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, al sostener un esquema neoliberal de desarrollo, sobre todo con vistas a emular el modelo de diversificación de la educación superior de Estados Unidos.

⁵ 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.

Sin embargo, los problemas centrales de calidad social y de pertinencia, de inclusión y equidad, así como 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, como se ha referido con antelación.⁶

Los resultados eran de esperarse: cuando fue presentada la primera reforma estructural del gobierno de EPN 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, y ello se agudizó con la provocación montada de sostener un conflicto contra el magisterio nacional —de manera especial contra la CNTE— que en la práctica polarizó el conjunto del sistema educativo, y profundizó sus niveles de desigualdad.

Los resultados fueron que 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 (*stakeholders*) y sectores de referencia, a reproducir niveles educativos fragmentados, bajo un modelo de segregación social y segmentación institucional.

Según se definen dichos 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 (que no diversificados, que es un término que se presenta como cuasi neutral, porque busca presentar a todas las

⁶ Véase Didriksson, Axel (coord.), *La mercantilización de la educación superior en México*, México, UNAM, IISUE, 2005.

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 “adecuan” desde una determinada organización, gestión de sus requisitos y condiciones de acceso y de currículum en relación con 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 ésta la estructura a través de la cual funciona el sistema educativo: segregando el sistema educativo y su nivel superior, al tiempo que lo segmenta 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,⁷ se sustenta en principios y objetivos, en una visión y una política pública, de reversión de las condiciones de atraso en el país, según se ha mencionado arriba, y que pretenden sustentar una gran transformación en el sistema educativo nacional.

En 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

⁷ Cfr. versión octubre de 2019.

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.

En la fracción X del artículo 3o. constitucional, 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.

Para el nivel superior, también se da cuenta de distintos artículos transitorios en donde se establece que, “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 cuarto, 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 tercero 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.

Con esta iniciativa de reforma educativa, se debe considerar que la inversión que el gobierno de AMLO deberá de considerar debe llegar al 1% en relación con el PIB al final de su sexenio, y además pasar del actual 39% del grupo etario correspondiente a ofrecer espacios al 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 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 3o. 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 (las denominadas 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,⁸ 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

⁸ Véase Didriksson, Axel, *Balance y desafíos para la CRES-2018*, Madrid, OEI, 2019.

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 todas y 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, así como la responsabilidad social en el desempeño de la actividad académica.
- La garantía de un presupuesto digno y creciente con el fin de alcanzar el 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, permanencia y 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 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 la profesionalización del magisterio y de su proyección en el tiempo.

Pasar de lo normativo a la acción estratégica

En términos comparados, no hay experiencia reciente en el país (y quizás tampoco en otras partes del mundo) en donde la puesta en marcha de una reforma educativa haya ocurrido tan sólo 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, los programas y cuando se tiene claridad respecto de la manera como se puede emprender una estrategia de transformación 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 de la manera como existe en México para 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 necesarias 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 remontar décadas de fracasos persistentes, la inmovilidad de instituciones que por sus precarias condiciones, sus contantes conflictos internos; falta de recursos financieros o 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, y se puedan 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 pueda, por fin, contar en el país con un andamiaje interinstitucional en la educación superior, la investigación, la cultura y la ciencia que promueva una sociedad en donde 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 llegar a 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 poder decir que se pudo proclamar llevarla a cabo después de un sexenio.

Cinco programas estratégicos:

1. Programa de movilidad académica (estudiantes, profesores e investigadores) entre las universidades públicas y las IES (incluyendo el subsistema de Escuelas Normales y de Formación de Maestros, la educación técnica y tecnológica así como las escuelas especializadas y de posgrado) con una temporalidad hasta de

un semestre (prorrogable de acuerdo al desempeño y la 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, proyectos de posgrado e investigación y difusión de la cultura.
3. Programa de internacionalización del intercambio académico y transferencia de conocimientos, en donde se liberen visas de trabajo expeditas para favorecer el flujo de expertos, investigadores y profesores de alto nivel, tanto de América Latina y el Caribe como de alcance 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 este intento no vuelva a quedarse sólo en el papel, el discurso y 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 ODSs —en especial de las metas referidas a la educación superior (ONU, objetivo núm. 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, para todas y todos.
2. Reorientación de la epistemología en instituciones, sobre todo en las universidades públicas e IES de todo nivel hacia la investigación, el posgrado y la innovación con incidencia social.
3. Desarrollo de procesos (experimentales y de experiencias de buenas prácticas) que incidan en el cambio del actual paradigma de la enseñanza, la disciplinariedad 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 *staff* de las IES y de sus principales cuerpos colegiados y de gobierno.
5. Creación de 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. Consecución de 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, con fondos orien-

tados al mejoramiento 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 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 a nivel nacional dentro de un sistema colaborativo y articulado para promover una actualización permanente de la currícula de la formación de los profesores y del magisterio nacional, junto a la dignificación de la carrera docente y 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 Universidad Pedagógica Nacional.
10. Fortalecimiento de 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, así como la garantía de la libertad académica y de investigación.

Conclusiones

Durante las últimas décadas del pasado siglo no existió un conflicto social o político en el país en donde 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, estas ideas se han plasmado en un verdadero cambio fundamental en el sistema educativo nacional.

Por el balance que se ha realizado en este 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, esto 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, 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 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 que, además, presente alternativas desde su interior para impulsar cambios de fondo en sus currícula, 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, para que el tema de la desigualdad sea un punto focal de contribución de las instituciones en favor de políticas de inclusión afirmativas, así como de eliminación de las grandes diferencias que se han arraigado de manera muy alarmante en el país, porque 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 la existencia de recursos, en correspondencia directa con las prioridades de cada coyuntura de cada gobierno. Sin embargo, en el centro del debate que aquí se presenta, el gran problema ahora es el diseño 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 que realizan las universidades, orientados 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, pero eso *per se* no significa que 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 pero 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 más amplio 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 disciplinaria 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 pues 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 considera 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), además de 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)*, que comprenda acciones radicales de transformación de los actuales niveles deficitarios de aprendizaje, en correspondencia con los avances previstos del conocimiento, 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 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). Esto, que ha sido la pauta que se ha reproducido 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 de una de tipo comercializable, para evitar que ésta se convierta en un mero servicio o en una mercancía, y las escuelas un espacio para el lucro. Para las nuevas generaciones decidir mantener y reproducir un sistema “mixto” (público y de fines de lucro) como el que existe ahora, en donde la garantía de una educación de “calidad” esté 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 demandarán 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 postule una *educación distinta*.

Corolario

Nada teme más el hombre que ser tocado por lo desconocido. Desea saber quién es el que le agarra; le quiere reconocer o, al menos, poder clasificar. El hombre elude siempre el contacto con lo extraño.

Elías CANETTI. *Masa y poder*

La pandemia de COVID-19 ha venido a trastocar las condiciones sobre las que empezaba a montarse una nueva reforma en la educación y en el nivel superior. Ahora todo ha cambiado. No hay clases en ninguna universidad, ni en ningún bachillerato, todo está en línea, todo es a distancia (hasta las relaciones sociales), pero las medidas que se han tomado para hacer frente a estas nuevas condiciones de vida, no parecen ser las más adecuadas, ni tampoco están relacionadas en los principios y lineamientos que se presentaron para modificar el artículo 3o. constitucional.

La SEP decidió apostarle a la educación a distancia y por televisión, a las evaluaciones en línea, al confinamiento y a mantener un ciclo escolar semiarreglado (que cada vez se ve como una camisa de fuerza porque el virus no tiene reglas de operación ni tiempos de formalización), sin pensar que lo menos pertinente ahora (en condiciones de verdadera incertidumbre nacional y mundial) es reproducir de forma casi mecánica los programas de clase y las materias en plataformas de educación *on line*.

Se vuelve a dejar fuera de este esquema a millones de estudiantes, y con ello se reproduce, otra vez, la desigualdad que fomenta la segmentación del sistema educativo nacional. La población que no cuenta con conectividad ni con computadoras llega al 56% del total, mientras que para la población de bajos ingresos esta condición sólo la tiene el 19% respecto del total, mientras que en los estratos socioeconómicos más altos se alcanza al 89.7%. Incluso contar con un aparato de televisión, en los estratos más bajos de la población mexicana, sólo se presenta en el 17%.⁹ Entonces, los que tienen computadoras en sus casas, Internet, teléfonos inteligentes, bibliotecas y facilidades para tener todo el tiempo para llevar a cabo sus tareas, son una minoría en el país.

Y la salida de poner todo “a la distancia” no toma en cuenta que lo que ahora ha cambiado con la pandemia —lo cual será mayor aún después de ésta— es el conocimiento. Lo que no se pudo prever, los paradigmas que se creían suficientemente desarrollados, la tecnología que creía que todo lo podía hacer en un clic de botón, los grandes laboratorios, las universidades que pensaban que contribuían con gran certeza en un nuevo desarrollo nacional, regional o mundial. Todo ello, se ha trastocado.

Si lo anterior pudiera reconocerse, la SEP y las universidades deberían proponerse organizar un nuevo sistema de aprendizaje social que distribuya materiales de estudio de todo tipo; 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 (ya se sabrá cómo controlar esto, por supuesto) como auxiliares; diseñar y promover *softwar* accesible para toda la población escolar y familiar, que promuevan una educación lúdica, entretenida, constructivista, con acceso a libros, revistas y bancos de datos y bibliotecas de todo tipo; abrir todos los canales de televisión con programas de contenido educativo y cultural; organizar una línea

⁹ Villanueva, Dora, “Aflora brecha social ante urgente educación y trabajo *on line*”, *La Jornada*, 22 de abril de 2020.

telefónica masiva de profesores como asesores para consultas de los estudiantes de todo tipo y nivel; eliminar la idea de que quien no haya cubierto sus clases a distancia será reprobado cuando la pandemia esté controlada (¿?), y eliminar todo tipo de exámenes ahora y para después. Todo ello y mucho más puede impulsarse de forma creativa e innovadora.

Para el IESALC (Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe) de la UNESCO, el panorama que dejará la crisis sanitaria y educativa, incidirá de manera profunda en las instituciones de educación superior, dado 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 educativa 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.

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

Todo empezó a cambiar de súbito. Ojalá se entienda que, ante nuevos contextos y escenarios, las políticas y la acción de las universidades no pueden mantenerse dentro de viejos esquemas de operación y de “normalidad”. Como se decía antes: o innovamos o perecemos.

