

EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. LOS REZAGOS Y LAS OPORTUNIDADES

Colección: "Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas" No. 2 mayo 2024

Gerardo Blanco, Adrián Acosta Silva, Carlos Iván Moreno,
Diego Cedillo Morales, IMCO, Bernardo González-Aréchiga,
Enrique Cabrero Mendoza, Roberto Rodríguez Gómez,
Tonatihu Bravo Padilla, Alma Maldonado-Maldonado,
Marco Antonio Fernández, Arturo Cherbowski,
Francisco Marmolejo, Blanca Inguanzo

Compiladores:

Enrique Cabrero Mendoza y Carlos Iván Moreno

El futuro de la política
de educación superior en México.
Los rezagos y las oportunidades

COLECCIÓN:

"Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas"

No. 2. Mayo, 2024

El futuro de la política de educación superior en México. Los rezagos y las oportunidades

COLECCIÓN:

"Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas"

No. 2. Mayo, 2024

Enrique Cabrero Mendoza y Carlos Iván Moreno

COMPILADORES



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco



CUCEA
El mejor lugar para el talento

 **UDGVIRTUAL**®

iippg | Instituto de Investigación
en Políticas Públicas
y Gobierno

Colección: "Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas"

No. 2. Mayo, 2024

Primera edición, 2024

D.R. © Universidad de Guadalajara

Juárez 976, Col. Centro

C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco, México.

ISBN: En trámite

Editado y hecho en México

Edited and made in Mexico

La colección "Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas" es un medio para difundir de manera rápida ideas, propuestas y reflexiones sobre alguna política pública en particular. Se trata de textos para discusión y deliberación entre tomadores de decisión, expertos, observadores y público en general. No se trata de textos acabados, ni de publicaciones dictaminadas académicamente, se trata de textos para generar el intercambio de ideas.

El Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno propone este tipo de materiales para generar un debate informado y serio sobre el diseño e implementación de políticas públicas en curso. Es un producto diferente de otros que genera el IPPG como son las investigaciones acabadas y rigurosamente dictaminadas. Las opiniones y argumentos aquí expresados son responsabilidad exclusiva de los autores y todos los textos son materiales de trabajo en constante modificación.

Diseño de portada: Ana Leticia Parra Lozano

Enrique Cabrero Mendoza

Carlos Iván Moreno

Gerardo Blanco Ramírez

Adrián Acosta Silva

Diego Cedillo Morales

Instituto Mexicano para la Competitividad

Bernardo González-Aréchiga

Roberto Rodríguez Gómez

Tonatiuh Bravo Padilla

Alma Maldonado-Maldonado

Marco Antonio Fernández

Arturo Cherbowski

Francisco Marmolejo

Blanca Inguanzo

Presentación

Las políticas públicas para el desarrollo de la educación superior tienen un valor estratégico en el mundo de hoy. En la llamada sociedad del conocimiento, tanto el capital humano altamente calificado, como la ciudadanía informada, creativa y crítica, se convierten en ejes fundamentales para avanzar hacia una sociedad más equitativa y con mayores posibilidades de progreso y bienestar. Los países que han apostado con firmeza a esta agenda de políticas, en tres décadas han logrado avances extraordinarios. Se trata de una nueva oportunidad para que países en desarrollo, con rezagos sociales importantes y niveles de bienestar precarios, den un salto muy significativo.

México ha logrado construir un sistema de educación superior durante ya casi un siglo. Sin embargo, los rezagos son evidentes. Una infraestructura institucional débil; una comunidad de profesores, investigadores y tecnólogos todavía muy reducida en proporción al tamaño de nuestra población y de nuestra economía; y un monto de inversión pública y privada insuficiente para transitar hacia un país que quisiera hacer de la agenda de educación superior, ciencia, tecnología e innovación una prioridad. La oportunidad para que en el futuro inmediato nuestro país se convierta en un país emergente que logre un lugar en la sociedad y economía basadas en el conocimiento, está a punto de perderse.

Es fundamental que el próximo gobierno de México haga de esta política pública una agenda prioritaria. Que comprometa un monto de inversión mayor que el actual; que eleve significativamente los niveles de escolaridad; que promueva de manera decidida la formación de

capital humano altamente calificado en todas las instituciones de educación superior del país; que fortalezca a las universidades e institutos de educación terciaria para que avancen a un ritmo sostenido; que oriente a la academia y al sector productivo hacia la innovación; en fin, que haga de la educación superior una herramienta estratégica para el desarrollo nacional. Todo ello, en un marco de certidumbre institucional y gobernanza colaborativa entre diversos sectores, de libertad académica con pleno ejercicio de la autonomía universitaria, y con un compromiso claro con la sustentabilidad social y ambiental. Solo a través de una sociedad con elevados niveles educativos se fortalecerá nuestra economía y, sobre todo, se consolidará nuestra democracia y promoverá una mayor participación ciudadana en la deliberación de lo público y lo común. No hay atajos.

Los textos que se compilan en este volumen, son resultado de reflexiones diversas y propuestas puntuales, que algunos miembros de la comunidad académica especialistas en la materia han elaborado, para nutrir el debate sobre qué hacer con las políticas de apoyo a la educación superior en México. La intención es que esta compilación circule a través de las comunidades universitarias, de científicos, tecnólogos, funcionarios, empresarios, políticos, legisladores, periodistas y observadores diversos del entorno nacional. Se trata de textos que continúan mejorándose y ampliándose, son documentos en trabajo continuo, que se retroalimentan de la discusión y el intercambio, no se trata de versiones acabadas, sino de avances en la reflexión. Su objeto es ese, detonar la generación de nuevas ideas y nuevas propuestas.

Siendo este año de 2024 un año que quisiéramos recordar como un año de deliberación amplia sobre las diversas alternativas en la construcción de una agenda de políticas públicas renovadas, el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno junto con el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, decidimos llevar

a cabo esta compilación de textos que reflexionan y promueven ideas acerca de cómo renovar la política nacional en la materia.

El IIPPG, tiene como misión animar la discusión y deliberación informada sobre los diversos ámbitos de políticas públicas, esta compilación forma parte de esta labor. Esperamos que estos materiales cumplan su cometido y sean tomados en cuenta en un año que deberá ser de diálogo y construcción de un mejor futuro para México y para el sector de la educación superior del país.

Enrique Cabrero Mendoza
Director del IIPPG-CUCEA de la UdeG

Carlos Iván Moreno
Profesor de políticas públicas y Rector del Sistema de Universidad
Virtual de la UdeG

Índice

Presentación	7
ENRIQUE CABRERO MENDOZA / CARLOS IVÁN MORENO	
Perspectivas globales para Educación Superior de México	13
FRANCISCO MARMOLEJO	
Futuros posibles para la internacionalización de la educación superior en México	25
GERARDO BLANCO RAMÍREZ	
Un futuro posible: regulación, gobernanza y autonomía.....	39
ADRIÁN ACOSTA SILVA	
La educación superior de México en su encrucijada: apostar por lo público desde la insuficiente inversión. Escenarios y alternativas de política pública.....	63
CARLOS IVÁN MORENO / DIEGO CEDILLO MORALES	
Educación superior: una pieza clave para la competitividad de México	87
INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO)	
Retos e insuficiencias: recuperar el dinamismo y la capacidad de innovación de la educación superior	105
BERNARDO GONZÁLEZ-ARÉCHIGA	

Una triple hélice estancada. La ausencia de políticas públicas de fomento a la vinculación gobierno-universidad-empresa en México.....	133
ENRIQUE CABRERO MENDOZA	
De la revolución de las expectativas a los problemas sin respuesta.....	153
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ	
20 propuestas de gobierno en materia de educación superior para el Gobierno de México 2024-2030.....	173
TONATIUH BRAVO PADILLA	
Detener la negligencia: ¿Qué hacer con las "Universidades para el Bienestar Benito Juárez García"?.....	197
ALMA MALDONADO-MALDONADO	
Reconfigurando la educación superior: 11 retos a considerar	223
MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ	
Semblanzas	261

Perspectivas globales para Educación Superior de México

Francisco Marmolejo

Introducción

En ambientes polarizados y aislacionistas, suele imponerse la narrativa en torno a la poca utilidad de la mirada hacia y desde el exterior. En años recientes, al discutirse desde el ámbito gubernamental la problemática de la educación superior de México, se ha sabido dar poca importancia al contexto global bajo el argumento de que las tendencias y experiencias en el extranjero son ajenas, poco aplicables y, por lo tanto, de poca utilidad o inclusive dañinas. En realidad, en el mundo crecientemente interconectado e integrado, es fundamental observar la problemática global de la educación superior, nutrirse de las prácticas exitosas y los fracasos del exterior y, más aún, también contribuir al diálogo global aportando las experiencias y perspectivas mexicanas.

Por ello es que me pareció adecuado titular mi contribución en este libro al referirme al caso de México como el de “una estrella perdida en el firmamento de la educación superior global”. Explico. No obstante que el mexicano es el séptimo sistema universitario más grande del mundo, medido en términos de la matrícula estudiantil, es poco lo que se sabe del mismo en el ámbito global y, asimismo, la presencia mexicana en foros y actividades relevantes convocados por la UNESCO, OECD y otros organismos internacionales, ha disminuido significativamente. Mas aún de la mera participación en los espacios de discusión

de políticas y tendencias universitarias a nivel global, que para muchos puede parecer fútil, es de relevancia observar que a nivel global existe un rápido proceso de transformación del enfoque, modo de operación y alcance de la educación superior, en tanto que da la impresión que los correspondientes avances en el caso mexicano son tímidos, fragmentados y, en realidad, producto de acciones institucionales o individuales aisladas que cuentan con poco o nulo impulso gubernamental.

En este capítulo, hago un breve recuento de un grupo de tendencias de interés en la educación superior global, con la esperanza que merezcan interés de quienes conducirán la política de la educación superior de México en los próximos seis años como un insumo más al buscar atender los importantes retos y oportunidades que tiene frente a sí la educación superior mexicana.

Diversificación institucional y flexibilización de ofertas académicas

Aunque no es un fenómeno nuevo, desde hace más de dos décadas, a nivel global se sigue registrando una importante diversificación en cuanto al tipo de instituciones que forman parte de los sistemas de educación superior. Esta diversificación se traduce además en una correspondiente ampliación de tipos o niveles de ofertas académicas. Hay además otros ángulos de la diversificación relacionados con el tipo de gobernanza, sus fuentes de financiamiento y sus diversos grados de regulación gubernamental, por mencionar algunos elementos adicionales.¹ Actualmente

¹ Un buen ejemplo de la diversificación institucional es que en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED por sus siglas en inglés) históricamente se agrupaba la educación superior en el Nivel 5, pero al hacer una revisión en 2011 se modificó para ahora abarcar sus diversas modalidades en los Niveles 5 a 8. La versión más reciente de ISCED se puede consultar en <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-sp.pdf>

se puede ver el surgimiento y consolidación de sistemas de educación superior que abarcan no solo universidades tradicionales, sino también instituciones de ciclo corto (como lo solían ser en su diseño original las universidades tecnológicas mexicanas), instituciones híbridas (como el es caso de los colegios universitarios o las universidades de enseñanza dual), entidades interuniversitarias (como las multiversidades o polos universitarios), universidades experienciales y corporativas, universidades comunitarias, etc. En el caso mexicano en años recientes se ha ampliado el rango de tipo de instituciones de educación superior pero esto ha llevado fundamentalmente a una mayor fragmentación del sistema en su conjunto dado que la mayoría de los estudiantes se encuentran inscritos en programas académicos tradicionales de licenciatura que se ofertan desde universidades también tradicionales. Por citar un ejemplo, en los Estados Unidos del total de estudiantes que ingresan anualmente al nivel de educación superior un 18.5% se inscriben en Colegios Comunitarios (Hanson, 2024) que ofertan carreras de 2 años que posteriormente pueden transferirse a una universidad en la que con 2 años adicionales también pueden obtener el grado equivalente a la licenciatura mexicana. En el caso mexicano, la matrícula de nuevo ingreso en el nivel de técnico superior fue de solamente el 5.8% en el ciclo 2022-2023 (ANUIES, 2023) y las posibilidades de transición a una carrera de licenciatura tradicional son altamente limitadas y burocráticamente complejas.

La diversificación no solo se observa en cuanto al tipo de instituciones sino también en cuanto a sus ofertas académicas. Es de destacar en varios países la intención de permitir un mayor grado de flexibilidad que propicie que las y los estudiantes puedan diseñar trayectorias académicas a modo, integrar conocimientos adquiridos fuera del programa académico regular, hacer estancias intermitentes entre las instituciones

educativas y otros espacios de aprendizaje, permitir la certificación de conocimientos adquiridos de manera independiente, etc.

Por citar un ejemplo, en la Ciudad Educativa de Doha en Qatar, conviven ocho universidades cuyos estudiantes pueden inscribirse en cursos ofrecidos por cualquiera de ellas y pueden construir subespecialidades mediante la combinación de cursos bajo ciertos principios de flexibilidad. El caso de la Universidad Paris-Saclay, compuesto por la integración de diez instituciones universitarias tiene un propósito similar de permitir acceso flexible a formaciones universitarias diversas. En este mismo espíritu de apertura a educación superior interuniversitaria, destacan los casos de la Ciudad de Innovación Kigali en Ruanda y del Incheon Global Campus en Corea del Sur, por mencionar algunos (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Casos de referencia en el análisis

Institución	País	Página electrónica
Ciudad Educativa de Doha	Catar	https://www.qf.org.qa/education/education-city
Universidad Paris-Saclay	Francia	https://www.universite-paris-saclay.fr/
Ciudad de Innovación de Kigali	Ruanda	https://www.africa50.com/investing-for-growth/projects-investments/kigali-innovation-city/
Campus Global Incheon	Corea del Sur	https://www.igc.or.kr/en/university01.do
Sistema Integrado de Calificaciones (iCGPA)	Malasia	https://www.um.edu.my/docs/um-magazine/4-executive-summary-pppm-2015-2025.pdf

También en el caso europeo destaca el esfuerzo para dar un paso más en el proyecto de integración regional conocido como el *Espacio Europeo de la Educación Superior*. Una primera aproximación interinstitucional, apoyada por el programa *Erasmus*, permite que las y los estudiantes de

una universidad europea puedan continuar parcialmente su formación en otros países de la región sin mayores dificultades de reconocimiento de los conocimientos adquiridos gracias al Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS, por sus siglas en inglés). Más recientemente, se ha presentado el proyecto para la creación de la carrera universitaria europea, que consistirá en un nuevo tipo de grado que se otorgará como licenciatura, maestría o doctorado europeos, a ofrecerse por un grupo de universidades alrededor del continente, basado en un criterio común y con validez automática en todos los países de la Unión Europea.²

Recomendaciones

Valdría la pena analizar si en el caso mexicano se han llevado a cabo esfuerzos estructurales serios para facilitar la integración interuniversitaria y para permitir mayor flexibilización en la oferta académica de la educación superior. Anticipo que la respuesta es negativa. Ello abre una oportunidad a explorarse en el marco de una política innovadora de la educación superior.

Por otra parte, la aún limitada diversificación institucional de la educación superior mexicana –amplia en teoría dado que cuenta con varios tipos de instituciones, sobre todo diferentes en cuanto a su gobernanza, pero aún muy enfocada en la formación universitaria tradicional y altamente concentrada en programas de licenciatura en ciencias sociales y humanidades– impone la necesidad de una revisión a fondo que permita contar con un sistema de educación superior robusto y verdaderamente diversificado.

² El documento de referencia se puede consultar en https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/2024-03/European_Degree_Communication_Graphic_Version_EN.pdf

Menos cursos, más experiencias de aprendizaje

Otro fenómeno interesante, propio de un contexto cambiante y con alto grado de digitalización, que se observa en la educación superior en el contexto global, tiene que ver con el cuestionamiento en torno a la tradicional idea de que el salón de clases es el único espacio adecuado para la enseñanza-aprendizaje, que ello requiere de cierta cantidad mínima de cursos y contenidos, y que el aprendizaje se mide por la vía de un examen que se resume en una calificación numérica, por mencionar algunas tradiciones del quehacer universitario que hasta tiempos recientes se han considerado inamovibles.

Especialmente por la convergencia de la forzada continuidad de actividades de manera remota debido a la reciente pandemia de COVID, aunada a la aceleración en la digitalización de la sociedad actual, es cada vez más común observar en diversos contextos de la educación superior el empleo de enfoques no tradicionales para facilitar el proceso enseñanza-aprendizaje. Destacan los siguientes:

a) *Reducción de cursos y de horas-clase*: el promedio de cursos y sus correspondientes horas-clase ha experimentado una significativa reducción en años recientes en diversos países. En Estados Unidos, se requiere cursar y aprobar en promedio un total de 40 cursos/semestre para que un estudiante de tiempo completo termine el equivalente a la licenciatura mexicana en 4 años. Más aún, ya existen diversas universidades con programas de licenciatura de 3 años. En Canadá el promedio de duración de una carrera universitaria es de 3 años para un grado regular. Es el caso también de Europa en donde las carreras tienen una duración promedio de 3.5 años. En todos estos casos, la carga académica de cursos es mucho menor que en el caso mexicano en el que se requieren en promedio 56 cursos para una carrera de 8 semestres. En resumen, la carga académica

de las universidades mexicanas es en general un 37% mayor que la de programas equivalentes en los Estados Unidos y en tanto que en ese país y en Europa destacan los esfuerzos hacia la reducción de tiempo hora-clase, en México es un aspecto al que no se le da importancia. Por ejemplo, al analizar el plan de estudios de la carrera de Licenciatura en Administración de la UNAM de los últimos 26 años, se observa que el tiempo total de duración disminuyó de 9 a 8 semestres, pero al mismo tiempo se incrementó el número de cursos de 54 a 56.³ La misma carrera en el ITESM requiere en su plan de estudios actual de un total de 9 semestres y 55 cursos.⁴

b) *Flexibilización curricular*: las cambiantes demandas del sector empleador y la evolución misma de la economía y sociedad contemporáneas, han influido en una interesante tendencia global hacia una mayor flexibilización en los contenidos curriculares, los métodos pedagógicos, la secuencialidad en la exposición de contenidos académicos a los estudiantes, la incorporación formal de experiencias de aprendizaje fuera de las aulas como parte de la malla curricular de programas académico y la evaluación holística del aprendizaje, entre otros aspectos. Todo ello se traduce en estructuras académicas más ágiles y con mayores grados de libertad para la modificación o actualización de programas académicos. La Tabla 2 permite comparar principales tendencias globales en la materia con respecto a la inercial tendencia prevalente en el sistema de educación superior mexicano. Las carreras universitarias de estudios generales, o de estudios interdisciplinarios, la formación dual con importantes elementos de experiencia práctica, las carreras universitarias interdisciplinarias con áreas de especialización personalizadas, son cada vez más

³ http://licenciaturas.fca.unam.mx/plan_administracion_2023.php

⁴ <https://samp.itesm.mx/Programas/VistaPrograma?clave=LAE06&modoVista=Periodos&idioma=ES&cols=0>

comunes en contextos universitarios en diversos países, en tanto que en México solo se presentan en casos aislados.

Tabla 2.

Aspecto	Tendencia global	México
Proporción de cursos de educación general como parte del plan de estudios de una carrera	30-50 %	1-5 %
Conocimientos requeridos para iniciar estudios	Demostración de competencia y de preparación (readiness)	Certificado de Preparatoria
Flexibilidad de elección de cursos	Amplia. Alta flexibilidad para adquirir conocimientos fuera de las áreas de la carrera	Limitada. Flexibilidad dentro de las áreas de conocimiento de la misma carrera.
Otorgamiento de grado intermedio para estudios inconclusos	Si	No
Total de cursos en el plan de estudios	Hacia la disminución	Estable o hacia el incremento
Secuencialidad de contenidos académicos	Baja	Alta
Flexibilidad para reconocer conocimientos fuera de la institución	Amplia	Limitada
Flexibilidad para reconocimiento de competencias adquiridas por cuenta propia	Alta	Limitada
Evaluación comprehensiva del aprendizaje	Amplia	Limitada

c) *Transversalidad del conocimiento*: el marcado énfasis en la formación profesionalizante, característico del modelo de educación superior mexicano, limita la posibilidad de que las y los estudiantes puedan adquirir habilidades de corte transversal que les sirvan para adaptarse con mayor facilidad a condiciones cambiantes del entorno y

que les de un carácter más integral en su formación no solo como profesionales sino también como agentes de cambio en sus entornos de vida y trabajo. Volviendo al caso de la Fundación Catar, las universidades que forman parte de la Ciudad Educativa de Doha han identificado un conjunto de habilidades transversales⁵ que todo el alumnado –independientemente de la profesión en la que se estén formando– deben adquirir para que al graduarse puedan recibir una certificación de habilidades junto con su diploma universitario. En Malasia se puso en marcha en 2015 un sistema de medición del desempeño académico estudiantil conocido como ICGPA (Ministry of Education, 2015) que permite que las universidades en lugar de otorgar un certificado de materias con la correspondiente calificación numérica por cada curso, reporten “ganancias de aprendizaje” en ocho dominios: conocimiento (que sería el equivalente a lo que resulta de un examen clásico de conocimientos por el que se otorga una calificación numérica) habilidades técnicas/prácticas/psicomotoras; habilidades sociales y responsabilidades; valores, actitudes y profesionalismo; comunicación, liderazgo y trabajo en equipo; solución de problemas y habilidades científicas; manejo de información y aprendizaje a lo largo de la vida; y habilidades administrativas y de emprendimiento. Esto no podría parecer diferente al enorme listado de habilidades que muchas universidades suelen declarar que sus estudiantes tendrán al graduarse de su carrera. La diferencia está en el uso de instrumentos estandarizados para la medición de competencias, así como en el diseño y ofrecimiento de intervenciones curriculares y extracurriculares que posibiliten la adquisición de las referidas competencias. Un importante elemento de la trans-

⁵ En el caso del sistema multiversitario de la Ciudad Educativa de Doha las habilidades incluyen entendimiento de sistemas complejos, pensamiento crítico, solución de problemas, comunicación efectiva, mentalidad de crecimiento, alfabetización en información y dominio funcional del idioma árabe.

versalidad es el reconocimiento de que tales competencias no se adquieren, sino solo se perfeccionan, en el tramo de edad entre 18 y 22 años. Debido a ello, para que este esfuerzo sea efectivo, es necesario colaborar con las instituciones de los niveles educativos previos al universitario para que desde edades tempranas se puedan diseñar intervenciones educativas que fomenten la adquisición de tales competencias. Este acercamiento o articulación interinstitucional permite además mitigar el típico aislamiento entre universidades y escuelas previas (Reimers y Marmolejo, 2021).

Recomendaciones

Dada la alta rigidez curricular de la educación superior mexicana, su capacidad de preparar estudiantes para necesidades sociales dinámicas y en un rápido proceso de cambio, es limitada y lenta. Los efectos de esta limitante serán de mayor impacto en la medida en que la sociedad y economía mexicanas transitan hacia un contexto crecientemente digitalizado y de mayor sofisticación.

Pudiera parecer ambicioso pero es necesario y urgente generar una discusión en México encaminada a propiciar una revisión a profundidad sobre el modelo de oferta académica de las universidades y sobre el correspondiente marco regulatorio, que, a la luz de necesidades presentes y de futuro del país, permita sentar bases para una posterior adopción de un modelo más dinámico que incorpore dimensiones de flexibilidad y eficiencia curricular y cuya puesta en marcha pudiese estar aparejada con mecanismos de estímulo y seguimiento.

Este es un proceso que requiere de estudios a profundidad con una perspectiva comparada internacional, así como diálogo con y entre actores clave no solo en el ámbito educativo sino también en los sectores empleador, social y gubernamental.

Una nota final

Naturalmente que existen una mayor cantidad de tendencias y desarrollos de interés en la educación superior a nivel internacional que merecen un análisis en torno a su sentido de urgencia y al grado de aplicabilidad al caso mexicano. Por otra parte, en México también existen experiencias que merecen el interés de audiencias interesadas en la formulación y puesta en marcha de políticas de educación superior.

La intención de seleccionar solamente algunas tendencias es con el interés de enfatizar que, con la mirada puesta en la atención a las necesidades de México y con un análisis que vaya más allá del horizonte doméstico, es posible fundamentar la importancia y necesidad de cambios sustantivos en el modelo académico-pedagógico prevalente en México.

Referencias

- ANUIES (2023). Anuario Estadístico de la Población Escolar en Educación Superior. Ciclo Escolar 2022-2023. http://www.anuies.mx/gestor/data/personal/anuies05/anuario/Anuario_Educacion_Superior_2022-2023.zip
- Hanson, M. (2024). College Enrollment & Student Demographic Statistics. EducationData.org. <https://educationdata.org/college-enrollment-statistics>
- Remiers, F. y F. Marmolejo (coord.). (2021). La colaboración escuela-universidad durante la pandemia: manteniendo las oportunidades educativas y reinventando la educación. México: ANUIES. <http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/211001101752Colaboracion+escuela-universidad+Libre+acceso.pdf>

Futuros posibles para la internacionalización de la educación superior en México

Gerardo Blanco Ramírez*

Resumen

La internacionalización de la educación superior en México se ha estancado en años recientes, afectando la importancia relativa del sistema educativo mexicano en el mundo. Este capítulo presenta un análisis del estado actual de la internacionalización en México y ofrece opciones a considerar para el establecimiento de una política educativa y agenda de trabajo a futuro sobre el tema. A través de un análisis comparativo usando países latinoamericanos como referente, se vislumbran las alternativas de acción posibles y su viabilidad respectiva. Para evitar que México se siga rezagando internacionalmente, un plan nacional para la internacionalización de la educación superior que vaya más allá de las orientaciones políticas de corto plazo es necesario. Afortunadamente, los recursos y experticia necesarios para este plan están disponibles y lo que hace falta es voluntad política.

* Profesor-investigador y director académico del Centro para la Educación Superior Internacional, Boston College.

Internacionalización en México: cuando la geografía no garantiza relevancia

México cuenta con una posición geográfica privilegiada. Su sistema educativo está rodeado por dos océanos que comunican con Europa, África y Asia. Es parte de un bloque económico masivo junto con Canadá y los Estados Unidos y tiene una de las economías y poblaciones más grandes de la región. A pesar de las expectativas que estas características pudieran generar, México no figura como destino o fuente de estudiantes internacionales a pesar de un incremento paulatino en movilidad académica (Rodríguez Betanzos *et al.*, 2018). Sin embargo, comparado con el crecimiento del fenómeno global de movilidad académica, de hecho, México ha disminuido en su importancia relativa. Project Atlas (Institute for International Education, 2022) presenta datos valiosos sobre la situación de la internacionalización de la educación superior en México: el crecimiento de un 4.1% de 2022 a 2023 en estudiantes internacionales en México refleja una situación de estancamiento, mientras que Argentina incrementó un 8.9% y Chile un 5.3%. La misma base de datos refleja que México cuenta con una proporción del 1% de estudiantes internacionales. Aunque no sería realista comparar esta cifra con el 30% de Canadá o el 24% de Australia, incluso los referentes en la región como Argentina y Chile tienen respectivamente una proporción del 4% y 2%.

En investigación, México tampoco destaca en áreas clave del conocimiento. El ranking de investigación por países (Scimago, 2024) de hecho refleja que México ha ido perdiendo posiciones año tras año y está actualmente en el lugar 33, siendo ya rebasado por sistemas de educación superior con menores recursos como Egipto y Pakistán. En los rankings globales en educación superior, llama la atención que ninguna universidad del país figura entre las primeras quinientas del mundo en *Times Higher Education*, entre otros. A pesar de que los rankings no

presentan una perspectiva completa de la calidad de una institución, sí reflejan de manera precisa la actividad investigativa y en este rubro, las instituciones de educación superior (IES) mexicanas no se desempeñan de acuerdo con las expectativas que pudieran esperarse dada la ubicación estratégica o el tamaño de la población y economía de la nación.

Una de las razones posibles, aunque no la única, de los rezagos mencionados hasta ahora es que México carece de una estrategia o plan nacional para la internacionalización o de un plan de posicionamiento de atractividad territorial. Gacel-Ávila (2020) puntualizó esta situación de manera muy concreta al indicar que el “gobierno mexicano es uno de los que menos promueve y apoya la internacionalización” (p. 37). Históricamente, la movilidad saliente a nivel posgrado ha sido una de las fortalezas de la internacionalización de la educación superior en México y un impulso a la actividad de investigación (López Murillo, 2023). Sin embargo y a pesar de que la internacionalización no se limita únicamente a la movilidad, la reciente inestabilidad generada en torno al CONAHCYT, ha debilitado uno de los pocos aspectos estables de la internacionalización de la educación superior en México.

Uno de los pocos avances recientes en temas de internacionalización de la educación superior en el país ha sido la inclusión de la internacionalización en la Ley General de Educación Superior de 2021. Sin embargo, esta inclusión orientada a una “internacionalización solidaria” carece de una visión auténticamente global, ignora el estado del arte en el tema y no se traduce en un plan específico de acción. Estas limitaciones se discuten en una sección subsecuente.

En temas de internacionalización de la educación superior, queda claro que México hace evidente que, sin un esfuerzo estratégico y concertado, una ubicación privilegiada no basta para garantizar la relevancia global en el sistema competitivo actual. Esta realidad tiene que ver directamente con la definición misma de la internacionalización,

que precisamente requiere “integrar en las funciones sustantivas de las IES una dimensión global, internacional, intercultural, comparada e interdisciplinaria” (Gacel-Ávila, 2006, p. 61). Como resultado, sin esfuerzos intencionales y enfocados, la internacionalización, sea solidaria o de cualquier otra orientación, no puede alcanzarse.

Posibles futuros

Siguiendo el método heurístico de Inayatullah (2023) para identificar posibles futuros, se necesita establecer un balance entre las presiones del presente, la atracción del futuro y el peso de la historia. En este sentido, cabe mencionar que el presente de la internacionalización en México debe considerar una serie de desafíos bastante serios que incluyen los efectos del cambio climático y la polarización social en temas políticos e ideológicos. Asimismo, en el campo de las relaciones internacionales que marcan la pauta para la cooperación internacional en temas de educación superior, México está en medio de disputas diplomáticas en una región que, debido a sus divisiones, se está relegando en la irrelevancia internacional (Lagos *et al.*, 2022). Por encima de estos problemas, la violencia generada por el narcotráfico ha empañado la imagen nacional ya que gran parte del territorio se considera de alto riesgo lo que presenta un impedimento importante a la movilidad internacional entrante.

Un segundo aspecto en el heurístico de futuros posibles, el peso de la historia, presenta retos adicionales. A pesar de la importancia relativa que México tuvo como parte del movimiento de países no alineados, los procesos geopolíticos actuales, desde Israel hasta Ucrania, no involucran a México o a ningún país latinoamericano como negociadores o puentes de diálogo. Al mismo tiempo, la cooperación con Canadá y los Estados Unidos en temas de integración comercial se ha ido enfriando

y perdiendo importancia mientras que otras zonas de libre comercio han surgido desde el cono sur hasta el sureste de Asia y se han convertido rápidamente en ejemplos de cooperación en educación superior (Umemiya *et al.*, 2014; Verger y Hermo, 2010) mientras que NAFTA y sus pactos sucesores no resultaron en integración u homologación académica.

Aunado a las presiones actuales y a la imagen negativa que se ha generado en cuestiones de seguridad, México tiene una larga historia de violencia de estado hacia la educación superior; desde el movimiento estudiantil de 1968 hasta la masacre de estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa (Blanco Ramírez y Metcalfe, 2016). Lejos de haberse superado este legado tan oscuro, la ocupación en años recientes de la Universidad de las Américas Puebla por el gobierno del Estado de Puebla (Blanco, 2021), pone a México en compañía de países como Nicaragua, donde se decomisan o cierran universidades, violando la autonomía universitaria.

Las presiones presentes y el peso de la historia no forjan el destino de un país, pero sí exigen un cambio de rumbo.

Futuros deseables e internacionalización

A pesar de los desafíos discutidos en la sección anterior, el heurístico de futuros posibles (Inayatullah, 2023) considera el futuro como un ideal que le da forma y dirección a las acciones en el presente. En temas de educación superior, la atracción del futuro nos exige ante todo prestar atención a la sostenibilidad. Las innovaciones necesarias en transporte y energía, por dar un ejemplo, requieren de la investigación que se lleva a cabo en las universidades y la formación de cohortes de personal técnico y especializado. De igual manera y con la misma importancia, las sociedades cada vez más digitalizadas requieren no solamente aprender

habilidades técnicas o alfabetización tecnológica, sino también fundamentos éticos y de convivencia y sobre todo promover el pensamiento crítico que permita discernir fuentes de información y combatir los efectos negativos de la desinformación. Estas mismas habilidades se vuelven urgentes con el uso cada vez más generalizado de la inteligencia artificial. En muchos sentidos, el futuro de la internacionalización consistirá en utilizar el potencial de las nuevas tecnologías para generar experiencias de realidad inmersiva, aumentada y en el metaverso para promover el aprendizaje global para todas y todos los estudiantes.

Todas las definiciones de internacionalización convergen en reconocer la importancia de la interculturalidad. De hecho, las definiciones más aceptadas (de Wit, 2019; Knight, 2005) ponen la dimensión intercultural antes de la dimensión internacional o global. El mundo actual está cada vez más fracturado. Las divisiones ideológicas y políticas se hacen evidentes con las redes sociales exacerbándolas todavía más. Los retos a la sostenibilidad no son únicamente ambientales; también hay retos sociales hacia la sostenibilidad y la posibilidad de conflictos violentos entre países o a su interior constituye una amenaza para las sociedades actuales. La promoción de la internacionalización de la educación superior tiene el potencial de promover el diálogo y la tolerancia. El aprendizaje intercultural que resulta de las actividades de internacionalización puede aplicarse no solamente hacia el establecimiento de puentes internacionales, sino también para abrir canales de comunicación a pesar de diferencias que parecen insalvables.

Internacionalización y transiciones políticas

A pesar de que la comunidad académica ha criticado algunas manifestaciones de la internacionalización de la educación superior por su orientación comercializada (de Wit y Deca, 2020), no se debe considerar

a este concepto como exclusivo de alguna orientación ideológica particular. En México en concreto, se corre el riesgo de descartar la importancia de la internacionalización por considerársele un proceso neoliberal. Este posible supuesto ignora que algunas de las corrientes más fuertes en el tema, como la internacionalización de la educación superior para la sociedad (Jones *et al.*, 2021) y la internacionalización descolonizadora (Heleta y Chasi, 2023) son compatibles conceptualmente con amplias orientaciones en políticas públicas.

Más aún, en el contexto latinoamericano no se identifica un patrón entre la internacionalización de la educación superior y las políticas educativas. Como muestra el Cuadro 1, de acuerdo con el análisis comparado de países que cuentan con planes de internacionalización de la educación superior (de Wit *et al.*, 2019), los únicos países latinoamericanos que en años recientes han contado con éstos son Brasil y Ecuador. Ambos países han tenido gobiernos con orientaciones políticas muy diferentes e incluso se les ha considerado parte de la llamada marea rosa con gobiernos de orientación social-demócrata o de nueva izquierda. A pesar de que estos planes de internacionalización son poco comunes en la región, incluso algunos países que no cuentan con ellos, como Chile y Colombia, cuentan con iniciativas no-gubernamentales de atraktividad territorial, a saber, respectivamente *Learn Chile* (Aprende Chile) y CCKY (*Colombia Challenge Your Knowledge* –Colombia desafía tu conocimiento).

Estos ejemplos ilustran que la internacionalización de la educación superior es compatible con diferentes orientaciones políticas y de ningún modo se le puede considerar exclusiva de los llamados movimientos políticos neoliberales.

Cuadro 1. Comparativo de planes e iniciativas de internacionalización en Latinoamérica

País	Plan de internacionalización	Iniciativas de internacionalización
Brasil	Sí	Ciencia sin fronteras; Programa Brasileño de movilidad científica; Capes-Print
Chile	No	Learn Chile
Colombia	No	CCYK: Colombia Challenge your Knowledge
Ecuador	Sí	Proyecto Prometeo; Agenda 2035; Estándares CACES
México	No	

Más allá de la internacionalización solidaria

El concepto de internacionalización solidaria plasmado en la Ley General de Educación Superior (2021) definido como “la cooperación y el apoyo educativo, con pleno respeto a la soberanía de cada país, a fin de establecer procesos multilaterales de formación, vinculación, intercambio, movilidad e investigación, a partir de una perspectiva diversa y global” (p. 7) constituye un importante reconocimiento. Sin embargo, como es el caso de las políticas públicas en general, la implementación de las leyes es lo que tiene un impacto en la realidad de las instituciones.

A pesar del avance que representa el posicionar la internacionalización dentro de la Ley General de Educación Superior vigente, el concepto de internacionalización solidaria presenta limitaciones importantes. En primer lugar, al igual que algunas otras definiciones de internacionalización ésta es demasiado general, careciendo de especificidad (de Wit, 2023). Este nuevo concepto ignora la existencia ya anterior de la internacionalización de la educación para la sociedad (Jones *et al.*, 2021) y la internacionalización humanitaria y por lo tanto comete el error del nacionalismo conceptual y metodológico (Shahjahan y Kezar, 2013).

En vez de descartar el concepto, valdría la pena enfocarse en sus aspectos más rescatables y orientar esta internacionalización solidaria

hacia el aprendizaje para la interculturalidad local, nacional y global que se incluya en todas las funciones sustantivas de la universidad: formación, investigación y vinculación. Este reencuadre es necesario para que la internacionalización se enfoque en el porqué de internacionalizar. La internacionalización no es un fin en sí mismo, sino un vehículo para formar una ciudadanía más tolerante, empática y respetuosa de las diferencias.

Propuestas para un futuro deseable en internacionalización

La internacionalización de la educación superior en México ha sufrido décadas de abandono y en la actualidad parece imperar un derrotismo generalizado al no existir iniciativas gubernamentales o de otra índole que reanimen la cooperación internacional en investigación, la movilidad académica o el aprendizaje intercultural. Aunque esta postura pudiese entenderse dado el peso de la historia (Inayatullah, 2023), que ha empañado la imagen internacional del país, la educación superior no es solamente un reflejo de las relaciones internacionales sino también un agente posible de cambio.

Dada la urgencia de educar para la ciudadanía local, nacional y global, hace falta desarrollar el primer plan nacional para la internacionalización de la educación superior. México cuenta con las y los expertos necesarios para realizar esta tarea y estos expertos cuentan con las redes internacionales necesarias para retroalimentar y validar dicho plan. Un plan nacional de internacionalización debería aprender de las lecciones de otros planes en la región y recibir el apoyo y la continuidad de los gobiernos futuros más allá de divisiones partidistas. Este plan deberá incluir una estrategia de atractividad territorial para la educación superior y aprovechar la enorme riqueza de las IES con las que México ha contado a lo largo de su historia.

A pesar de las limitaciones discutidas en torno al concepto de internacionalización solidaria, uno de los ejemplos de cómo se puede concretizar este concepto sería posicionar a las IES mexicanas como fuente de ideas en torno a México como corredor migratorio. Un punto central sería promover el intercambio académico con países como Colombia y Ecuador que han avanzado teorías y prácticas relacionadas con la educación para la paz y la reconciliación social. Centrar la educación en derechos humanos como eje transversal del currículo a nivel terciario sería una forma prometedora para formar en ciudadanía nacional y global. El diálogo inter-grupal y la comunicación intercultural deberán incluirse en el perfil de egreso de la mayoría, si es que no de todos, los programas académicos en el país. Este cambio sería un paso enorme hacia el reconocimiento de que la sociedad mexicana es multilingüe, multiétnica y multicultural.

En conclusión, en la próxima transición política, México tendrá que decidir entre seguir considerando a la internacionalización de la educación superior como un lujo o comenzar a utilizarla como un instrumento para detener, o incluso revertir, el deterioro de la imagen internacional del país. A pesar de tener legados mixtos, algunos países han utilizado la movilidad académica internacional para mejorar su imagen internacional. Este es el caso de los Estados Unidos con el Programa *Fulbright*. A pesar de un legado complejo dado el racismo a su interior y el intervencionismo al exterior, el programa Fulbright proyecta una imagen de competencia y emotividad no solo hacia las universidades estadounidenses sino hacia su sociedad en general (Blanco *et al.*, 2022). La República Popular de China cuenta con los institutos Confucio y existen bastantes programas de atractividad territorial asociados con la educación superior, algunas de ellas en América Latina como se ha mencionado en este capítulo.

Más allá de mejorar la imagen internacional que se ha ido empañando y el aislamiento paulatino que el país ha vivido, la internacionalización de la educación superior, si se entiende de manera integral, puede crear generaciones más tolerantes e incluyentes que son capaces de dialogar ante las diferencias. El propósito de la internacionalización es fomentar la interculturalidad local, nacional y global y promover la ciudadanía en estas mismas tres dimensiones. Si hay un lujo que México no puede darse es permitir que continúe el deterioro del tejido social a su interior y de su imagen al exterior. La internacionalización de la educación superior puede contribuir a fortalecer ambos aspectos. Por lo tanto, es urgente convocar a la creación de un plan nacional de internacionalización de la educación superior y comprometer a los próximos gobiernos a darle apoyo y continuidad.

Referencias

- Blanco, G. L. (2021). The assault on private higher education must stop. University World News. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20210716102543566>
- Blanco, G. L., Rombalski, M. y Maldonado, J. (2022). Fulbrighters without Fulbright: Branding U.S. Internationalization of Higher Education in a Context of Racial Justice. *Journal of Marketing for Higher Education*, 1-14.
- Blanco Ramírez, G. y Scott Metcalfe, A. (2017). Hashtivism as public discourse: Exploring online student activism in response to state violence and forced disappearances in Mexico. *Research in Education*, 97(1), 56-75.
- De Wit, J. W. M. (2024). 'Everything That Quacks is Internationalization' –Critical Reflections on the Evolution of Higher Education Internationalization. *Journal of Studies in International Education*, 28(1).
- De Wit, J. W. M. (2019). Internationalization in Higher Education, a Critical Review. *SFU Educational Review*, 12(3), 9-17.

- De Wit, J. W. M. y Deca, L. (2020). Internationalization of higher education, challenges and opportunities for the next decade. *European Higher Education Area: Challenges for a New Decade*, 3-11.
- De Wit, H., Rumbley, L.E., Craciun, D., Mihut, G. y Woldegiyorgis, A. (2019). International Mapping of National Tertiary Education Internationalization Strategies and Plans (NTEISPs). *CIHE Perspectives* no. 12. Boston College Centre for International Higher Education.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2021, 20 de abril). Ley General de Educación. México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_20-0421.pdf
- Gacel-Ávila, J. (2006). La internacionalización de las universidades: interna, procesos, estrategias. Universidad de Guadalajara, Coordinación General de Cooperación e Internacionalización.
- Gacel-Ávila, J. (2020). COVID-19: Riesgos y oportunidades para la internacionalización de la educación superior en México. *Revista de Educación Superior en América Latina*.
- Heleta, S. y Chasi, S. (2023). Rethinking and redefining internationalisation of higher education in South Africa using a decolonial lens. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 45(3), 261-275.
- Inayatullah, S. (2023). The Futures Triangle: Origins and Iterations. *World Futures Review*, 15(2-4), 112-121.
- Institute for International Education (2023). Project Atlas: Global mobility trends. https://www.iie.org/wp-content/uploads/2024/01/Project-Atlas_Infographic_2023_2.pdf
- Jones, E., Leask, B., Brandenburg, U. y De Wit, H. (2021). Global social responsibility and the internationalization of higher education for society. *Journal of Studies in International Education*, 25(4), 330-347.
- Karath, K. (2023). Seizure of Nicaraguan university deals blow to nation's scientists. *Science* (New York, NY), 381(6661), 934-934.

- Knight, J. (2005). An internationalization model: responding to new realities and challenges. *Higher education in Latin America: The international dimension*, 1-38.
- Lagos, R., Castañeda, J. G. y Aguilar Camín, H. (2022). *La nueva soledad de América Latina: una conversación*. Penguin Random House.
- Lopez-Murillo, K. (2023). Diverse socio-economic backgrounds and international pathways: European mobility opportunities through a scholarship programme for Mexican doctoral students. *Higher Education*, 1-21.
- Rodríguez Betanzos, A.; Ibarra, B.; Cortes, C. y Castiello-Gutiérrez, S. (2018). El reporte PATLANI y la movilidad estudiantil internacional en México. *Educación Global* (22), 5-12.
- Shahjahan, R. A. y Kezar, A. J. (2013). Beyond the “national container” addressing methodological nationalism in higher education research. *Educational Researcher*, 42(1), 20-29.
- Scimago Journal and Country Rank (2024). https://www.iie.org/wp-content/uploads/2024/01/Project-Atlas_Infographic_2023_2.pdf
- Umemiya, N., Yonezawa, A., Yogo, T. y Tsutsumi, K. (2014). The Impact of Inter-university Exchange and Cooperation on Doctoral Programs in Southeast Asia. *Emerging International Dimensions in East Asian Higher Education*, 167-183.
- Verger, A. y Hermo, J. P. (2010). The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and MERCOSUR-Educativo. *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 105-120.

Un futuro posible: regulación, gobernanza y autonomía¹

Adrián Acosta Silva

Resumen

El argumento central que articula las reflexiones y propuestas de este trabajo es que las políticas de educación superior instrumentadas en el pasado reciente (2012-2024) han sido incapaces de resolver satisfactoriamente los rezagos acumulados en el sistema. Al caracterizar los problemas centrales como “problemas perversos” (*wicked problems*), se plantea como hipótesis causal de los mismos las deficientes relaciones entre la regulación pública, la gobernanza institucional y la autonomía académica de las instituciones y subsistemas de educación superior tanto a nivel nacional como subnacional y local. Por ello, se propone la construcción de un nuevo marco de regulación y de políticas post-gerencial y post-burocrático, con un enfoque de prospectiva estratégica orientado a la búsqueda de escenarios deseables y posibles para la educación superior mexicana en los años por venir.

Palabras clave: prospectiva estratégica, problemas perversos, regulación pública, gobernanza sistémica, autonomía universitaria.

1 Agradezco el apoyo de Sandra Judith Gómez González, investigadora del CEED-UdeG, y de Arturo Martínez Pardo, estudiante del DGE-S-CUCEA, para la localización de los datos contenidos en este texto.

La historia reciente de la educación superior en México es una historia de rezagos acumulados, desafíos emergentes y oportunidades perdidas. A pesar de la lenta pero caótica expansión de las ofertas públicas y privadas, de la relativa diversificación de instituciones y programas, o del lento crecimiento incremental de la matrícula y de la cobertura, múltiples déficits e insuficiencias caracterizan los resultados de políticas erráticas, inconsistentes, basadas en supuestos heroicos o en creencias falsas. En más de un sentido, la historia de las políticas es una prolongada trayectoria de claroscuros, poblada de algunos logros esperanzadores, muchas decepciones acumuladas, y proyectos siempre arrojados a ese gran bote de basura al que llamamos, por economía verbal e intelectual, futuro.

¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Qué explicación puede formularse para que ello suceda en el segundo sistema de educación superior más grande de América Latina, en donde surgió una de las tres primeras grandes universidades de la región, en el siglo xvi? ¿Es posible formular una agenda de políticas basada en evidencias, dirigida a resolver los “problemas perversos” (*wicked problems*) que caracterizan la historia reciente de las políticas de la educación superior mexicana? Estas cuestiones están en la base de las siguientes notas, que tienen como propósito central el de reflexionar sobre las posibilidades del diseño y el contenido de nuevas políticas de educación superior para el futuro próximo (2024-2030).

La premisa general de estas notas es que las políticas instrumentadas en el pasado reciente han tenido tres efectos sistémicos: a) la sobrerregulación del sector público y la sub-regulación del sector privado; b) el desplazamiento de las universidades públicas autónomas como el centro de las políticas, y el incremento de la importancia de las IES públicas no universitarias, y de miles pequeñas instituciones privadas de consistencia y calidad dudosa; y, c) el endurecimiento de

las brechas de desigualdad y calidad entre las opciones profesionales y de investigación en el sistema de educación superior. Estos efectos marcan el presente del sistema, y anticipan las rutas de los posibles futuros de los cambios en la agenda de las políticas de la educación superior para los próximos años.

Las ideas y las políticas

Si se revisa el comportamiento de la educación superior en los últimos años (2012-2024), es posible apreciar el tamaño de los rezagos, la dimensión de las oportunidades, y la complejidad de los desafíos presentes y del porvenir. Los indicadores del comportamiento sistémico de la educación terciaria mexicana forman el núcleo duro de las métricas comúnmente utilizadas para describir y comparar la evolución de los problemas del sector, pero por sí mismos no ofrecen una explicación clara de las causas y los contextos en que se producen esos datos. Contra la creencia arraigada de que la frialdad o dureza de los números explican por sí mismos todo lo demás, cabe recordar que en cualquier ejercicio de sociología de la acción pública los datos están siempre asociados no solo a los diagnósticos de políticas sino también, y quizá de manera central, a las ideas que los fundamentan.

En el caso de la experiencia mexicana, es posible identificar dos ideas dominantes de políticas claramente diferenciadas: las basadas en la evaluación de la calidad y el financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo, y las de la universalización, gratuidad y obligatoriedad de la educación superior. Una está basada en el uso discreto o intensivo de indicadores o estímulos al desempeño. La otra está basada en el control directo gubernamental en el comportamiento de las IES. Una puede ser caracterizada como el *modelo gerencial* de las políticas. La otra, como el *modelo burocrático* de las políticas. La primera

es dominada por el enfoque de la “nueva gestión pública” y coloca el énfasis en los incentivos al desempeño. La segunda descansa en los principios de la administración pública tradicional y concentra la atención gubernamental en el control político sobre los recursos.

No obstante, el punto de partida en común de ambas ideas, y los modelos y enfoques que se desprenden, es la naturaleza compleja de los problemas públicos que se pretende, o se ha pretendido, resolver. Esa naturaleza compleja es una característica de los problemas “perversos” o “malvados” que habitan la acción pública, es decir, problemas mal definidos, cambiantes, de causalidades imprecisas, sujetos a externalidades positivas o negativas que cambian continuamente su composición o incrementan su carácter difuso. Son problemas “rebeldes”, que se resisten a ser resueltos con instrumentos de políticas convencionales, y donde la búsqueda de soluciones “sistémicas”, “holísticas” o “integrales” constituye el santo grial de las políticas (Newman y Head, 2017; Rittel y Webber, 1973). En el caso de la educación superior mexicana contemporánea, algunos de esos problemas tienen que ver con la regulación y la gobernanza de un sistema débilmente articulado, donde las lógicas de intervención gubernamental mantienen relaciones de tensión constante con las lógicas autonómicas públicas o privadas de conglomerados institucionales que operan en contextos socioeconómicos, territoriales y poblacionales heterogéneos.

La regulación consiste en la acción deliberada, intencional, del gobierno por modelar los comportamientos sistémicos del sector, impulsando acciones coordinadas y cooperativas entre las diversas organizaciones que confluyen en la educación terciaria pública y privada, universitaria y no universitaria. La experiencia de la regulación pública de la educación superior mexicana durante las últimas décadas contempla contemplan la aplicación de dos grandes tipos de instrumentos: las leyes y las políticas. Ambos configuran las “reglas del juego”

en el sector. En los últimos sexenios hemos observado la utilización de ambos tipos de instrumentos: los incentivos al desempeño (1989-2018) basados en bolsas extraordinarias de financiamiento público, y la expedición de normativas como la “Ley de coordinación de la educación superior” (1978), a la que sustituyó en el gobierno actual (2018-2024) una “Ley general de educación superior” (2021), y una “Ley de humanidades, ciencia, tecnología e innovación” (2023). Además, apenas en diciembre del 2023 fue publicado el Programa Nacional de Educación Superior (PRONES), que constituye el eje operativo de implementación de la LGES. Junto a estas políticas y normativas, hay que agregar que a lo largo de los últimos años también se han multiplicado organismos, programas y acuerdos relacionados con la regulación obligatoria o voluntaria de la educación superior pública y privada como el Ceneval, los COPAES, MEJOREDU, el PRODEP, los CIEES, o distintas reformas al RVOE, pero cuyos efectos son difusos, sus impactos sistémicos débiles, y su influencia en la toma de decisiones de política pública no es clara.

En ese contexto, el problema de la regulación de la educación superior incluye un par de problemas típicos de la complejidad sistémica del sector. De un lado, el problema de la gobernanza. Del otro, el de la autonomía académica de las instituciones, en especial de las universidades públicas federales y estatales, y de los centros públicos de investigación. Uno se caracteriza por las dificultades gubernamentales de integración, coordinación y cooperación de un sistema débilmente articulado. El otro, por la legitimidad de las libertades de cátedra e investigación que caracterizan la autonomía académica e intelectual de las instituciones públicas de educación superior y las organizaciones especializadas en la producción de ciencia básica, aplicada y desarrollo experimental.

Estos problemas de regulación, gobernanza y autonomía están asociados a la persistencia de rezagos estructurales acumulados a lo largo

del siglo **xxi**, que se convierten, paradójicamente, en oportunidades de acción pública en un contexto de desafíos emergentes. En las siguientes páginas se enuncian esos conjuntos de problemas y su importancia en la construcción de una agenda para el futuro de las políticas de educación superior en nuestro país.

Los rezagos

A lo largo del siglo **XXI** se observa un lento proceso de expansión de la matrícula, las instituciones y el profesorado al que acompaña la acumulación de varios déficits socioeducativos (Anexo, Gráficos 1, 2 y 3). La tasa de cobertura, la equidad en el acceso, o el envejecimiento del profesorado, forman tres de los rezagos estructurales que persisten y se incrementan en un contexto de un financiamiento público errático y crónicamente insuficiente (Anexo, Gráfico 4). Desde hace décadas, permanecemos atrapados en la etapa de masificación de la matrícula, a pesar del incremento de instituciones y programas de educación terciaria tanto públicos como privados, y en un contexto de creciente precarización de las condiciones laborales de la gran mayoría del profesorado del sector.

Hoy, solo 4 de cada 10 jóvenes en edad de cursar estudios superiores (19-23 años) pueden acceder a alguna modalidad de la educación terciaria. La demanda por el ingreso a las universidades públicas autónomas domina las preferencias y expectativas de los miles de jóvenes egresados del nivel medio superior; pero solo pueden ingresar, en promedio, 3 de cada 10. Hay un claro proceso de envejecimiento del profesorado en la educación superior, donde laboran casi medio millón de docentes de instituciones públicas y privadas de distintas orientaciones, organización e historia. Según datos del Gobierno de México/ ENOE (2023), la edad promedio de los profesores de enseñanza superior

es de 47.3 años, y más de la mitad del profesorado se ubica en el rango de entre los 45 y los 54 años. Entre el profesorado predominan claramente las contrataciones de tiempo parcial: menos de un tercio de los puestos docentes son de tiempo completo.

Estos tres rezagos configuran problemas perversos en sí mismos. La aspiración por la universalización de la educación superior se basa en el supuesto de que los jóvenes no pueden acceder a la educación superior por falta de recursos, y a partir de ello se han diseñado políticas de “becarización” de la educación superior públicas para resolver el problema de la equidad en el acceso. Sin embargo, diversos estudios muestran como son factores de contexto (origen social, entornos familiares, ingreso económico), y factores de desempeño del nivel previo (principalmente abandonos y eficiencia terminal en la educación media superior), los que influyen en la baja tasa de cobertura de la educación superior.

Los datos al respecto son elocuentes. Menos de 7 de cada 10 jóvenes que ingresan a la preparatoria logran egresar 3 años después. En ello influye el hecho de que 1 de cada 10 abandonan la escuela entre el primero y el segundo año de ese nivel educativo. Eso contrasta con el hecho de que la tasa de absorción de la educación superior respecto de los egresados del nivel previo sea del 71.8%, es decir, de cada 10 solicitantes a ingresar a alguna modalidad de educación superior solo logran hacerlo 7. En otras palabras, la baja eficiencia terminal y los abandonos en el nivel medio superior parecen ser las causas principales del lento crecimiento de la tasa de cobertura en la educación superior (Anexo, Gráficos 5 y 6).

El otro rezago tiene que ver con la persistencia de la demanda de ingreso a las universidades públicas autónomas estatales y federales, a pesar de la creación de grandes corporativos privados de educación superior y de decenas de pequeños y medianos establecimientos privados de educación superior en todo el país, o de las 203 sedes de las

“Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” creadas en todo el país durante el último sexenio (UBBJG, 2024). Este problema tiene que ver con factores de causalidad sociológica, relacionados con las estructuras de oportunidades que muchos estudiantes y sus familias perciben en las carreras tradicionales que ofrecen las universidades públicas, pero también en la legitimidad práctica de ciertas opciones profesionales (medicina, derecho, contaduría, administración, negocios internacionales), que ejercen una fuerte influencia para los jóvenes egresados de la educación media superior. Asimismo, existen factores extraescolares que influyen en las posibilidades de acceso a la educación superior universitaria, entre los que destaca la escolaridad de los padres, el ingreso económico de las familias, y la ocupación del jefe/jefa del hogar (Blanco, 2023).

En lo que respecta al tercer rezago señalado (insuficiencia y envejecimiento del profesorado), es posible observar el hecho de que hoy la mayor parte del profesorado de la educación superior se desempeña en el contexto de un régimen académico caracterizado por la docencia más que por la investigación. 7 de cada 10 profesores son contratados por horas, y solo en las universidades públicas y los centros especializados de investigación se incrementa ligeramente la proporción de profesores de tiempo completo (4 de cada 10). Además, casi la mitad del profesorado se encuentra hoy en un rango de edad ubicado entre los 45 y los 54 años, pero que en el caso de los de tiempo completo es de una mayor edad (54-65 años) (Gobierno de México/ENOE, 2023), lo que significa que en el futuro próximo tendremos no solo un profesorado insuficiente, sino que también se desempeña en condiciones poco favorables para enfrentar los cambios en la diversificación de los perfiles estudiantiles, las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la educación superior, y en los modos de aprendizajes del siglo XXI.

Se pueden agregar varios rezagos más: las brechas de desigualdad en el acceso o en la calidad de los programas e instituciones; la baja matrícula de los posgrados; una internacionalización de muy baja intensidad, sin mapas ni brújulas orientadoras; el persistente problema de los aprendizajes; las dificultades de la inserción laboral de los egresados; la insuficiencia de la cantidad y calidad de investigadores para el desarrollo científico y tecnológico en un contexto de transición acelerada de la economía basada en el conocimiento (patentes, innovaciones) hacia la configuración de la “sociedad de la inteligencia” (la irrupción de la inteligencia artificial, robotización de los empleos, la digitalización, la “gobernanza algorítmica”, etc.) (Anexo, Gráfico 7).

Enfrentar estos rezagos se constituye como una prioridad de acción pública, en el contexto de una agenda de políticas que pretenda resolverlos como una condición de mejoramiento de las oportunidades formativas de los jóvenes que hoy transitan por los niveles previos a la educación superior.

Las oportunidades

Los rezagos significan necesidades no atendidas, estimadas a partir de resultados públicos mensurables y perceptibles para la población. Las oportunidades significan posibilidades de acción pública organizada que permiten enfrentar los rezagos acumulados en el pasado reciente, pero también promover cambios en el enfoque de las políticas públicas del futuro cercano. No obstante, las oportunidades no son eternas. Requieren de atención, tiempo y recursos para aprovecharlas y convertirlas en soluciones. Desde esa perspectiva, se pueden identificar tres grandes áreas de oportunidades estratégicas para un nuevo gobierno:

- *El nuevo bono demográfico.* Según cálculos de la CONAPO (2023), desde el año 2020 comenzamos a experimentar la transición de una sociedad predominantemente juvenil (0-19 años) a una sociedad de adultos jóvenes (20-39). Esta transición se alargará durante las próximas cinco décadas (hasta el año 2070), lo cual significa una enorme oportunidad para gestionar el desarrollo de la educación superior, elevando las tasas de cobertura nacional y subnacionales, incorporando esquemas de educación superior a lo largo de la vida para poblaciones distintas a las que observamos en los últimos cincuenta años (1970-2020). La disminución relativa de la población de niños y jóvenes adolescentes muy probablemente permitirá, como un efecto no buscado, pero sí logrado, el incremento de las tasas de acceso a la educación superior. Es un nuevo bono demográfico para la educación terciaria mexicana que puede favorecer el incremento de la cobertura.
- *La legitimidad de educación superior como factor de movilidad social.* La persistencia de las demandas de ingreso a la educación superior, y en especial a las universidades públicas autónomas tanto estatales como federales, es el indicador más claro de la legitimidad social que tienen esas instituciones en el comportamiento de las expectativas de movilidad social ascendente que tienen los jóvenes de los estratos bajos y medios de la población mexicana. La educación superior es una gran movilizadora de cambios sistémicos de corto y largo plazo. La confianza y las altas expectativas sobre la educación superior es un capital social que puede ser aprovechado como capital sistémico para el desarrollo de nuevas políticas de regulación de la educación superior.
- *Las capacidades de innovación como resiliencia institucional.* Las experiencias de reforma e innovación observadas en los últimos años muestran la capacidad de las IES para sobrevivir en entornos poco

favorables. Tanto en el subsistema universitario público universitario y no universitario, como en algunos espacios del sector privado, se acumulan experiencias de cambio y adaptación importantes para incrementar, con reglas de desempeño adecuadas (políticas) y recursos de apoyo pertinentes (una nueva generación de profesores de tiempo completo e investigadores), que favorezcan las posibilidades de transformación de la docencia, la investigación científica y la vinculación con los entornos laborales y sociales.

Los desafíos

El gran desafío para el futuro próximo de la educación superior es la construcción de un modelo de regulación, gobernanza y autonomía post-gerencial y post-burocrático. Ese nuevo modelo implica reconocer los límites y efectos no deseados de la racionalidad gerencial y de la racionalidad gobiernista que han sostenido en el pasado reciente la lógica de las políticas públicas para el sector. El nuevo modelo implica una nueva racionalidad política de las políticas públicas que coloque en el centro el reforzamiento de la autonomía de las universidades estatales y federales, y de los centros públicos de investigación, y que podría tener las siguientes características principales:

- Convertir los problemas perversos de la educación superior en problemas manejables con opciones de solución realistas, factibles y oportunas. Esto requiere de un enfoque basado en información, conocimiento y evidencias centrado en identificar las relaciones de causalidad entre problemas y soluciones, que permita definir con claridad la naturaleza, dimensiones y profundidad de los problemas identificados, y los alcances y capacidades institucionales necesarias para resolverlos en tanto problemas públicos.

- Articular la idea del valor público de la educación superior con un sistema de regulación pública con capacidades orientadoras e integradoras, que equilibre las tensiones entre una gobernanza cooperativa de carácter sistémico con la autonomía académica, científica e intelectual de las instituciones dedicadas a la formación profesional y la producción del conocimiento.
- Invertir más y mejores recursos financieros al desarrollo de la educación superior, colocando el énfasis en las opciones públicas y estableciendo un esquema de incentivos y reconocimientos al desempeño de las IES, ligado al incremento del valor público de la educación superior.
- Diseñar e implementar un sistema de gestión de políticas públicas con indicadores claros, estables y comparables, que permitan establecer un esquema de gobernanza anticipatoria de carácter sistémico y estratégico, orientado a la construcción de escenarios futuros posibles y deseables en el mediano y largo plazo.

El futuro inmediato

En política pública el tiempo es un factor estratégico no renovable. Lo que se deja de hacer hoy puede tener consecuencias perniciosas, catastróficas o renovadoras mañana. Y en el campo de la educación superior, los asuntos públicos involucrados en las políticas del sector que requieren resolverse en el corto y mediano plazo no solo son muchos, sino que tienden a incrementar su complejidad. Pero se pueden identificar, desde una perspectiva de política y gobernanza, los temas relacionados con los déficits de implementación de las disposiciones normativas derivadas de la LGES. Estos déficits configuran una “agenda de mínimos” para el futuro de corto y mediano plazo de la acción pública en el sector (Acosta y Rodríguez, 2023).

Orientaciones

Las ideas del cambio de políticas tanto del gobierno actual como de los gobiernos anteriores requieren ser examinadas a la luz de los procesos y resultados obtenidos. La austeridad, la calidad, la gratuidad o la universalización de la educación superior son ideas difusas cuando se contrastan con la consistencia de los programas e instrumentos realmente existentes, y con los pobres resultados alcanzados. Son enunciados vaciados de significado si no se asocian a la implementación de acciones ya consideradas en la propia LGES pero que no se cumplieron a lo largo del sexenio o que se han acumulado desde sexenios anteriores. El fondo para la gratuidad de la educación superior, la insuficiencia de la cobertura educativa, o la ausencia de una visión estratégica de las políticas sobre el desempeño de las IES en un sistema desigual y heterogéneo, requieren de nuevas ideas de políticas, actores y arreglos institucionales.

Acceso, permanencia y egreso

La tasa de cobertura en la educación superior sigue siendo inferior en el segundo sistema de educación terciaria más grande de América Latina. A pesar de la expansión mostrada en los últimos años, el ritmo de crecimiento es muy lento y no alcanza la tasa de universalización fijada como objetivo desde hace por lo menos tres sexenios. Las desigualdades e inequidades sociales en el acceso en los diversos territorios y poblaciones del país dependen en buena medida de la composición social y densidad institucional que configuran sociedades locales heterogéneas, pero justo por esas diferencias la educación superior juega un papel transformador en la estructura de oportunidades para los jóvenes.

Financiamiento

La inclusión en la LGES de un fondo de financiamiento público para apoyar la transición a la gratuidad y universalización de la educación superior en las universidades públicas es una buena idea. Sin embargo, ese fondo no fue contemplado en los presupuestos públicos federales del sexenio, a pesar de que se pensaba incluirlo desde el año 2022. Además, el tema del financiamiento rebasa el problema del acceso. Tiene que ver con las condiciones laborales y salariales del profesorado, el relevo generacional de los académicos, el desarrollo de la investigación científica y las innovaciones tecnológicas, o la inclusión de nuevas formas de docencia y formación profesional. El fondo para la gratuidad no debe ser solo un artículo transitorio de orden normativo y coyuntural. Es necesario elevar los objetivos y apostar por un auténtico fondo nacional para el desarrollo de la educación superior para el futuro próximo (2025-2030).

Gobernanza

La arquitectura de la gobernanza incluida en la LGES corre el riesgo de convertirse en una estructura oxidada, lenta y burocrática. La composición de los órganos de gobierno sistémicos a nivel nacional y subnacional revela una lógica de control gubernamental que inhibe o desplaza del centro de las decisiones públicas a actores importantes del sistema, como son las universidades públicas autónomas, a sus autoridades y comunidades. El desafío es configurar una gobernanza anticipatoria, inteligente, post-gerencial y post-burocrática, como el eje de un régimen de políticas centrado en la evaluación de la calidad de los aprendizajes, la vinculación y los impactos sociales de la educación superior en los distintos territorios y poblaciones.

Información

Es necesario el fortalecimiento de un sistema de información estable y consistente sobre el comportamiento y desempeño de la educación superior. Instrumentos ya contemplados como el “Espacio Común de Educación Superior” (ECOES), el “Sistema Integrado de Información sobre Educación Superior” (SIIES), o el “Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior” (SEAES), enunciados tanto en la LGES y como en el Programa Nacional de Educación Superior (PRONES), pueden tener efectos importantes en el comportamiento sistémico del sector. El financiamiento, la gobernanza y las trayectorias de acceso a la educación superior en sus diversas modalidades, subsistemas y regiones, requieren de un sistema de información con indicadores claros, comparables y estables de seguimiento a lo largo del tiempo, y con mecanismos de evaluación y acreditación que incluyan a las IES públicas y privadas. Ello permitiría no solo el conocimiento de la evolución, dimensiones y complejidad de los problemas críticos del sistema, sino también la realización de ejercicios de prospectiva estratégica y gobernanza anticipatoria orientados a la construcción de escenarios favorables para la educación superior mexicana en los años por venir.

Autonomía

En los últimos años es claro el vaciamiento del significado y la disminución de los grados de autonomía de las universidades públicas y de los centros públicos de investigación. Los modelos gerenciales y burocráticos de las políticas han confluído, paradójicamente, en el incremento de la intensidad de ese fenómeno. Las libertades de enseñanza y de investigación se han visto restringidas por condicionamientos financieros, organizacionales y políticos de distintas escalas y magnitudes. En esas circunstancias, es necesaria una reconstrucción del significado, los límites, alcances y potencialidades de la autonomía universitaria, que

permitan dar respuesta a los desafíos del contexto y a las necesidades docentes y de investigación de las propias universidades. Una autonomía que permita conciliar las tensiones entre las libertades intelectuales y científicas multidisciplinarias con la responsabilidad social y la vinculación en la comprensión y solución de los problemas sociales en un sentido amplio.

Propuestas

En base a lo anterior, se enuncian cuatro propuestas estratégicas de acción para el fortalecimiento de las capacidades de regulación pública, gobernanza sistémica y autonomía institucional, como componentes de la reforma del marco de políticas de la educación superior mexicana. Este nuevo marco regulatorio puede centrar su atebnción en la transformación de los problemas “perversos” que caracterizan la evolución de este sector, y pueden permitir mejorar la flexibilidad, la coordinación, la cooperación, la claridad y la consistencia de las acciones públicas.

1. *Construcción de un acuerdo político nacional sobre el futuro de la educación superior.* El nuevo gobierno puede impulsar la definición de consensos mínimos de orden político entre los diversos actores del sector, que permitan formular un nuevo conjunto de políticas públicas que favorezcan el financiamiento, las capacidades de innovación, la calidad, la eficacia y el impacto de la educación superior en los distintos territorios y poblaciones del país. Este acuerdo político implica la definición de una agenda de cambios, reformas e innovaciones con una visión de prospectiva estratégica, dirigida a la construcción de escenarios deseables y posibles para el desarrollo de la educación superior mexicana.

2. *Reformar la Ley General de Educación Superior en lo relacionado específicamente con los órganos de gobierno y el esquema de gobernanza sistémica.* Es indispensable fortalecer la participación de los actores académicos y los representantes de instituciones de educación superior de las universidades públicas y privadas en la conducción de un sistema heterógeno y desigual. Se trata de fortalecer el pluralismo y la diversidad institucional como componentes de un esquema de gobernanza sistémica que favorezca la integración, coordinación y cooperación en la búsqueda de soluciones a los rezagos acumulados, pero también capaz de identificar las oportunidades y desafíos estratégicos para el desarrollo del sector.
3. *Definir el qué, para qué, cómo y cuándo de una posible agencia, espacio o instancia para el desarrollo de educación superior con autonomía y capacidades institucionales claramente definidas.* Se trata de valorar la pertinencia y factibilidad de que el marco regulatorio de políticas esté asociado, o no, a una agencia específica o a un programa de carácter transversal y multinivel, y que se aleje de la burocratización y fragmentación de la acción pública.
4. *Un sistema de inserción laboral de los egresados de la educación superior.* El aseguramiento de la calidad de los programas, el incremento de las tasas de equidad en acceso y eficiencia de la educación superior, o el incremento en la cantidad y distribución de las becas a los estudiantes de licenciatura y posgrado, son acciones insuficientes por sí mismas si no se traducen en mejorar y diversificar las oportunidades de empleo e inserción laboral de los egresados universitarios. Es necesario un sistema de información que permita conocer las trayectorias de inserción laboral de los egresados, como un instrumento para el desarrollo de políticas institucionales de vinculación con empresas y organismos públicos y privados como posibles espacios laborales, atendiendo la complejidad y diversidad de los

campos formativos, niveles (pregrado y posgrado), perfiles disciplinarios y contextos profesionales en las distintas poblaciones y territorios del país.

Reflexiones finales

Pensar en un nuevo modelo de políticas regulatorias de la educación superior es un desafío intelectual, técnico y político relevante para el futuro de corto y mediano plazo en México. Como en otros países latinoamericanos contemporáneos, requiere del impulso gubernamental hacia la construcción de un nuevo “contrato social” consensuado entre las instituciones de educación superior (públicas y privadas, universitarias y no universitarias), la sociedad y el Estado en las escalas nacional y subnacionales (Brunner y Alarcón, 2024). Es un esfuerzo ambicioso y arriesgado, capaz de contener los equilibrios adecuados entre transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, eficacia gubernativa y compromiso de las instituciones de educación terciaria públicas y privadas, fortalecimiento de los ejercicios de rendición de cuentas, evaluación periódica de resultados e impactos sociales de la educación superior entre las diferentes poblaciones y territorios del país. Por supuesto, es un proceso complejo que requiere considerar las experiencias del pasado reciente de la educación superior mexicana, traducidas en un nuevo lenguaje y un nuevo esquema que favorezca una regulación pública efectiva dirigida hacia el futuro, con una visión de prospectiva estratégica y de gobernanza anticipatoria.

En tiempos donde el lenguaje se ha desgastado bajo un clima de polarización política y de erosión acelerada de la “gramática profunda” de las políticas, es necesario repensar la orientación y el rumbo de la educación superior como ejercicio político y mecanismo intelectual para superar los rezagos acumulados, aprovechar las oportunidades

del presente, y enfrentar vigorosamente los complejos desafíos de un futuro habitado por viejas y nuevas incertidumbres. Después de todo, el futuro no es producto de algún destino manifiesto, una adivinación o el resultado de una profecía; el futuro es un tiempo líquido, cargado de riesgos, posibilidades y oportunidades, sujeto en ocasiones a las fuerzas del azar y los efectos de eventos inesperados, pero siempre dependiente de la acción racional, organizada, que sociedades y gobiernos impulsan de manera deliberada para la construcción de escenarios favorables a la coordinación, la cooperación y el desarrollo.

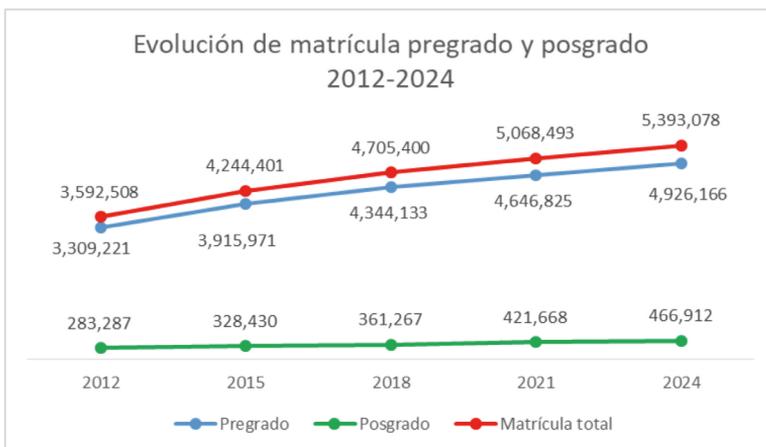
Referencias

- Acosta Silva, A. y Rodríguez Gómez, R. (2023). “Educación y desarrollo en México. Un presente poblado de futuros”, en Provencio, E. y Cordera, R. (coords.). *Informe del desarrollo en México. Horizontes 2030 para el desarrollo*, PUED-UNAM, México: 117-128.
- ANUIES (2023). Anuarios Estadísticos de Educación Superior. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- Blanco Bosco, E. E. (2023). “La desigualdad de oportunidades educativas en México. El efecto de los ingresos, la educación y la ocupación del hogar de origen”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 28(98), 809-836. https://www.comie.org.mx/v5/sitio/wpcontent/uploads/2023/07/RMIE_98_WEB.pdf
- Brunner, J. J. y Alarcón, M. (2024). “Higher Education Governance as a Social Contract: Challenges for Latin America and the Caribbean”, *Prospects*, <https://rdocu.be/dCP9J>
- CONAPO (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070*. México.

- Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070>
- CONAHCYT (2023). Archivo Histórico del SNII. Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras. <https://conahcyt.mx/sistema-nacional-de-investigadores/archivo-historico/>
- Gobierno de México. Data MÉXICO (2023). *Profesores universitarios y de enseñanza superior*, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/profesores-universitarios-y-de-ensenanza-superior>
- Moreno, Carlos I. y Cedillo, D. (2023). “PPEF 2024: Crisis y precarización de la educación superior y la ciencia”, *Nexos*, septiembre. <https://educacion.nexos.com.mx/ppef-2024-crisis-y-precarizacion-de-la-educacion-superior-y-la-ciencia/>
- Newman, J. y Head, B. W. (2017). “Wicked tendencies in policy problems: Rethinking the distinction between social and technical problems”, *Policy and Society*, 36(3), 414-429.
- Rittel, H. W. y Webber, M. M. (1973). “Dilemmas in a general theory of planning”, *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- SEP (2023). Sistema Interactivo de Consulta Estadística Educativa. Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principales/cifras/>
- SEP-UNAM (2023). Sistema Integrado de Información de la Información de la Educación Superior. Perfil estadístico del sistema nacional de educación superior. Secretaría de Educación Pública. <https://www.sies.unam.mx/reporte.php>
- Universidades para el Bienestar “Benito Juárez García” (2024). <https://ubbj.gob.mx/sedes>

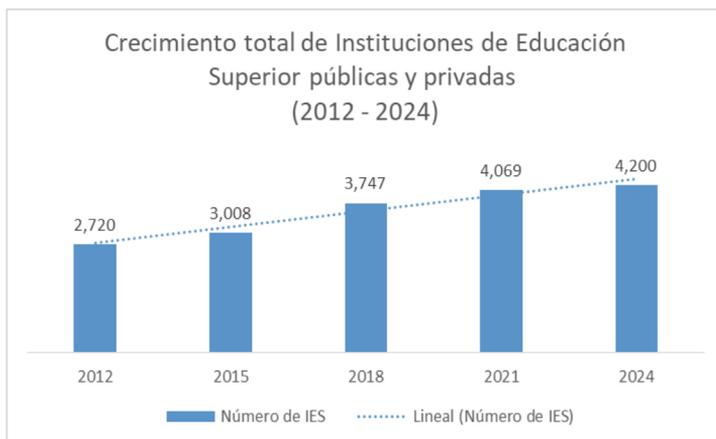
Anexo

Gráfico 1. Matrícula pregrado y posgrado



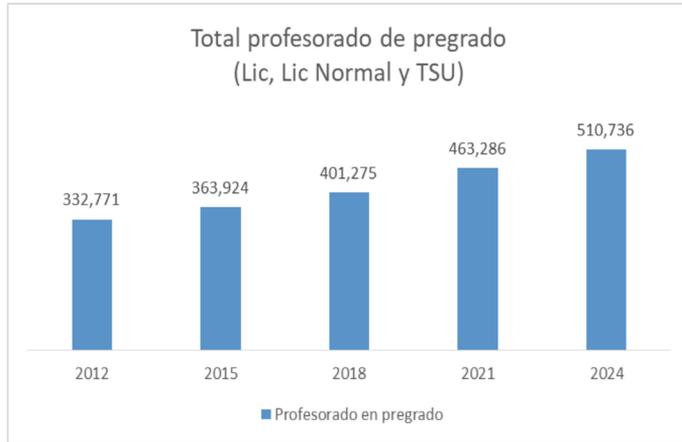
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANUIES (2023) y SEP-UNAM (2023).

Gráfico 2. Instituciones de Educación Superior



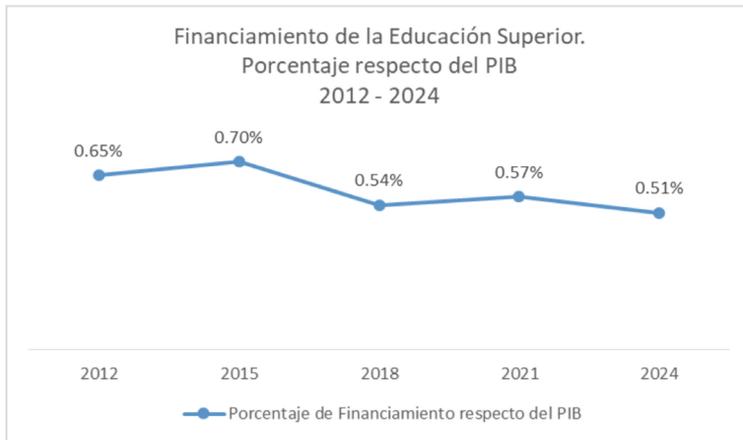
Fuente: Elaboración propia a partir de ANUIES (2023) y SEP (2023).

Gráfico 3. Profesorado



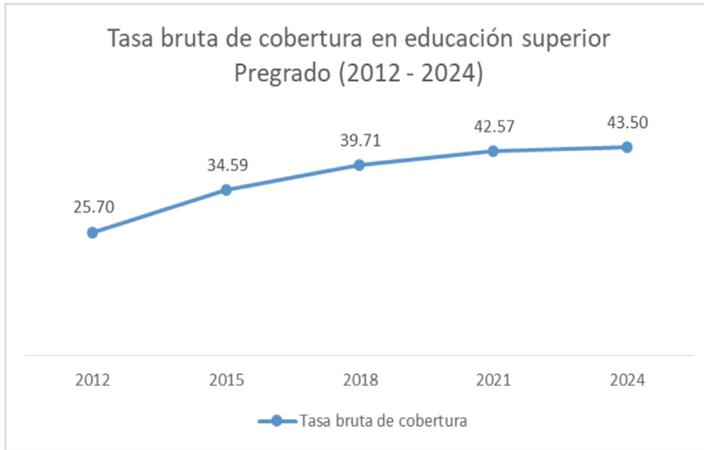
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEP (2023).

Gráfico 4. Financiamiento federal respecto PIB, 2012-2024



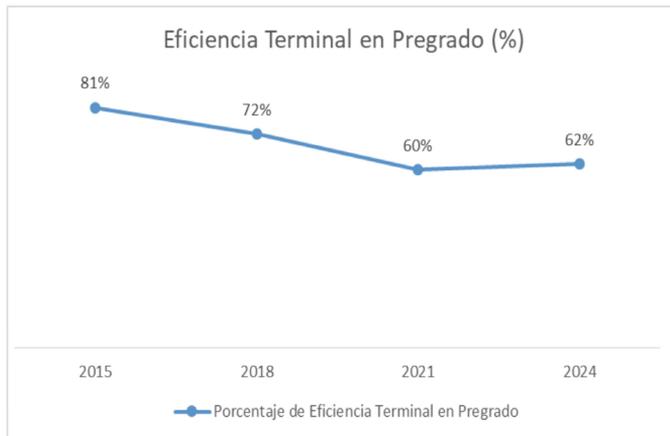
Fuente: Tomado de Moreno y Cedillo (2023).

Gráfico 5. Evolución de TBC (pregrado)



Fuente: SEP/UNAM (2023).

Gráfico 6. Eficiencia terminal



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANUIES (2023) y SEP (2023).

Gráfico 7. Investigadores nacionales



Fuente: CONACYT (2023).

La educación superior de México en su encrucijada: apostar por lo público desde la insuficiente inversión. Escenarios y alternativas de política pública

**Carlos Iván Moreno
Diego Cedillo Morales**

Resumen

En nuestro país persiste un rezago histórico en materia de inversión y acceso a la educación superior, arraigado en una incongruencia estructural en el modelo de financiamiento: apostar por un modelo predominantemente público, pero con muy baja recaudación fiscal y, por ende, insuficiente inversión en la educación superior. En un modelo basado en lo público, lo universal y lo gratuito, la innovación y los nuevos instrumentos de financiamiento emergen como una vía imprescindible para promover el acceso, la mejora educativa y garantizar un esquema sostenible a largo plazo.

Palabras clave: educación superior, financiamiento, cobertura educativa, recaudación fiscal, fondos extraordinarios.

1. Beneficios de la educación superior

El auténtico desarrollo social y económico implica, necesariamente, la ampliación de los derechos que gozan las personas. Ahí radica la importancia fundamental de la educación: como un derecho humano, habilitador de otros derechos. Sin educación, las personas no conocen ni pueden exigir sus derechos. Niveles educativos más elevados se rela-

cionan con mejores estándares de salud, mayor cohesión social y una mayor participación ciudadana. Además, la inversión en este ámbito educativo genera efectos multiplicadores al mejorar los niveles de ingresos de los individuos, lo que suele traducirse en una mayor recaudación fiscal y un aumento en las contribuciones a la seguridad social (OCDE, 2010). Basándose en el trabajo de Bloom, Hartley y Rosovsky (2006), Brunner (2007) resume los principales beneficios públicos y privados de la educación superior (véase Tabla 1).

Tabla 1: Beneficios de la educación superior

	Público	Privado
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores ingresos tributarios • Más alta productividad • Mayor consumo • Fuerza laboral más flexible • Menor dependencia de apoyo financiero del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores salarios y beneficios • Mayores oportunidades de empleo • Niveles más altos de ahorro • Mejores condiciones personales de trabajo • Movilidad personal/profesional
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Menores tasas de criminalidad • Aumento de conductas filantrópicas y de servicios a la comunidad • Mejor calidad de la vida cívica • Cohesión social y mayor aprecio por la diversidad • Incremento de la capacidad y uso de tecnologías 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores condiciones de salud y expectativas de vida • Mayor calidad de vida para hijos • Mejores decisiones de consumo • Estatus personal más alto • Mayor cantidad de hobbies y actividades de tiempo libre

Fuente: Brunner (2007).

Ante el consenso sobre la importancia estratégica de la educación superior como motor de desarrollo, en el ámbito internacional existen debates sobre los modelos a seguir para su “adecuada” organización y sostenimiento. La discusión se centra en el papel que deben desempeñar el Estado, el mercado y las propias instituciones educativas en el financiamiento y regulación de los sistemas. Por un lado, algunos países han optado por esquemas de financiamiento principalmente privados

y orientados al mercado. Por otro lado, existen países que han establecido los recursos públicos como la principal fuente de financiamiento de las instituciones educativas. En lugar de una convergencia hacia modelos homogéneos, las naciones están ofreciendo respuestas diversas a los desafíos y contextos específicos, influenciadas por sus propias ideologías y tradiciones políticas.

2. Modelos de financiamiento de la educación superior: entre el Estado y el mercado

El Estado y el mercado, en constante interacción, se han consolidado como las fuerzas dominantes que determinan los esquemas de financiamiento de los sistemas de educación superior alrededor del mundo. Dado que el Estado no puede con todo el peso que implica el sostenimiento de la educación superior, por más fuerte que sea la economía de un país, el mercado ha tomado mayor relevancia, con su propia misión y lógica. Es en esta interacción y tensión constante, Estado-mercado, que los sistemas educativos del mundo han evolucionado.

En este contexto, existen al menos dos posturas ideológicas imperantes. Por un lado, organismos internacionales como la UNESCO pugnan por la conveniencia de que “los Estados y los gobiernos mantengan su cometido en la determinación de las políticas de enseñanza de la educación superior, garanticen su calidad y velen por el desempeño de todas sus misiones y funciones en la sociedad, no solo en lo que respecta al desarrollo económico” (UNESCO, 2004, p. 10). Por otro lado, diversas instancias y analistas argumentan que una educación superior más orientada hacia el mercado, con un Estado desregulado, tiene importantes ventajas sobre un modelo primordialmente público. Entre estas ventajas destaca una mayor diversidad en la oferta e innovaciones de política educativa; da a las universidades mayor control sobre

su propio destino, al depender de diversos y fragmentados *stakeholders* y no de un solo patrón.

No hay un mejor modelo de financiamiento por definición. Los países y las instituciones educativas intentan satisfacer la demanda de acceso a este nivel educativo mediante distintos sistemas de financiamiento y organización, a partir de sus propios contextos, limitaciones y con una visión pragmática y de viabilidad política.

En efecto, los países que han apostado por el mercado han logrado un financiamiento creciente para sus sistemas, pero a costa del sobreendeudamiento de los estudiantes y sus familias, así como del efecto perverso de la “inflación académica”, y los consecuentes aumentos en los costos de las colegiaturas tanto en universidades públicas como privadas. Por ejemplo, en Estados Unidos un universitario egresa con una deuda promedio de alrededor de 34,000 dólares (700 mil pesos mexicanos). La deuda estudiantil representa 7.5% del PIB (1.6 billones de dólares) y es la segunda deuda más grande del país, solo detrás de las hipotecas (Gil, 22 de junio de 2020).

Por otro lado, los países que le apostaron al Estado como eje del financiamiento se han visto ante el desafío de la escasez de recursos fiscales y la relativa sub inversión en sus instituciones educativas. Estos países requieren de sólidas bases de recursos fiscales, que les permitan ser competitivos con los niveles de inversión de otras naciones.

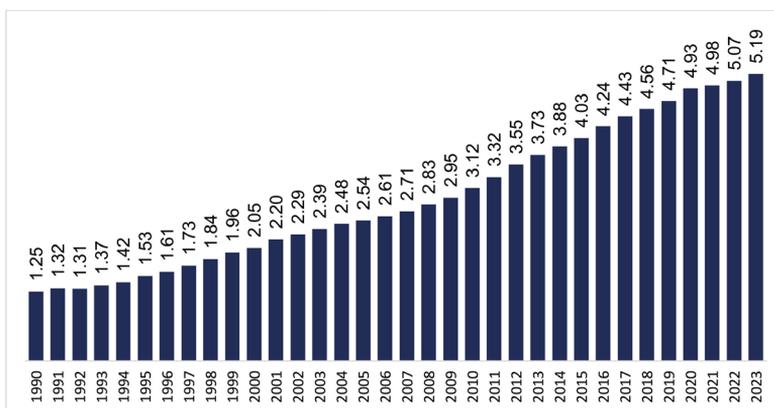
3. Dónde nos encontramos en términos de cobertura y financiamiento de la educación superior

3.1 Acceso y cobertura

La rápida expansión de la demanda es uno de los factores que ejercen mayor presión sobre los esquemas de financiamiento, organización y gobernanza de los sistemas de educación superior en todo el mundo.

En poco tiempo hemos transitado de sistemas universitarios para las “élites” a procesos de creciente “masificación,” enfrentando actualmente el desafío de la “universalización” del acceso.¹ Las necesidades de la economía del conocimiento, las tasas de retorno esperadas de este nivel educativo y la presión social en diversas culturas para obtener un grado universitario son algunos de las causas que explican el aumento de la demanda en este nivel educativo (Salmi & Hauptman, 2006).

Gráfico 1. Evolución de la matrícula de educación superior en México, 1990-2023 (millones)



Nota: De 1990 al 2000 solo se reporta matrícula escolarizada.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Disponibles en: t.ly/nM3r4

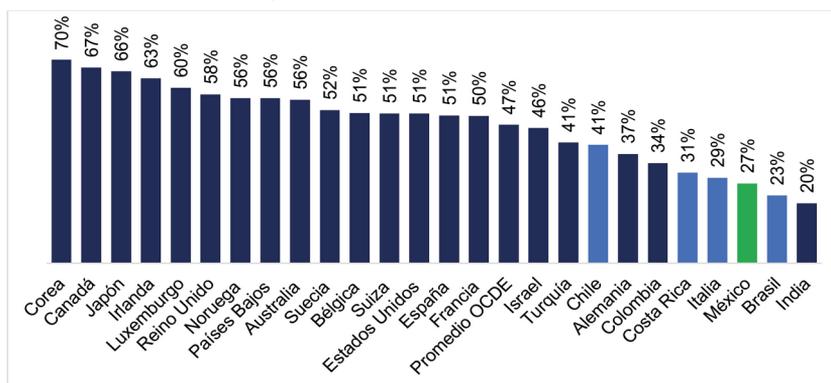
A nivel global, en los últimos 50 años la matrícula de nivel superior experimentó un crecimiento mayor en que en los últimos nueve siglos (Perkin, 2007). De acuerdo con datos del Banco Mundial (2023), la cobertura mundial de educación superior paso de 13.6% en 1990 a 42% en 2022. Esto implicó pasar de 67.8 millones a 254.3 millones de estudiantes universitarios en solo 32 años.

¹ Trow (1973) denominó un sistema de élite a aquel que provee acceso a la educación superior a menos de 15% de la cohorte generacional relevante, de masificación a los sistemas que cuentan con entre 15% y 50% de acceso, y de universalización a los que superan 50% en tasas de acceso.

En el caso de México, el país ha hecho un gran esfuerzo para aumentar el número de estudiantes en este nivel educativo. En 1990, la matrícula nacional de educación superior era de 1.2 millones de jóvenes, en 2023 alcanzó los 5.2 millones.² Con esto, la cobertura llegó al 42.3% en 2023, lo que representa un avance de 22 puntos porcentuales en los últimos 20 años (SEP, 2024).

Aunque el incremento en las oportunidades de acceso es muy positivo, todavía nos encontramos muy por debajo del nivel deseado. México está lejos de cumplir con la meta de 50% de cobertura en educación superior que se planteó la actual administración federal, que implicaría la creación de alrededor de 900 mil nuevos espacios educativos. La brecha entre nuestro país y otras economías, incluso de la región, continúa ampliándose. Países como Argentina y Chile tienen una cobertura de más de 90%; en Perú es de 71%; Uruguay, 65%; Costa Rica, 58%; Brasil, 55%; y Colombia, 54%, por mencionar algunos (Banco Mundial, 2023).

Gráfico 2. Porcentaje de la población de 25 a 34 años de edad con un título universitario



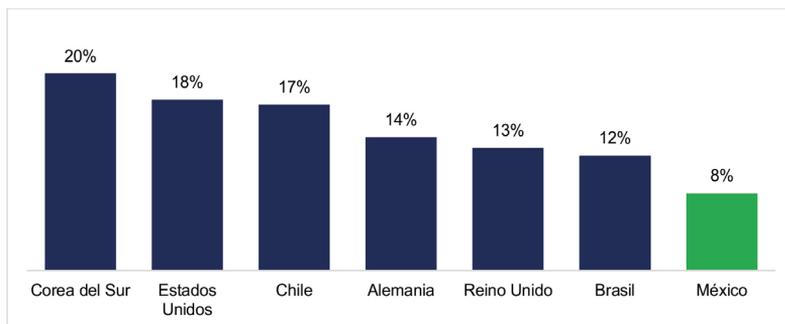
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. Disponible en: <https://n9.cl/in5p7>

² Para 1990 se considera solo matrícula escolarizada.

Además, según datos de la OCDE, el porcentaje de la población de 25 a 34 años de edad que cuentan con un título universitario en México es de apenas 27%. Muy por debajo del promedio de la OCDE (47%); de Corea del Sur (70%); Chile (41%); o Colombia (34%). Este indicador no corresponde con el tamaño ni la relevancia de la economía de nuestro país en el ámbito internacional.

No solo existe un rezago en el crecimiento de la matrícula en nuestro país, sino que además la proporción de estudiantes de posgrado es muy baja. Apenas 8% de la matrícula total de educación superior está inscrito en algún programa de posgrado y únicamente 1% está matriculado en un programa de doctorado. En países como Corea del Sur, esta proporción alcanza 20%, mientras que en Estados Unidos es de 18%, en Chile de 17% y en Brasil de 12%. Cualquier esfuerzo por parte del gobierno de México por lograr una mayor soberanía científica e innovación tecnológica debe partir de un decidido impulso al posgrado.

Gráfico 3. Matrícula de posgrado respecto a la matrícula total de educación superior



Nota: Últimos datos disponibles por país.

Fuente: Elaboración propia con datos de la UNESCO. Disponible en: t.ly/DWZSL.

3.2 Inversión en educación superior pública

México enfrenta rezagos históricos en materia de inversión para la educación superior, los cuales han sido difíciles de superar. En ningún momento de la historia reciente se puede hablar de una “bonanza” en la educación superior. Según datos de la OCDE, el gasto total (público y privado) en este nivel educativo apenas alcanza 1.2% del PIB, un porcentaje insuficiente y bajo en comparación con otros países de la región. Por ejemplo, Chile destina 2.7% de su PIB, Estados Unidos 2.5%, Costa Rica 1.6% y Colombia 1.5%. Además, en el 2024, la inversión asignada a la Subfunción de Educación Superior y Posgrado será 29,970 millones de pesos menor que la cantidad aprobada en 2015. Un recorte de 14.6%, en términos reales.

Gráfico 4. Evolución del presupuesto para la Subfunción Educación Superior y Posgrado (pesos 2024)

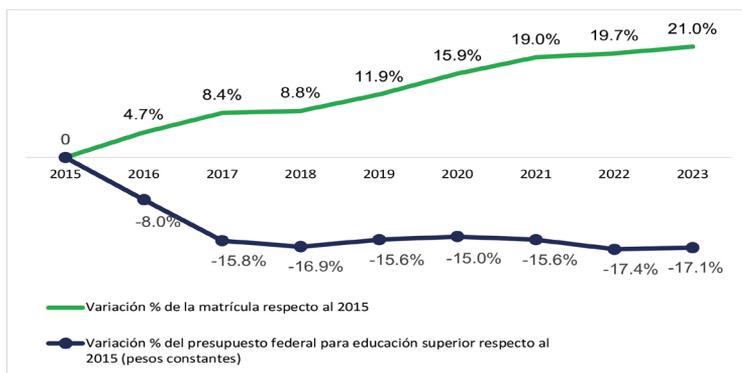


Fuente: Moreno y Cedillo (2023). Disponible en: <https://n9.cl/yfu29>

A pesar de este proceso de desinversión iniciado desde el año 2015, las instituciones públicas de educación superior han mantenido su compromiso de incremento de matrícula. Ello es sin duda positivo, sin embargo, conlleva un alto costo: la paulatina y silenciosa precarización del sistema público de educación superior. Muestra de ello es que en

la actualidad tenemos la inversión por alumno más baja en los últimos 24 años. Esto es grave, dado que ya partíamos de una inversión insuficiente en este indicador de manera comparada.

Gráfico 5. Variación de la matrícula pública de educación superior y del gasto federal, 2015-2023



Fuentes: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) 2015 a 2023 y la estadística 911 de la SEP.

La inversión por alumno es un buen indicador para medir el gasto efectivo en educación, tanto de fuentes públicas como privadas, ya que incorpora simultáneamente el aumento del presupuesto y el crecimiento de la matrícula en los sistemas educativos. En ese sentido, México se encuentra muy por debajo del gasto promedio de países de la OCDE, invirtiendo *seis* veces menos que Estados Unidos, *cuatro* veces menos que Canadá y 2.4 veces menos que Costa Rica.

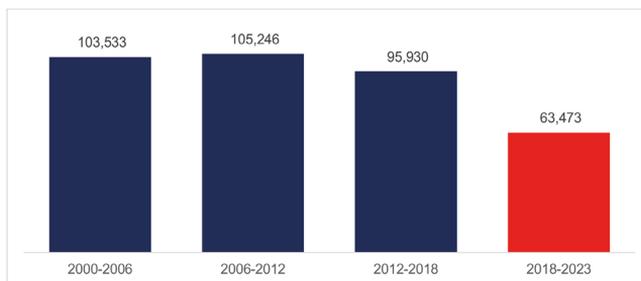
Gráfico 6. Gasto total por alumno en instituciones de educación superior



Nota: En dólares equivalentes convertidos utilizando paridades de poder adquisitivo. Datos 2020.

Fuente: Elaboración propia con información de *Education at a Glance* (2023). Disponible en: cutt.ly/BwcSDLv6

Gráfico 7. Inversión federal promedio por alumno de educación superior (pesos 2024)



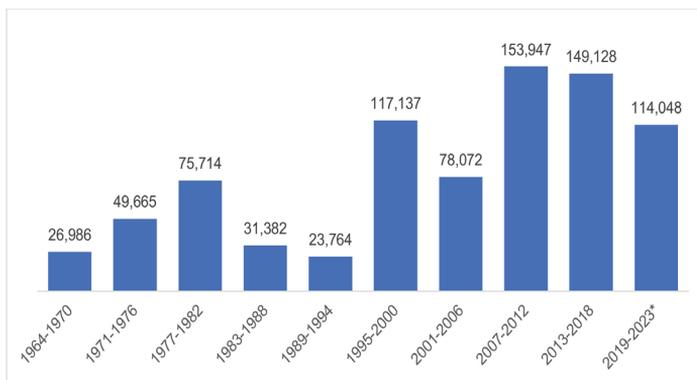
Nota: Solo se considera la matrícula en instituciones de educación superior de sostenimiento público.

Fuente: Elaboración propia con información del Quinto informe del gobierno de México, los PEF de 2000 al 2024 y los CGPE 2024. Disponibles en n9.cl/e8ub5 y bit.ly/2LfvWxH.

En la presente administración federal, la inversión promedio por estudiante de nivel superior en el país ha sido la más baja en al menos los últimos 24 años: 63,473 pesos por estudiante, esto es 34% menos que la inversión promedio de 95,930 pesos durante el periodo de 2012 a 2018. Estos niveles de inversión son reflejo, en gran medida, de las decisiones y opciones económicas y políticas tomadas a lo largo del tiempo.

Los efectos de esta desinversión ya son tangibles en el sistema nacional de educación superior. El ritmo de crecimiento de la matrícula ha disminuido en los últimos años, incluso hay subsistemas donde el número de estudiantes ha decrecido. En términos generales, mientras en el periodo de 2007 a 2012 el incremento promedio anual de la matrícula de nivel superior era de 154 mil, de 2018 a 2023 fue de apenas 114 mil.

Gráfico 8. Incremento promedio anual de la matrícula de educación superior, 1964-2023



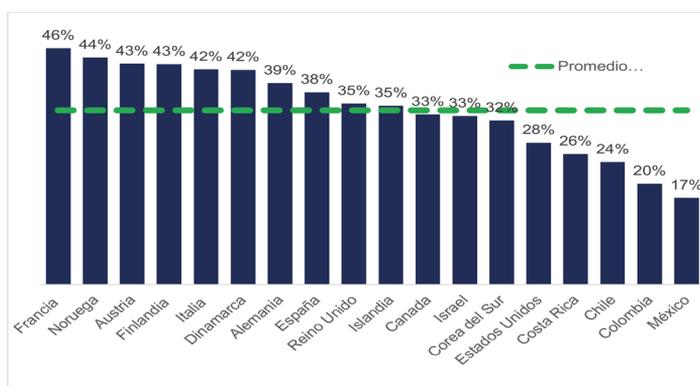
Nota: *De 2020 a 2023 incluye la matrícula de las UBBJ.

Fuente: Elaboración propia con información de la Estadística 911 de la SEP. La incongruencia histórica del modelo de financiamiento en México.

En la mayor parte de los países del mundo el financiamiento a la educación superior se da en diversas combinaciones de recursos públicos y privados, con esfuerzos asimétricos en estos factores. En muchas naciones los procesos de masificación y universalización de la educación superior han ejercido una enorme presión sobre el gasto de los hogares, no solo de los gobiernos. No así en México, donde el mayor peso de la matrícula recae en el Estado y los recursos fiscales.

El sistema nacional de educación superior mexicano se financia principalmente con recursos públicos; 63% del total de la matrícula de este nivel educativo está inscrito en instituciones públicas. Sin embargo, paradójicamente, el país presenta la menor recaudación fiscal como porcentaje de su PIB entre los países miembros de la OCDE, con apenas un 17%. En contraste, la recaudación promedio de la OCDE es de 34%, en Costa Rica es de 25%, Chile 24% y Colombia 20%.

Gráfico 9. Recaudación fiscal como porcentaje del PIB

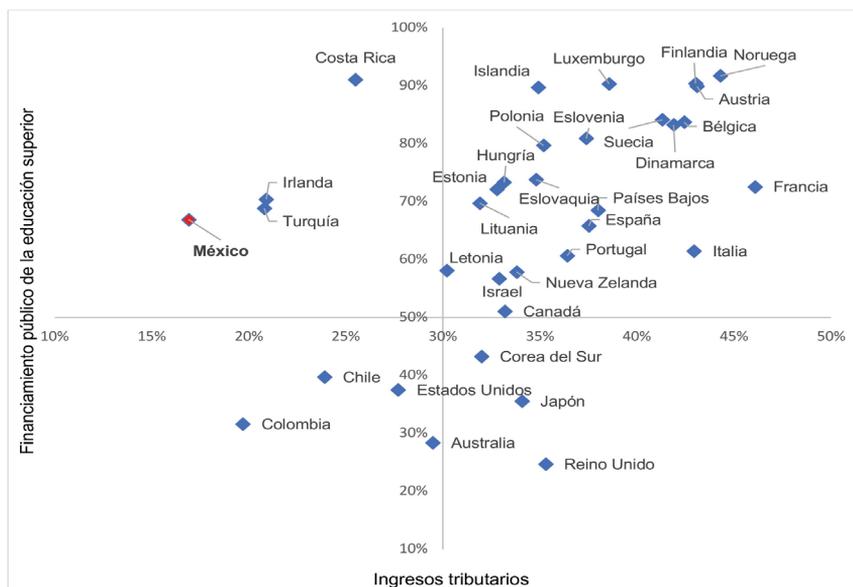


Nota: Último dato disponible para cada país.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. Disponible en: n9.cl/v43k1.

El nivel del esfuerzo público en la educación superior de México (de 63%) se corresponde con el de países que tienen niveles de recaudación fiscal mucho mayores. Es el caso, por ejemplo, de Países Bajos (38%), Grecia (41%), República Checa (40%), España (37.5%), o Estonia (32.7%). Otros países con una recaudación relativamente baja son Chile (24%), Estados Unidos (27.7%) y Corea del Sur (32.0%), sin embargo, éstos no tienen una presión fiscal tan alta para financiar sus sistemas educativos superiores, pues su modelo de sostenimiento se apoya fuertemente en los recursos privados.

Gráfico 10. Financiamiento público de la educación superior como porcentaje del financiamiento total e ingresos tributarios como porcentaje del PIB



Nota: Último dato disponible para cada país.

Fuente: Elaboración propia con dato de la OCDE. Disponible en: <https://cutt.ly/xmTtGII>

La escasez de recursos fiscales es uno de los problemas crónicos en el sistema educativo mexicano, producto de las presiones por el acceso y de diversas barreras estructurales. Además, de acuerdo con Barr (2003), la escasez de recursos públicos para la educación superior resulta de la competencia político-presupuestal entre múltiples necesidades sociales, tales como la salud, la infraestructura, la seguridad pública, el combate a la pobreza, entre otras. En este sentido, los retos que enfrenta el sistema educativo se ven acentuados ante la incapacidad de los gobiernos para generar reformas fiscales de fondo y aumentar así los ingresos tributarios (Johnstone, 2005; 1998).

Para lograr un desarrollo sostenible de la educación superior en México, y en efecto posicionarla como un derecho humano, esta incon-

gruencia estructural debe ser resuelta en la próxima administración federal. Más allá del discurso y el texto legal, avanzar en postulados como la “obligatoriedad” y la “gratuidad” de la educación superior como *políticas públicas* efectivas implica, necesariamente, incrementar la inversión pública en el sistema. Lo que ha su vez conlleva, inexorablemente, una mayor recaudación fiscal. No hay otra salida a esta encrucijada.

5. Financiamiento como palanca de mejora:

¿Qué alternativas hay?

Las políticas de financiamiento y los incentivos se han consolidado como un elemento protagónico en la política pública para asegurar el desarrollo de los sistemas educativos. Generalmente, los sistemas fuertemente apoyados en el mercado han continuado evolucionando en esta dirección, mientras que los modelos basados en el Estado han impulsado reformas e innovaciones sin menoscabo del sostenimiento predominantemente público de sus sistemas.

En el caso particular de México, el financiamiento de la educación superior se ha desarrollado en un contexto de inercias y ajustes incrementales, producto del debate nacional pero influido también por algunas tendencias internacionales. A diferencia de otros países en América Latina (por ejemplo, Chile y Brasil), en México desde los años noventa las reformas al modelo de financiamiento estuvieron orientadas a mejorar y racionalizar los mecanismos para la distribución de recursos públicos. El país había consolidado un modelo de financiamiento público-competitivo por medio de diversos fondos y programas extraordinarios de concurso. Estos fondos estaban vinculados a metas de política pública que contribuían al aumento de la calidad, la cobertura, el fortalecimiento de la infraestructura educativa, entre otros.

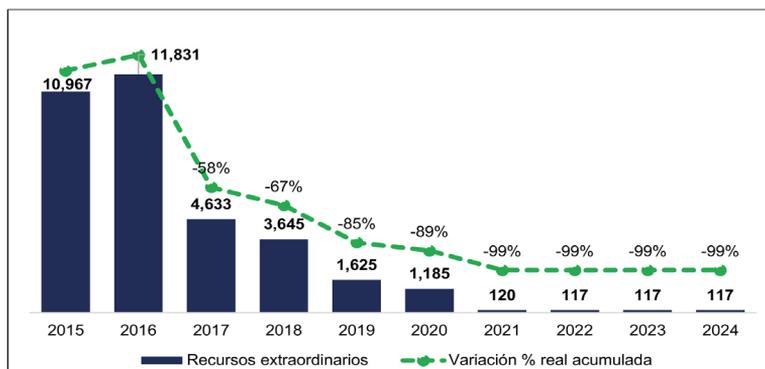
Tabla 2. Tipos de reformas en el financiamiento de la educación superior

<p>Reformas a los mecanismos de financiamiento gubernamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fondos vinculados al desempeño. - Contratos-programa con metas específicas de mediano y largo plazo. - Descentralización hacia los gobiernos locales. 	<p>Diversificación de las fuentes de financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colaboración estratégica con el sector privado para la prestación de servicios e investigación conjunta. - Fondos de fundaciones filantrópicas. - Fondos de organismos internacionales.
<p>Impulso a la mejora en la gestión de las instituciones educativas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impulso a la transparencia y rendición de cuentas administrativa y académica. - Reformas laborales y a los sistemas de pensiones. - Reforma académica y a los sistemas de gobernanza. - Ajustes en las misiones institucionales. 	

Fuente: Johnstone (2005).

En los últimos años, el mecanismo de financiamiento competitivo como palanca de cambio y mejora ha desaparecido, sin una política clara que lo sustituya más allá del discurso de la austeridad. Paradójicamente, esto ha reducido la capacidad del gobierno federal de impulsar cambios en el sistema, al volver a los mecanismos inerciales y de presupuestos histórico-negociados del pasado post-revolucionario. A nivel nacional, llegaron a operar 14 fondos extraordinarios para educación superior; sin embargo, para el ejercicio fiscal 2024, solo se asignaron recursos para uno; una reducción presupuestal de 99% en términos reales.

Gráfico 11. Evolución presupuestal de los fondos extraordinarios (pesos 2024)



Fuentes: Moreno y Cedillo (2023). Disponible en: <https://n9.cl/yfu29>

Una de las críticas del gobierno de México hacia estos mecanismos de distribución de recursos es que los considera como políticas “neoliberales”, donde las instituciones de educación superior debían competir entre ellas para acceder a estos fondos. En todo caso, lo neoliberal no era el mecanismo, sino los indicadores utilizados de referencia. Los fondos extraordinarios basados en resultados no eran perfectos; existían diversos incentivos “perversos” que necesitaban ajustes o correcciones. Sin embargo, seguían siendo un instrumento que había demostrado generar mejoras entre las instituciones de educación superior.

Nuestro sistema de educación superior está experimentando una transición de un modelo de “competencia administrativa” a un nuevo “estatismo” presupuestal (Moreno, 2017), donde los principales pilares del reformismo para el desarrollo del sistema educativo nacional son los postulados de la austeridad, la gratuidad y la obligatoriedad de la educación superior. Si bien la gratuidad y obligatoriedad son objetivos loables y deseables, sin este tipo de fondos de financiamiento, será difícil para el Estado garantizar su cumplimiento. Más aún, la austeridad debe ser un *principio permanente* en el ejercicio de los recursos públicos, mas

no una *política pública* capaz de generar, por sí sola, los recursos que requiere el sistema nacional.

5.1 Instrumentos para el sostenimiento de la educación superior en perspectiva comparada

En un contexto de escasez de recursos públicos y de intensa competencia política para acceder a ellos, Hanni (2019) documentó algunas políticas innovadoras, especialmente instrumentos fiscales constitucionales, que países de la región ya han implementado para financiar sus sistemas educativos:

- En Brasil, por ejemplo, crearon un impuesto sobre la nómina de 2.5%, específicamente designado para respaldar la educación, con una recaudación equivalente al 0.3% del PIB.
- Uruguay ha establecido un impuesto sobre bienes inmuebles que financia insumos esenciales para la educación, como útiles escolares y mantenimiento de infraestructuras escolares, con una recaudación que representa 0.15% del PIB.
- Costa Rica, por su parte, cobra un impuesto al capital neto de las empresas que recauda 0.002% del PIB y se distribuye: 60% de la Universidad de Costa Rica, 30% para la Universidad Estatal Distancia y 10% para proyectos de conservación cultural.
- Colombia ha implementado un Sistema Nacional de Regalías que canaliza los ingresos generados por la explotación de recursos naturales, como petróleo, gas y minerales, hacia proyectos de ciencia, tecnología e innovación, fortaleciendo así al sistema universitario.

Estas iniciativas son solo algunos ejemplos de la diversidad de alternativas innovadoras que se han implementado en América Latina para dar certidumbre presupuestal al sistema educativo. A ellas, hay que

sumar el recientemente creado “presupuesto constitucional” que el gobierno de Jalisco aprobó para la Universidad de Guadalajara, como mecanismo que le garantiza, anualmente, el 5% del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, como mínimo, para el cumplimiento de sus funciones sustantivas.

En suma, la política educativa en México debe ser más creativa e innovadora y adoptar medidas “fuera de la caja”, para asegurar los recursos que contribuyan, por ejemplo, a cumplir con la gratuidad de la educación superior impulsada por el gobierno federal, y para blindar al sistema educativo de los vaivenes de los ciclos políticos.

6. Hacia una agenda de política pública y de gobernanza colaborativa

El futuro de México está en riesgo. Debemos imprimir un sentido de urgencia y de crisis ante el rezago histórico de la educación superior. Los siguientes seis años deben representar un “golpe de timón” en la inercia y en la tendencia de debilitamiento y desinversión en el sistema público de educación superior, iniciada desde el año 2015. Para ello, se presentan algunas alternativas para colocar, en los hechos, a la educación superior como palanca de desarrollo nacional.

1. La próxima administración del gobierno federal debe convocar a un “gran acuerdo nacional para el desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología”, con la participación de las universidades públicas y privadas, los gobiernos estatales, las empresas y la sociedad en general. Ante la creciente polarización política y social en nuestro país, la educación en general, y la educación superior en particular, debe representar un punto de encuentro. Si no somos capaces de construir un consenso nacional alrededor de un tema tan estra-

tégico como el educativo, difícilmente podremos avanzar en otros frentes.

2. Es imprescindible recuperar los fondos extraordinarios como palancas de cambio y mejora del sistema, sin filias ni fobias, orientando sus indicadores hacia las metas de inclusión, equidad e impacto social. Por ejemplo, promoviendo el incremento de los espacios educativos para los estudiantes pertenecientes a los primeros quintiles de ingresos y hacia los grupos vulnerables. Asimismo, incentivando el saneamiento financiero de las universidades públicas.
3. Se deben generar mejores incentivos desde el gobierno federal para que las entidades federativas tengan un rol más activo en el financiamiento y desarrollo de la educación superior. Todo esfuerzo de mejora en la asignación presupuestal para las universidades e instituciones públicas de educación superior debe, necesariamente, pasar por un mayor compromiso y esfuerzo presupuestal por parte de los estados de la república.
4. Es urgente establecer metas específicas en materia de posgrado y desarrollo científico. Por ejemplo, además de apostar por alcanzar, al menos, el 50% de cobertura en educación superior en general en los próximos seis años, México debe pasar del 8% al 15% de las y los estudiantes en posgrado en áreas estrategias para el desarrollo nacional. Asimismo, nos debemos fijar como meta el pasar de 358 a contar con 500 investigadoras e investigadores por cada millón de habitantes.
5. Más que crear nuevas instituciones de educación superior, el gobierno federal debe apostar por el fortalecimiento de las existentes, en particular en aquellas que han demostrado mejores resultados tanto en incremento de matrícula como en calidad y relevancia.
6. En ese mismo sentido, es necesario vincular los mecanismos de financiamiento competitivo al crecimiento de matrícula en las insti-

tuciones públicas de educación superior, premiando a aquellas que demuestren mayor compromiso con el incremento de matrícula, sobre todo en los sectores vulnerables.

7. Para seguir apostando por el modelo público de desarrollo, es imprescindible diseñar mecanismos innovadores de recaudación fiscal *etiquetados* para la educación superior. Ello permitiría, por un lado, generar recursos adicionales para el sistema; pero también un cambio cultural que incentive a las universidades e instituciones de educación superior a demostrar de mejor manera sus impactos positivos en el desarrollo nacional.
8. Para avanzar en la equidad sistémica, se debe considerar la “inversión por estudiante” como uno de los indicadores para el cierre de brechas entre las universidades e instituciones de educación superior públicas. Actualmente, hay estudiantes de primera y de segunda clase, dependiendo de la región geográfica y en el subsistema en el que se encuentran.
9. El gobierno federal debe establecer mecanismos para reconocer e incentivar el incremento de matrícula a través del aprendizaje digital y “en línea”, que actualmente carecen de un marco regulatorio que promueva su crecimiento con alta calidad y pertinencia. Estamos desaprovechando las nuevas tecnologías para el cierre de brechas.
10. Además de seguir propugnando por mejores presupuestos y políticas públicas para el desarrollo del sistema de educación superior, las universidades deben también apostar por lo local, lo regional y lo empresarial. Es decir, vincularse de mejor manera con los gobiernos de los estados, sus regiones geográficas y la industria. Si bien la política federal es responsable de establecer las condiciones “macro” para el desarrollo del sistema, el enfoque de lo local debe tener un mayor protagonismo en el impulso de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

7. Consideraciones finales

En los próximos años, las fuerzas que impactan a la educación superior seguirán impulsando cambios, tanto incrementales como radicales, en los sistemas educativos alrededor del mundo. Para las naciones que, como México, han apostado por mantener al Estado como principal fuente de recursos para sostener y ampliar sus sistemas educativos superiores, uno de los retos será lograr las reformas necesarias para aumentar la base de recursos fiscales. México tiene margen de maniobra tanto para aumentar su inversión pública –lo que implicaría una mayor recaudación fiscal–, como para fortalecer los ingresos por fuentes privadas para sus universidades e instituciones públicas de educación superior –lo que implicaría una mejor coordinación y colaboración estratégica con el sector privado y social.

Como afirma Mariana Mazzucato (2021), los países mejor preparados para enfrentar cualquier crisis son aquellos cuyos Estados tienen la capacidad de emprender, invertir y liderar procesos de innovación, como bienes públicos. Estados con la capacidad de convocar a los sectores privado y social para que colaboren en la solución de los problemas públicos. Lo anterior implica un fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos, no solo como reguladores, sino como generadores de valor social. Es necesario dejar atrás la narrativa de un Estado mínimo y de la austeridad como solución única al problema del financiamiento. Debemos apostar por un estado fuerte y efectivo, que invierta y que impulse una genuina gobernanza colaborativa entre los diversos sectores sociales y productivos. No hay otra salida ante nuestra encrucijada.

Referencias

- Acosta, A. (2020). La educación superior en la nueva utopía. En Becerra, R. y J. Woldenberg (eds.). Balance temprano: Desde la izquierda democrática (pp. 205-226). Grano de sal. https://www.researchgate.net/publication/346927064-La_educacion_superior_en_la_era_de_la_4T.
- Banco Mundial (2023). School enrollment, tertiary (% gross): <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR>
- Barr, N. (2003). *Financing Higher Education: Comparing the Options*. London School of Economics. Recuperado el 10 de octubre de 2012, de London School of Economics and Political Science: http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_HE_options030610.pdf
- Bloom, D., Hartley, M. & Rosovsky, H. (2006). Beyond private gain: The public benefits of higher education. En J. Forest & A. Philip, *International Handbook of Higher Education, Vol. 1*. The Netherlands: Springer.
- Brunner, J. (2007). *Mercados universitarios. Los nuevos escenarios de la educación superior*. Santiago de Chile: Informe Final de Proyecto FONDECYT No. 1050138.
- Gil, T. (22 de junio de 2020). Universidades en Estado Unidos: las enormes deudas estudiantiles de hasta US\$ 1 millón en el país más rico del mundo. *BBC News*: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51540091>.
- Hanni, M. (2019). “Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe”, serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 200 (LC/TS.2019/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 33.
- Johnstone, D. B. (2005). Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans. *II International Barcelona Conference on Higher Education, Global University Network for Innovation (GUNI), May 24-25*. Barcelona.
- Johnstone, D. B. (1998). *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report n World Wide Reforms*. Washington, DC.: The World Bank.

- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin, New York.
- Mendoza, J. (2010). Tres décadas de financiamiento de la educación superior. En A. Arnaut & S. Giorguli, *Los grandes problemas de México. La educación*. vol. VII. México: El Colegio de México.
- Moreno, C. (2017). Las reformas en la educación superior pública en México: rupturas y continuidades. *Revista de la Educación Superior* 46(182). ISSN 0185-2760.
- Moreno, C. y Cedillo, D. (27 de septiembre de 2023). PPEF 2024: crisis y precarización de la educación superior y la ciencia. *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/ppef-2024-crisis-y-precarizacion-de-la-educacion-superior-y-la-ciencia/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD] (2010). *Education at a Glance 2010*. OECD Indicators. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Perkin, H. (2007). History of universities. En J. Forest & P. G. Altbach (eds.). *International Handbook of Higher Education* (pp. 159-205). Springer. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198827344.001.0001>
- Salmi, J. & Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper serie No. 4, The World Bank, Washington, DC.
- Sanyal, B. & Martin, M. (2006). Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global. En G. U. Innovation, *La educación superior en el mundo 2007: Acreditación para la garantía de la calidad ¿Qué está en juego?* (pp. 3-19). Global University Network for Innovation.
- Secretaría de Educación Pública [SEP] (2024). *Sistema de Estadísticas Continuas de Educación del Formato 911, DGPPYEE, SEP*. SEP. Disponible en: https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/SEN_estadistica_historica_nacional.pdf

Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*.
Berkeley, CA.: Carnegie Commission om Higher Education.

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization [UNESCO]
(2004). Educación Superior en una sociedad mundializada. Documento
de orientación. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/
pf0000136247_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136247_spa).

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD
(IMCO)

Educación superior: una pieza clave para la competitividad de México

Resumen

La educación superior es una inversión rentable a pesar de que el premio por estudiar ha caído en las últimas décadas. Para aumentar su competitividad, México necesita fortalecer la educación superior a través de políticas para un mejor acceso y permanencia de más estudiantes en secundaria y bachillerato, así como promover que continúen sus estudios superiores. Asimismo, es necesario implementar programas de orientación vocacional para una elección de carrera con base en información según la empleabilidad de los diferentes programas ofertados y mejorar la vinculación de la oferta educativa con la demanda de talento. Para ello, el IMCO analizó el panorama de la educación superior en México y propone acciones concretas a corto, mediano y largo plazo.

Palabras clave: talento, competitividad, educación superior, STEM.

Panorama de educación superior en México

En México, actualmente hay 4.6 millones de personas cursando una licenciatura y el número de egresados crece en aproximadamente 700 mil por año.¹ La matrícula educativa a nivel terciario es la más alta de la historia. A pesar de ello, el acceso a la educación superior está lejos de ser universal ya que de cada cien estudiantes que comienzan la primaria, 39 ingresan a una licenciatura pero solo 28 logran completarla.² Esto significa que México pierde prácticamente dos terceras partes de su talento en la escalera educativa hacia la educación superior.

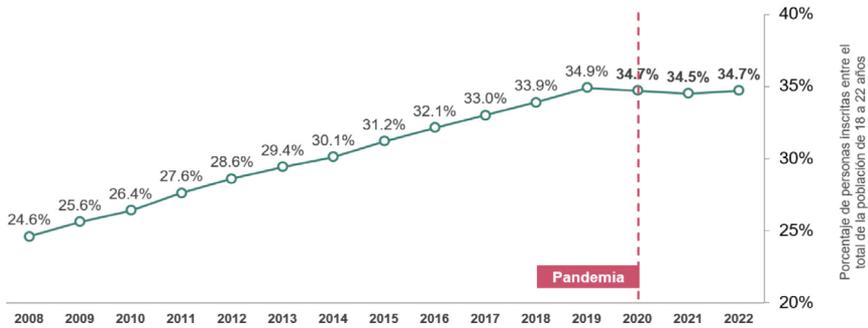
El porcentaje de jóvenes en edad universitaria, es decir entre 18 y 22 años, que estudian un grado superior aumentó diez puntos porcentuales entre 2008 y 2020, al pasar de 24.6% a 34.7% en este periodo (Gráfica 1).³ Si bien esta es una buena noticia, la tendencia al alza desde 2008 se detuvo tras la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia por COVID-19 que inició en 2020. Cuatro años después, la matrícula universitaria no ha logrado recuperar la tendencia ascendente que mantuvo previo a la pandemia. A pocos meses de concluir el sexenio, la meta del gobierno actual de aumentar la matrícula de educación superior a 50% para 2024 queda lejos.

¹ Calculado por el IMCO con datos de SEP. Principales cifras del sistema educativo nacional, de 2008-2009 a 2021-2022.

² *Ibidem*.

³ Secretaría de Educación (SEP) 2023. Principales cifras del sistema educativo nacional, de 2008-2009 a 2022-2023. Disponible en: https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023_bolsillo.pdf

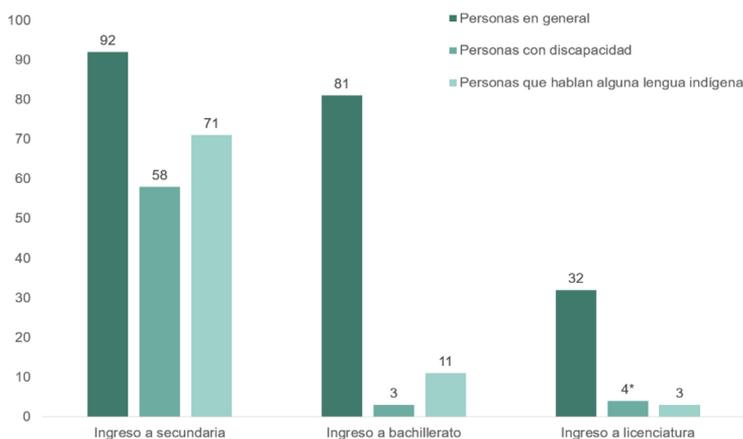
Gráfica 1. Estudia en educación superior, porcentaje de jóvenes de 18 a 22 años inscritos



Fuente: Elaboración del IMCO con datos de SEP. Principales cifras del sistema educativo nacional, de 2008-2009 a 2022-2023.

Las poblaciones más propensas a abandonar la educación formal antes de terminar una carrera profesional son aquellas que presentan alguna vulnerabilidad. De acuerdo con una investigación realizada por el IMCO (2024), de cada 100 estudiantes con discapacidad que inician la primaria, solo cuatro lograron entrar a una carrera; mientras que entre la población indígena, esta cifra es de tres. Ante este panorama, es necesario que la elaboración de una estrategia para fortalecer la educación superior sea una prioridad de la política educativa, esto incluye la asignación de presupuesto público.

Gráfica 2. Proporción de ingreso a cada nivel educativo por cada 100 personas que entran a la primaria de cada grupo social



Nota: (*) El número de personas con discapacidad puede incrementar en el tiempo debido a que la discapacidad es una condición que puede desarrollarse en cualquier momento de la vida.

Fuente: Elaboración del IMCO con datos de SEP. Formatos 911.

Uno de los pilares de la competitividad de México será fortalecer la educación superior, esto, sin dejar de lado otras necesidades del sistema educativo desde la educación básica como garantizar la infraestructura necesaria y promover la inclusión en las escuelas. Conseguir que más jóvenes estudiantes logren llegar exitosamente de la educación media superior a superior continuará como uno de los pendientes de la política educativa en los próximos años. Para ello, este documento desarrollará la importancia de fomentar estudios de educación superior.

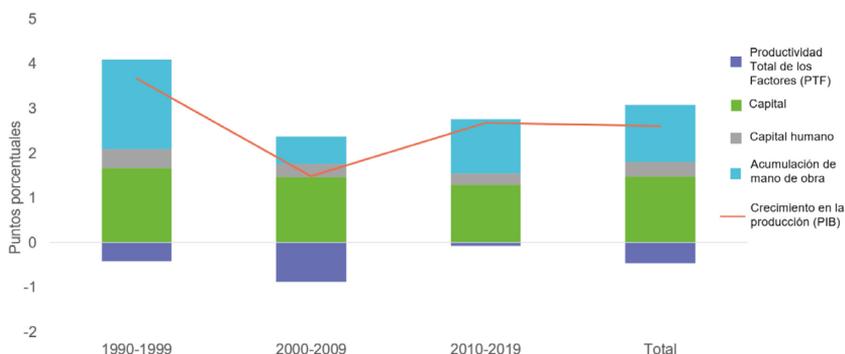
Educación para un México más competitivo

La competitividad de un país se mide por la capacidad que tiene para generar, atraer y retener talento e inversión. En el caso del talento, no solo se requiere una mayor cantidad de personas con educación supe-

rior, sino también que su formación educativa los dote con las habilidades que los empleadores necesitan. En ese sentido, la educación profesional tiene un papel clave en la formación del talento.

El crecimiento económico de México se puede explicar por cuatro factores que están íntimamente vinculados: la productividad total de los factores, el capital, el capital humano y la acumulación de mano de obra. En los últimos 30 años, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ha dependido principalmente del crecimiento del capital y de la acumulación de mano de obra. No obstante, la contribución del capital humano, es decir la productividad y las habilidades de los trabajadores, ha sido modesta (Gráfica 3).

Gráfica 3. Contribución de los factores al crecimiento económico



Fuente: Elaboración del IMCO con datos de Penn World Table.

La Gráfica anterior reitera la importancia de priorizar el desarrollo del capital humano como un componente estratégico para impulsar un crecimiento económico más sólido y sostenible en el futuro. El componente de capital humano, es decir, las habilidades y conocimientos de la fuerza laboral, desempeña un papel crucial en la productividad y la innovación.

Además de la baja cobertura y el acceso limitado de la población a la educación terciaria, hay una carencia de habilidades que requiere el mercado laboral actual, aún entre aquellos que cuentan con este grado de estudios. El rezago en las habilidades y competencias básicas comienzan desde etapas tempranas en la educación y se refuerzan conforme avanza el nivel educativo.

Muestra de lo anterior son los resultados de la edición 2022 de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la que participan más de 80 países. Los estudiantes mexicanos de tercero de secundaria se posicionan en el lugar 35 entre los 37 países miembros de la OCDE que fueron evaluados. Mientras que en promedio los países de la OCDE obtienen un puntaje de 478 puntos, México alcanzó un puntaje promedio de 407, diferencia que equivale a 3 años y medio de escolaridad.

Esta tendencia por debajo del promedio se mantiene para las tres áreas evaluadas. Matemáticas es el área en la que México tiene una mayor desventaja, con una diferencia de (-)77 puntos en comparación con el promedio de la OCDE, seguido de Ciencias con una diferencia de (-)75 puntos, y Comprensión Lectora, con (-)61 puntos. Estos resultados también coinciden con un estudio reciente de McKinsey sobre el aprendizaje en las escuelas, que muestra que, a pesar de que hay más estudiantes que nunca, estos no alcanzan a dominar el nivel básico de las habilidades evaluadas por las pruebas PISA (McKinsey & Company, 2024).

Esta carencia de habilidades entre los estudiantes resulta en un obstáculo para que las empresas puedan emplear trabajadores que cuenten con las competencias demandadas en cada rubro. En este sentido, un estudio del IMCO y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) muestra que las empresas identifican como principal reto

laboral encontrar talento: 75% de las empresas consideran que su problema principal está en la dificultad para cubrir vacantes, la escasez de trabajadores calificados o la rotación de personal (IMCO, 2023a).

Por ello, invertir en la educación, formación y mejora continua de los trabajadores no solo aumenta la eficiencia y competitividad de las empresas, sino que también impulsa el crecimiento económico a nivel nacional. Sin embargo, esta inversión no debe recaer en las empresas, sino en un sistema educativo robusto y coherente con las dinámicas del mercado laboral. Al fortalecer la política educativa para mejorar la educación media superior y superior, se crean las bases para un desarrollo sostenible e inclusivo, al mismo tiempo generando oportunidades de empleo y aumentando la capacidad de adaptación a las demandas cambiantes del mercado global.

La creciente presencia de nuevas formas de educación no formal, es decir, aprendizajes que tienen lugar fuera del sistema educativo tradicional y en entornos no escolares, como programas o capacitaciones no certificadas por las autoridades educativas, se encuentra en un contexto donde las habilidades requeridas por el mercado laboral son cada vez más cambiantes y técnicas.

En este escenario, la educación superior, tanto en licenciaturas como en carreras técnicas, enfrenta un desafío crucial que puede abordarse desde tres perspectivas principales: i) fortalecer la promoción del valor de la formación académica, ii) fomentar elecciones de carrera informadas y, iii) vincular la oferta educativa con programas que desarrollen las habilidades demandadas por el mercado laboral.

1. El premio por estudiar:

¿es rentable terminar una carrera universitaria?

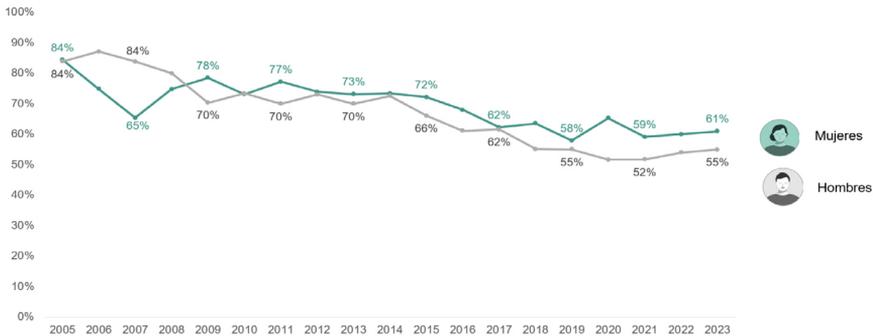
El primer gran reto para continuar impulsando el talento en México es promover la evidencia de que estudiar una carrera universitaria es una decisión con buen retorno de inversión. La evidencia que arrojan los datos es que los profesionistas con estudios superiores ya sean carreras técnicas, licenciaturas o posgrados, tienen mejores ingresos, mayores probabilidades de tener empleo formal y de acceder a puestos de mayor jerarquía.

Si bien este “premio” por estudiar ha caído en los últimos años, los beneficios de una carrera universitaria siguen siendo significativos. En términos de ingreso, estudiar una carrera universitaria representa un incremento en el nivel promedio de ingresos de 58%.⁴ Esto quiere decir que, por cada 100 pesos que gana una persona que solo terminó el bachillerato, un profesionista gana, en promedio, 158 pesos.

La educación superior es especialmente rentable para las mujeres. Aunque las mujeres perciben ingresos promedio menores que los hombres independientemente de su nivel educativo, incrementan más sus ingresos cuando terminan una carrera profesional. Como se observa en la siguiente Gráfica, las mujeres con licenciatura ganan en promedio 61% más en comparación con aquellas que solo cuentan con el bachillerato. Por su parte, el premio para los hombres es de 55% más ingresos en comparación con el bachillerato.

⁴ Elaboración del IMCO con microdatos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 3T 2023.

Gráfica 4. Diferencia entre el ingreso promedio de bachillerato y licenciatura por género



Fuente: Elaboración del IMCO con microdatos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 3T de 2005 a 2023.

La ventaja en el premio para las mujeres puede explicarse porque las mujeres que alcanzan niveles educativos altos tienen mayores incentivos para incorporarse y permanecer en la economía. La tasa de ocupación de las mujeres con licenciatura (60%) es 16 puntos porcentuales mayor que aquellas que cuentan con bachillerato (44%).⁵

En términos de la calidad del empleo, los profesionistas con educación superior tienen tasas de formalidad más altas. Mientras que una persona que terminó hasta el bachillerato tiene 51% de probabilidades de conseguir un empleo formal, una persona con licenciatura aumenta estas probabilidades a 76%. El empleo formal permite a los trabajadores acceder a derechos sociales como la salud y la vivienda, además de facilitar canales de ahorro y de inclusión financiera.

Si bien es cierto que la rentabilidad de estudiar ha caído en la última década, la educación superior se mantiene como una inversión segura y rentable. El promedio del retorno de inversión de una licenciatura en

⁵ Cálculo del IMCO a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI 3T2022.

una universidad pública es de 11%, pero puede subir hasta 16.5% según el programa.

Incluso las carreras técnicas, programas educativos que se centran en la formación práctica de habilidades y conocimientos específicos para desempeñar funciones técnicas en diversos campos profesionales, aumentan el nivel de ingreso de las personas y su probabilidad de acceder a empleos de calidad. Una carrera técnica en una universidad pública tiene un retorno promedio de 6.8%, pero puede aumentar a 10.4% según el programa.⁶

Las mujeres son especialmente beneficiadas por este tipo de carreras cortas ya que ellas suelen requerir de entornos educativos y laborales más flexibles que les permitan un mejor balance entre lo personal y lo profesional. Por sus características, los programas técnicos tienden a ser más paritarios que las licenciaturas, incluso en áreas relacionadas con la ingeniería.

De acuerdo con *Compara Carreras 2023*, una herramienta digital y de libre acceso que proporciona datos relevantes sobre cada programa educativo realizada por el IMCO, las mujeres que terminan una carrera técnica tienen ingresos 21% más altos que aquellas con bachillerato, 63% más probabilidades de conseguir un empleo y 18% más probabilidades de que su trabajo sea formal.

2. Más estudiantes, mismas carreras

En un mercado laboral que cambia constantemente y que cada vez es más competitivo, caracterizado por la incorporación de nuevas tecnologías, es crucial que los trabajadores adquieran habilidades tecnológicas y digitales actualizadas. Además, en un entorno donde el valor perci-

⁶ Estos datos son recopilados y procesados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y pueden consultarse en www.imco.org.mx/comparacarreras/

bido de la educación se ve reducido, tomar decisiones educativas más informadas y estratégicas se vuelve fundamental para asegurar el éxito profesional y la adaptabilidad en este contexto dinámico.

¿Por qué, a pesar de contar con más profesionistas y una mayor fuerza laboral, no hemos logrado un mayor desarrollo del capital humano? Se debe en gran medida a una desconexión entre la oferta educativa, las elecciones poco versátiles de los jóvenes en las últimas décadas y las demandas específicas de talento del mercado laboral local. De acuerdo con *Compara Carreras 2023*,⁷ 50% de los profesionistas egresados en el país son de un grupo de diez carreras (Gráfica 5).



Fuente: Elaboración del IMCO a partir de datos de la SEP. 911 formularios. Ciclo escolar 2021-2022.

⁷ Información recopilada por el IMCO de manera anual y publicada en *Compara Carreras 2023*, IMCO. Disponible en: <https://imco.org.mx/compara-carreras-2023/>

A pesar de que la oferta educativa en México es extensa y puede agruparse en 118 programas,⁸ poco ha cambiado la elección de los jóvenes. Las carreras más populares se han mantenido a lo largo de los años y sin mayor variedad en las entidades federativas. En el norte del país, prevalece ingeniería industrial, mientras que en el bajo y suroeste predomina la carrera de derecho. En otros estados, como Veracruz y Sinaloa, se mantiene administración de empresas como la carrera más estudiada.

Gráfica 6. Las carreras más estudiadas por entidad federativa



Fuente: Elaboración del IMCO a partir de datos de la SEP. 911 formularios. Ciclo escolar 2022-2023.

Además, la elección entre mujeres y hombres no es similar. Aunque hoy hay más mujeres estudiando educación superior, las mujeres estudian una menor variedad de programas, así como carreras menos valoradas por el mercado laboral. Mientras que las mujeres estudian administración, derecho, enfermería y negocios, los hombres optan por ingeniería industrial o electrónica, desarrollo de software y derecho.

⁸ De acuerdo con la Clasificación Mexicana del Programas de Estudio (CMPE) de 2016 elaborada por el INEGI, los programas educativos de educación superior se clasifican en 118 campos detallados. La clasificación está disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825086664.pdf

Gráfica 7. Porcentaje de estudiantes matriculados en el programa profesional más popular por estado, por género



Fuente: Elaboración del IMCO a partir de datos de la SEP. 911 formularios. Ciclo escolar 2022-2023.

En este contexto, promover una elección más informada entre los jóvenes es crucial no solo para satisfacer las demandas del mercado laboral, sino también para mejorar la rentabilidad de sus decisiones, ya que no todas las carreras ofrecen las mismas oportunidades económicas o laborales.

Ante la urgente necesidad de fortalecer la orientación vocacional a nivel nacional, es fundamental que más estudiantes jóvenes comprendan los beneficios de continuar su educación y elijan una carrera universitaria que se adapte mejor a sus necesidades y habilidades. Herramientas como *Compara Carreras* proporcionan información crucial que facilita la toma de decisiones más informadas en cuanto a la elección de carrera.

3. Impulsar carreras más demandadas: habilidades del futuro

Según McKinsey, se anticipa que los avances en la automatización aumentarán la demanda de trabajadores altamente cualificados con habilidades tecnológicas, socioemocionales y cognitivas. El surgimiento acelerado de la inteligencia artificial (IA) generativa está impulsando y acelerando la transformación de la fuerza laboral, y también impactará

las formas de aprendizaje y enseñanza. Mientras que se considera que las habilidades relacionadas a la IA y a las nuevas tecnologías son del futuro, la realidad es que son cada vez más demandadas.

Para los trabajadores mexicanos, de acuerdo con el Foro Económico Mundial (WEF), se estima que el 43% de las habilidades básicas demandadas por los empleadores cambiarán en los próximos 5 años. Las habilidades que eran altamente demandadas en 2015 difieren considerablemente de las requeridas en 2023, y se prevé que para 2027 surjan nuevas capacidades necesarias en el mercado laboral.

Estas habilidades serán cada vez más especializadas y técnicas, por lo que fortalecer la educación superior es crucial. En México se requerirá de estrategias para retener alumnos y aumentar la matrícula de jóvenes en educación media superior y superior, pero también diversificando los programas académicos ofrecidos y repensando los programas de estudio de los mismos.

Las carreras relacionadas a las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) serán fundamentales para la formación de las próximas generaciones. Sin embargo, en México, solo tres de cada diez personas con licenciatura han estudiado carreras relacionadas con STEM. A pesar de que estas profesiones ofrecen mejores oportunidades laborales y salarios más competitivos, muchos jóvenes no las consideran como opciones prioritarias.

En el año 2022, las universidades mexicanas tenían la capacidad de recibir a 478,117 estudiantes en carreras STEM; sin embargo, 37% de las vacantes ofrecidas quedaron desaprovechadas.⁹ Para fomentar un mayor talento en áreas STEM, es fundamental mejorar las habilidades básicas de los jóvenes y elevar los niveles educativos y de aprendizaje en general.

⁹ Calculado por el IMCO con datos de SEP. Formatos 911 Ciclo escolar 2022-2023.

Conclusión e IMCO Propone

Este panorama subraya la necesidad no solo de incrementar el número de profesionistas con educación superior, sino también de asegurar que durante su formación académica desarrollen habilidades que respondan a las necesidades del mercado laboral actual. Esto repercutirá en que el talento que México atraiga y genere pueda ser aprovechado de manera efectiva en beneficio de la innovación y crecimiento de las empresas, pero también en beneficio de las personas para que puedan acceder a más y mejores oportunidades laborales.

Además de los retos de las nuevas tendencias económicas como el *nearshoring*, será urgente en el corto, mediano y largo plazo conseguir que los jóvenes mexicanos desarrollen habilidades que respondan a la demanda del mercado laboral. Para ello, el IMCO Propone:

1. En el corto plazo:

- *Fortalecer las certificaciones de habilidades técnicas* para aprovechar las oportunidades de atracción de nuevos negocios. Esto implica que las instituciones de educación media superior y superior, en conjunto con las autoridades, promuevan programas y certificaciones que validen las habilidades específicas requeridas por las industrias emergentes. Al proporcionar a los trabajadores y estudiantes la capacitación y la certificación adecuadas en áreas como tecnología de la información, habilidades digitales, análisis de datos y otras competencias técnicas, se puede mejorar la empleabilidad.
- *Promover las carreras técnicas entre los jóvenes como una alternativa rentable.* Las habilidades especializadas que se desarrollan en las carreras técnicas serán esenciales para el mercado laboral, sin embargo, menos de 10% de jóvenes optan por este tipo de programas al finalizar bachillerato. Para diversificar la fuerza laboral y satisfacer las demandas del sector industrial en constante evolución, las

carreras técnicas se convierten en una alternativa que requiere una menor inversión económica y de tiempo.

2. *En el mediano plazo:*

- *Promover una elección de carreras entre los jóvenes más informada.* Es necesario implementar estrategias de orientación vocacional más efectivas que ayuden a los estudiantes a tomar decisiones informadas y alineadas con las demandas del mercado laboral futuro. Para ello, se requiere:
 - i. *Fortalecer la orientación vocacional desde la Secretaría de Educación Pública* a través de programas escolares y extracurriculares en alianza con empleadores que brinden información y experiencias a los jóvenes.
 - ii. *Formar alianzas entre instituciones educativas y sectores económicos* para vincular oferta y demanda de talento de manera más efectiva.
 - iii. *Generar información pública y actualizada sobre empleabilidad* de cada programa. Esta información existe en *Compara Carreras*, pero es vital que, para contar con un panorama más acertado, las instituciones de educación superior den seguimiento a sus egresados.

3. *En el largo plazo:*

- *Abordar la mejora continua de las habilidades básicas en los estudiantes.* Esto implica revisar y fortalecer los programas educativos desde la educación primaria hasta bachillerato. Para ello, es necesario mejorar el acceso y la permanencia de estudiantes para lograr que más jóvenes completen la educación secundaria y desarrollen sólidas habilidades básicas en ciencias, matemáticas y lectura.

- *Fortalecer estrategias efectivas de retención estudiantil en todos los niveles escolares, así como programas de apoyo y tutoría para garantizar que todos los jóvenes tengan acceso a una educación de calidad y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial.*

Para las estrategias en los tres niveles, invertir recursos educativos adecuados para la capacitación de los maestros con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza es fundamental. Para lograr mejoras sustanciales en la calidad educativa, el desarrollo de habilidades básicas necesarias para los estudiantes y el fortalecimiento de la educación superior en México es crucial aumentar y optimizar la inversión de presupuesto público.

Bibliografía

- Bryant, J., Child, F., Demirdag, E., Dorn, E., Hall, S., Jayaram, K., Krishnan, C., Lim, C., Liss, E., Onabanjo, K., Panier, F., Rebolledo, J., Sarakatsannis, J., Scott, D., Tschupp, R., Ungur, S., & Vigin, P. (2024). Spark & Sustain: How all of the world's school systems can improve learning at scale. *McKinsey & Company*. Disponible en: www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/spark-and-sustain-how-school-systems-can-improve-learning-at-scale
- IMCO (2024). Desigualdades educativas en México. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Disponible en: <https://imco.org.mx/desigualdades-educativa-en-mexico/>
- IMCO (2023a). *Las vacantes no cubiertas en el mercado laboral de México*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. y Coparmex. Disponible en: www.imco.org.mx/las-vacantes-no-cubiertas-en-el-mercado-laboral-de-mexico/
- IMCO (2023b). *Mujeres en STEM en los estados*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Disponible en: <https://imco.org.mx/mujeres-en-stem-en-los-estados/>

The Future of Jobs Report 2023. World Economic Forum. www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/

Retos e insuficiencias: recuperar el dinamismo y la capacidad de innovación de la educación superior

Bernardo González-Aréchiga*

Resumen

Este capítulo aborda los desafíos y las políticas necesarias para revitalizar la educación superior en México con una visión de innovación y desarrollo tecnológico, con el fin de promover la inclusión educativa, reforzar la capacidad de resolver problemas y cerrar la brecha de desarrollo con otros países. Propone adoptar un Sistema Nacional de Innovación y renovar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, como guías de la transformación hacia el año 2030. El texto propone atender los retos de cobertura y calidad de la oferta con la adopción de modelos educativos flexibles, un enfoque en la investigación y desarrollo tecnológico, y la vinculación entre educación superior, industria y gobierno.

Palabras clave: educación superior, innovación educativa, aseguramiento de calidad, desarrollo tecnológico, educación y tecnología.

* El presente documento representa la opinión del autor y aprovecha la información recabada para contextualizar las propuestas de los Rectores de instituciones integrantes de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) y que fueron entregadas a las Candidatas y al Candidato a la Presidencia de la República bajo el título de “Diálogo de Rectores de FIMPES sobre Educación Superior al 2030”.

Para alcanzar el desarrollo económico y social es imprescindible una base sólida de educación superior combinada con investigación activa y desarrollo. Estas no son solo herramientas de crecimiento económico, sino también de libertad y empoderamiento para las poblaciones más vulnerables.

Paráfrasis de Amartya K. Sen

Introducción

Los siguientes años son muy importantes para la educación superior en nuestro país. Esta no es una afirmación fácil; la política educativa debe recuperar el dinamismo y la capacidad de innovación de la educación superior para trascender los retos y las insuficiencias que enfrenta la estructura actual. México cuenta con un sistema de educación superior que es grande y diverso, pero ha sido insuficiente para atender a los jóvenes en edad universitaria, como consecuencia sigue creciendo la brecha de la población activa con licenciatura y posgrado con relación a otros países.

Hay grandes oportunidades de innovación en el sector educativo para aprovechar la Era del Conocimiento con rápido avance científico tecnológico, y la Cuarta Revolución Industrial con cambios profundos por la tecnología de la información y comunicaciones, los sistemas cibernéticos y la tecnología digital. También exigen el aprovechamiento del conocimiento y el uso de la tecnología algunos factores como la nueva manufactura, la relocalización y la evolución del mundo del trabajo, junto con los retos de cambio climático, la migración internacional y las necesidades de inclusión bien resumidas en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Es necesario adoptar una política que promueva la rápida transformación de los modelos educativos, la incorporación de nuevas disciplinas y el aseguramiento de la calidad en la educación superior. Esto es condición para fortalecer la capacidad para atender los problemas domésticos con suficiencia y autonomía, y para el adecuado posicionamiento de México en cadenas productivas de alto valor en un mundo crecientemente competido.

Esta nueva política para la educación superior debe tener dos ejes. El primero es la consolidación de un Sistema Nacional de Innovación para la Educación Superior que facilite la transformación del sector educativo y su integración con la investigación y el desarrollo tecnológico. Este debe ser el eje central para el sistema educativo en su conjunto. Debe asegurar el desarrollo de competencias de la era digital y para el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías; pero también debe ofrecer trayectorias flexibles y educación a lo largo de la vida. Esto es el sustento de un Estado promotor de la innovación.

El segundo eje es la articulación de un verdadero Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior que cubra todos los subsistemas y aproveche cabalmente los sistemas de información, la conformación de redes, los procesos de calidad, y los instrumentos tanto normativos como autorregulatorios. Hay fallas importantes en la calidad en toda la cadena educativa y en todos los subsistemas. Se debe atajar con seriedad y compromiso, con el fin de promover la cultura de la calidad y de la innovación.

En la era del conocimiento y del calentamiento global, la educación superior es más importante que nunca. Es importante adoptar una política clara de fomento de la educación superior en todos los subsistemas enfocada a la calidad y a la pertinencia. Esta política debe reconocer, incorporar y apoyar a todos los actores públicos y particulares, con el compromiso de impulsar un cambio sólido y duradero.

El Sistema Nacional de Educación Superior de México

El Cuadro 1 organiza una serie de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que muestran que México tiene el séptimo sistema de educación superior más grande del mundo; es mayor que los sistemas de Rusia, Alemania, Reino Unido, Japón, Francia, España o Corea del Sur. Su contribución actual y potencial es enorme, pero enfrenta retos de calidad, pertinencia y cobertura.

Cuadro 1. Datos de la UNESCO sobre matrícula en educación terciaria en 2022

		Total sin Técnico de Ciclo Corto	% sin educación técnica	Total con Técnico de Ciclo Corto	% con educación técnica
	Total mundial	204,744,916	100.00%	254,323,818	100.00%
1	India	40,549,627	19.80%	40,549,627	15.90%
2	China	31,676,145	15.50%	72,225,772	28.40%
3	Estados Unidos de América	12,374,213	6.00%	30,234,334	11.90%
4	Brasil	9,768,908	4.80%	9,769,427	7.70%
5	Indonesia	8,434,166	4.10%	9,320,129	7.00%
6	Turquía*	8,281,000	4.00%	8,281,000	6.50%
7	México	4,914,334	2.40%	5,069,111	3.90%
8	Federación Rusa	4,009,563	2.00%	4,009,563	1.60%
9	Bangladesh	3,689,217	1.80%	3,812,414	2.90%
10	Egipto	3,513,047	1.70%	3,513,047	2.70%
11	Alemania*	3,352,000	1.60%	3,352,000	1.30%
12	Irán (República Islámica)	2,911,999	1.40%	3,341,304	2.50%
13	Gran Bretaña e Irlanda del Norte	2,800,815	1.40%	3,128,696	2.30%
14	Pakistán	3,060,152	1.50%	3,060,152	1.20%
15	Filipinas*	3,000,000	1.50%	3,000,000	1.20%

Fuente: Datos derivados de fuentes distintas a UNESCO.

Este sistema de educación superior, a pesar de su tamaño, ha sido incapaz de atender la demanda potencial de la población, mientras se acaba el bono demográfico. Es un sistema fragmentado en múltiples subsistemas, desvinculado de la investigación científica y de la innovación tecnológica; es un sistema inmerso en un proceso de transformación inacabada con retos de gobernanza, empoderamiento y recursos.

Cinco retos condicionantes del Sistema Nacional de Educación Superior

RETO 1: Rezago creciente en Población Activa con educación superior

“El modelo de tránsito escolar” de la Secretaría de Educación Pública (SEP) cada año, se construye a partir de la trayectoria de todos los estudiantes a nivel nacional. El modelo muestra que, de 100 estudiantes que entran a primaria, iniciarán la educación superior 39 y se graduarán de manera presencial 28; si agregamos la educación a distancia (que representa el 20.1% del servicio educativo con 1.1 millones de estudiantes), la expectativa es que se gradúen 33 de carrera, 3 de maestría y 1 de doctorado.

Estos números son insuficientes. En México la población de 25 a 65 años de edad, con Educación Superior es de 19%, mientras que el promedio de la OCDE es de 39% (España 35% y EUA 44%). A pesar del esfuerzo educativo, esta brecha sigue creciendo ya que muchos países avanzan con mayor rapidez.

El importante Programa de Ampliación de la Oferta de la Educación Superior (PAOES) muestra que se ha desacelerado el crecimiento de la matrícula de la Educación Superior (resultado de la pandemia del COVID y la incertidumbre presupuestal), y se estanca la matrícula en moda-

lidad escolarizada, mientras crece con rapidez el número de estudiantes en educación a distancia y en Instituciones particulares.

A pesar del crecimiento de la tasa de cobertura de la Educación Superior en México (que pasó del 39.7% en 2018 al 43.9% en 2022), sigue siendo muy baja a nivel internacional. Es baja incluso comparada con países con semejante nivel de desarrollo. La cobertura de México era 7 puntos porcentuales menor al promedio de América Latina y el Caribe en 2020 (UNESCO); está significativamente abajo de Argentina (89.6%), Uruguay (84.8%), Chile (84.2%), República Dominicana (58.2%), Colombia (55.3%), Costa Rica (54.7%), Brasil (52.7%), Ecuador (50.3%), entre otros.

Aún si alcanzáramos la meta del 50% para la tasa bruta de cobertura en 2024, se continuará dejando a muchos jóvenes fuera de la educación superior y se seguirá ampliando la brecha de México con otros países. Estamos lejos de hacer efectivo el derecho humano a la educación superior previsto en la Constitución.

RETO 2: Desatención a estudiantes en edad tradicional

La definición de una política sólida de educación superior requiere de un análisis detallado que descomponga la métrica de cobertura de UNESCO por generación. El Cuadro 2 resume la información de las Estadísticas e Indicadores de la SEP para el ciclo escolar 2022-2023 sobre la composición por edad de la matrícula; en concreto muestra que solamente el 29.7% de los jóvenes entre 18 y 22 años estudian educación superior. Eso significa que el número restante proviene de otras cohortes de edad o estudian posgrado.

Los datos del PAOES muestran que 3'854,155 de los estudiantes en educación superior tienen entre 18 y 22 años; 946,079 estudian licenciatura, pero están fuera del rango tradicional de edades, y 437,965 son estudiantes de posgrado. Es necesario promover la participación de cada uno de estos segmentos.

Cuadro 2. Porcentaje de la población por edad específica, matriculada según el nivel que cursa

Escolarizada y no escolarizada			
Edad	Educación Media Superior (EMS)	Educación Superior (ES)	Educación Media Superior y Educación Superior (ES+EMS)
17	53	5	58
18	13.5	26.5	40
19	4	32	36
20	2.2	32.8	35
21	1.7	30.8	32.5
22	0.5	26.5	27
23	0.3	17.7	18

Fuente: Elaborado a partir de Estadísticas e Indicadores de SEP para el ciclo escolar 2002-2023 (https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023_bolsillo.pdf)

RETO 3: Posgrado pequeño

Los datos del Cuadro 3 muestran que las instituciones de nuestro país se han orientado al nivel licenciatura y que el posgrado es muy pequeño en términos relativos. A nivel mundial el 15.1% de los estudiantes de educación superior estudian posgrado, mientras que en México este porcentaje es de 8.6%. La siguiente tabla muestra la composición para los principales sistemas en el mundo.

Como muestra el Cuadro 4, la brecha mencionada persiste cuando comparamos a México con países de ingreso medio alto, medio y medio bajo; por supuesto, es mucho mayor si la comparamos con países desarrollados.

Esta brecha tiene un impacto significativo. El posgrado es importante ya que facilita la renovación del sistema, permite generar sinergias y construye cadenas de valor más completas. Además, cada nivel de la

educación superior contribuye de forma diferenciada al desarrollo de competencias y capacidades.

Cuadro 3. Datos de matrícula en educación terciaria en 2022 (UNESCO)

		Total sin Técnico Superior	% Maestría y Doctorado	% Doctorado
1	India	40,549,627	14.50%	0.50%
2	China	31,676,145	10.70%	1.70%
3	Estados Unidos	12,374,213	26.00%	2.90%
4	Brasil	9,768,908	3.30%	1.40%
5	Indonesia	8,434,166	5.00%	0.70%
6	Turquía *	8,281,000		
7	México	4,914,334	8.60%	1.10%
8	Federación Rusa	4,009,563	17.00%	4.50%
9	Japón *	3,879,000		
10	Bangladesh	3,689,217	10.10%	0.30%
11	Egipto	3,513,047	2.70%	0.80%
12	Alemania *	3,352,000		
13	Paquistán	3,060,152	7.10%	0.90%
14	Filipinas *	3,000,000		
15	Irán	2,911,999	29.00%	8.70%
16	Reino Unido e Irlanda del Norte	2,800,815	30.70%	4.00%
17	Francia	2,350,202	46.00%	2.80%
18	Corea del Sur	2,339,993	14.00%	3.60%
19	Vietnam	2,267,012	5.40%	0.50%
20	Colombia	1,768,123	10.20%	0.40%

Cuadro 4. Datos de UNESCO sobre la matrícula en educación terciaria en 2022

	Total sin Técnico Superior Universitario	% Maestría y Doctorado	% Doctorado
Mundo	204,744,916	15.10%	1.70%
Países de ingreso medio alto	152,333,903	12.10%	1.30%
Países de ingreso medio bajo	80,128,726	10.50%	1.60%
países de ingreso medio	72,205,177	13.80%	1.00%
Países de ingreso alto	45,040,098	26.60%	3.30%
Europa y América del Norte	40,781,454	30.30%	3.40%
América del Norte y Europa Occidental	31,633,606	29.80%	3.60%
América Latina y el Caribe	27,667,914	7.00%	0.90%
Europa	26,415,046	33.50%	3.60%
Norte de África y Asia Occidental	17,743,894	14.00%	2.20%
América del Norte	14,366,408	24.60%	2.90%
México	4,914,334	8.60%	1.10%

El problema de México no es la llamada “privatización del posgrado”, sino su insuficiencia. Es importante desarrollar posgrados tanto profesionalizantes como científico-tecnológicos para atender distintas necesidades.

Para esto será necesario revisar el sistema de clasificación de posgrados de excelencia y las políticas de fomento. En particular, no se puede limitar a 5 estudiantes por investigador para que un programa sea considerado de excelencia; también es necesario revisar los criterios y crear un sistema amplio de becas de posgrado para instituciones tanto públicas como particulares.

RETO 4: Atributos del sistema que limitan su eficacia

Necesitamos atender los retos determinantes del Sistema Nacional de Educación Superior que limitan en su pertinencia y reducen su efectividad; algunos de ellos son:

- 1) Sesgo profesionalizante: 9 programas de 60 opciones concentran 50% de graduados.
- 2) Lentitud para responder a las exigencias del cambio disciplinar: retos presupuestales y de sustentabilidad y un sistema de regulación inadecuado, inhiben la innovación.
- 3) Desarticulación y pulverización: más de 3,500 instituciones, 4,360 planteles y 46,684 programas.
- 4) Lenta respuesta a los cambios globales en la educación: micro-credenciales, nuevo rol del docente, aprendizaje continuo, nuevo perfil de estudiantes, uso de IA generativa, y modelos “activos de aprendizaje”.
- 5) Débil vinculación con los sistemas educativos internacionales. México tiene 1.0 estudiantes internacionales por cada 100 estudiantes nacionales; el promedio de la OCDE es de 7.2. México ocupa el lugar 44 a nivel mundial.
- 6) Baja “inversión por estudiante”: Chile 1.8 veces mayor, Corea 2.1 veces, Costa Rica 2.3 veces, España 2.4 veces, Reino Unido 5.0 veces (OCDE).
- 7) Heterogeneidad en duración, enfoque, servicio y calidad.
- 8) El 25.3% de los egresados toman el EGEL: de ellos, el 64.9% obtiene un resultado satisfactorio y el 4.9% obtiene un resultado sobresaliente (CENEVAL, 2023).
- 9) Investigación concentrada y con débil vinculación con la ES: 15 IES entre 3,258, concentran el 68.1% de investigadores y 70.8% de publicaciones (SCOPUS: 2018 a 2023).

10) Hereda problemas de calidad en toda la cadena: Los resultados de la Prueba de Pisa muestran que “en México, el promedio en la prueba de matemáticas es de 14 puntos menos que en 2018 e igual que el de 2003, lo que significa un retroceso de dos décadas durante las cuales el país había logrado aumentos consistentes” (S. Schmelkes). El 49.5% de los estudiantes de 6° año de primaria tuvieron resultados insuficientes en Matemáticas (“Examen Planea” 2015: Gilberto Guevara Niebla).

La flexibilidad regulatoria y la promoción de la innovación son indispensables para buscar soluciones a estos diez atributos del sistema que limitan su efectividad.

RETO 5: Reforma inacabada de la educación superior

Estamos en medio de un proceso de reforma que incluye la modificación del Artículo 3° Constitucional (DOF 15-05-2019) y la emisión de la Ley General de Educación (DOF 30-09-2019) y la Ley General de Educación Superior (DOF 20-05-2021); pero no se han emitido algunas normas secundarias importantes. Dos ejemplos son: el “fondo federal especial” para la gratuidad y la obligatoriedad de la Educación Superior. Otro ejemplo es la reglamentación del Reconocimiento a la Gestión Institucional y Excelencia Educativa (REGIEE) que debe sustituir el régimen de simplificación administrativa del Acuerdo Secretarial 17-11-17.

Además, es indispensable desplegar cabalmente la agenda de la Reforma Constitucional del 2018 para reforzar la coordinación y las sinergias entre la ley de educación superior y la ley de ciencia, tecnología e innovación (CTI), y emitir las normas previstas en el artículo 73° fracción XXIX-F que permiten: promover la inversión mexicana en investigación y desarrollo; regular la inversión extranjera y de la transferencia de tecnología; promover y regular la generación, difusión y

aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos (parcialmente contenida en la LGHCTI). También ha quedado inconcluso el establecimiento de las bases generales de coordinación entre niveles de gobierno, y de la participación de los sectores social y privado para consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Necesidades de articulación entre preparatoria y universidad

La información de PAOES y las Principales Cifras 2022-2023 de la SEP, surgen tres tareas básicas para la equidad y el fomento de la educación superior:

- 1) Reducir la alta tasa histórica de deserción de bachillerato. La eficiencia terminal promedio fue de 68.5% en el ciclo 2021-2022, a pesar de su mejora sigue siendo muy inferior a la tasa de graduación promedio de la OCDE que es de 82%.
- 2) Promover la inscripción de estudiantes en edad tradicional (18 a 22 años) ya que actualmente solo se atiende al 29.7% de ese grupo de edad.
- 3) Ofrecer “sendas flexibles” para facilitar la incorporación de estudiantes de edades no tradicionales.
- 4) Mitigar la enorme desigualdad regional en la cobertura de la Educación Superior. El promedio nacional (con modalidad escolarizada y no escolarizada) es de 43.9% pero con tres Estados por debajo del 25% (Chiapas, Oaxaca y Guerrero).
- 5) Realizar un esfuerzo serio para incrementar la oferta de posgrado en México: fomentar la expansión de programas de maestría tanto científico-técnicas como profesionalizantes en instituciones públicas y particulares.

Sistema Nacional de Innovación para la Educación Superior

Un Sistema Nacional de Innovación para la Educación Superior es un marco que integra diversas políticas, recursos y actores para fomentar la innovación en las instituciones de educación superior. Este sistema busca mejorar la calidad y relevancia de la educación, impulsar la investigación y desarrollo, y fortalecer los vínculos entre educación superior, industria, y gobierno. Integra el marco regulatorio, esquemas de financiamiento, el desarrollo de infraestructura como incubadoras y parques tecnológicos, y por supuesto la formación de competencias científico-tecnológicas y la cultura de la innovación.

El Sistema de Innovación tiene dos partes: la primera es la innovación “dentro” del sistema de educación superior y la segunda es la contribución a la investigación científica y al desarrollo tecnológico.

Las principales propuestas para la operación de la parte interna del Sistema son:

- 1) Promover el acceso tanto de estudiantes tradicionales como de adultos trabajadores, facilitando trayectorias flexibles con múltiples entradas y salidas.
- 2) Favorecer la diversificación disciplinar, la actualización de marcos educativos y de programas académicos, con educación híbrida y flexible.
- 3) Fomentar el aprendizaje activo y experiencial, con el fortalecimiento del ecosistema de investigación y la vinculación internacional.
- 4) Facilitar el uso de tecnología educativa particularmente la Inteligencia Artificial en todas las etapas del ciclo de vida del estudiante que incluye ingreso, persistencia estudiantil, egreso y empleabilidad.
- 5) Desarrollar modelos de formación a lo largo de la vida articulada con la formación escolarizada.
- 6) Facilitar la articulación entre Educación Media Superior, la Educación Superior y el Posgrado, por medio de programas “multi-nivel” con

mayor flexibilidad curricular, y con micro-credenciales concatenadas basadas en competencias.

- 7) Promover el posgrado tanto científico-tecnológico como profesionalizante.
- 8) Crear un sistema electrónico seguro para registro y validación de títulos y cédulas profesionales y el reconocimiento de estudios para todos los niveles que reconozca micro-credenciales, ofrezca seguridad jurídica y reduzca los costos de validación y tramitación.
- 9) Adoptar un modelo nacional de competencias y niveles de cumplimiento para crear las bases para un sistema de micro-credenciales.
- 10) Eliminar obstáculos para la creación de nuevos programas académicos y la actualización de marcos educativos.

Es indispensable reducir tiempos de respuesta y costos de transacción, e incrementar la seguridad jurídica del sistema para la renovación y la gestión académica. Se recomienda:

- 1) Dotar de sistemas, fortalecer y renovar la normatividad de las instituciones que vinculan educación superior y la enseñanza en programas de salud: se requiere un esfuerzo deliberado para facilitar la innovación.
- 2) Impulsar la simplificación administrativa para las IES particulares, amparada en mecanismos de regulación modernos que promuevan la innovación y la ampliación de la oferta. Es necesario asegurar la transparencia de procesos, el cumplimiento de plazos legales y el soporte de sistemas electrónicos; también se requiere simplificar y automatizar los procesos de los gobiernos locales para los registros digitales de uso del suelo, seguridad estructural y programas de protección civil.
- 3) Desplegar los sistemas electrónicos necesarios para atender al subsistema de educación superior particular que atiende a más de 2

millones de estudiantes: este subsistema no cuenta con una estructura administrativa, ni federal ni estatal, que sea acorde a su tamaño e importancia.

- 4) Facilitar la participación de las IES Particulares en la discusión y definición de la política pública.
- 5) Revisar la pertinencia de los RVOES como eje de la regulación y como criterio de aseguramiento de calidad.

Este último punto es importante ya que hay problemas significativos con el sistema de RVOES prevalente: no respetan los tiempos de la simplificación administrativa definidos por las propias normas; son lentos de operar e inhiben la innovación; requieren de procesos administrativos opacos, discrecionales y poco automatizados; se orientan a insumos del proceso educativo y no a calidad de los resultados; se usan para controlar el cumplimiento de normas municipales que deberían resolverse con métodos modernos basados en sistemas; requieren del refrendo pero no se han actualizado las normas secundarias para su ejecución. El problema más serio de este sistema es que no evita el surgimiento ni la operación de instituciones de baja calidad que afectan profundamente a estudiantes, dañan a la sociedad y compiten de manera desleal.

La autoridad no solo debe validar sino también promover la actualización, pertinencia y calidad de los 31,185 RVOES que existen en el país y que atienden a 2 millones de estudiantes en el país.

La segunda parte del Sistema de Innovación requiere de financiamiento y de la vinculación entre la educación superior y la investigación. Para documentar el tema es importante revisar el Cuadro 5 que resume la experiencia internacional.

Cuadro 5. Porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a Educación Superior y a Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

País	Educación Superior	Inversión en CTI
China	1.50%	2.40%
Finlandia	1.90%	2.99%
Corea del Sur	2.60%	4.50%
Singapur	3.00%	2.00%
Israel	2.50%	4.90%
España	1.10%	1.43%
Estados Unidos	2.70%	2.80%
México	1.24%	0.31%

Fuente: Elaborado a partir de fuentes nacionales, UNESCO, OCDE y Banco Mundial.

Los países exitosos asignan una fuerte inversión tanto a educación e investigación y desarrollo, como a la vinculación entre universidad, gobierno y sector privado. Otro atributo común es la definición de objetivos nacionales y planes integrados como el Brain Korea 21 (BK21), el Plan de Investigación, Innovación y Empresa (RIE) de Singapur, y el programa “Nation Start-Up” de Israel. En estos casos se muestra un enfoque integrado y apoyado con un conjunto amplio de políticas para fomentar tanto la innovación como la calidad educativa.

En el caso de México, la inversión en ambos rubros es muy inferior a las que exhiben los países exitosos, incluso algunos de ingreso medio.

La CTI enfrenta retos importantes que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1) Sector pequeño: con datos de UNESCO, México cuenta con 0.38 investigadores (tiempo completo equivalente) por cada 1,000 habitantes (el promedio mundial es 1.35, en América Latina y el Caribe 0.63, Europa 3.82 y América del Norte 4.51), y destina el 0.30% del PIB a Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) (el promedio

mundial es 1.93%, en América Latina y el Caribe 0.55%, Europa 2.02% y América del Norte 3.32%). Entre 1996 y 2023, se registraron 483,584 artículos indizados SCOPUS de México, el total de artículos a nivel global era de 68.8 millones, lo que representa el 0.7% de la producción mundial (América Latina y el Caribe 2,793,224; Europa 23,379,482 y América del Norte 18,576,043) (SciVal, 2024).

- 2) Investigación concentrada y con débil vinculación con la educación superior: 15 Instituciones de Educación Superior entre las 3,258 existentes, concentran el 68.1% de los investigadores y 70.8% de las publicaciones arbitradas (SCOPUS: 2018 a 2023).
- 3) Sujeto a una severa y creciente restricción presupuestal: ha pasado del 0.42% al 0.30% del PIB en los últimos años.
- 4) Opera con extrema fragilidad normativa: cuenta con una ley general y regulación secundaria que enfrentan controversias constitucionales, acciones de inconstitucional de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y más de mil amparos de investigadores, estudiantes e instituciones.
- 5) Acceso a CTI concentrado en pocos sectores: las pequeñas y medianas empresas y los sistemas producto agropecuarios tienen una escasa vinculación con la CTI.
- 6) Se ha desmantelado la promoción a la innovación: esa ha sido la suerte del Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), el Fondo Regional de Innovación (FINNOVA) conjunto entre CONAHCYT y la Secretaría de Economía, con impactos regionales en el Fondo Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FORDECYT) y los Fondo Mixto (FOMIX), que en su conjunto apoyaban a las pequeñas y medianas empresas con impacto regional.
- 7) Ha caído la solicitud de patentes nacionales: el número de solicitudes ante el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial (IMPI) ha caído de 3,881 en 2018 a 2,560 en 2022; ese nivel es semejante al de 2009.

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO) reportó 3.46 millones de solicitudes de patentes en 2022.

- 8) Con una baja y decreciente vinculación internacional: se desperdician proyectos de cooperación con países por falta de recursos. Se cancelan convenios del Consorcio Nacional de Recursos de Información Científica y Tecnológica (CONRICYT) que facilitaban el acceso digital a millones de artículos arbitrados internacionales.

Las principales recomendaciones para este sistema son las siguientes:

- 1) Facilitar la articulación entre la investigación y la Educación Superior, particularmente en posgrado.
- 2) Reformar la Ley General de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (LGHCTI) para potenciar las sinergias entre docencia, vinculación e investigación, integrar un sistema nacional de CTI abierto e incluyente, la promoción del posgrado en IES tanto públicas como particulares y eliminar cláusulas inconstitucionales que violan derechos de investigadores, estudiantes e instituciones.
- 3) Generar un entramado sólido para la CTI con apoyo de la legislación fiscal, arancelaria y aduanera, de propiedad intelectual y patentes: se requiere de una miscelánea bien articulada y la permanente gestión pública con perspectiva científico-tecnológica.
- 4) Completar el ecosistema promoviendo la ciencia y la innovación: por medio de incentivos y financiamiento para la solución de problemas nacionales y el uso de tecnología en el gobierno; habilitar incubadoras, aceleradoras y capital de riesgo; y generar sinergias nacionales e internacionales con la coordinación federalista y convenios internacionales.
- 5) Integrar un Programa de CTI de largo plazo: apoyado en una prospectiva tecnológica que defina prioridades, comprometa recursos, dé voz

- a investigadores, promueva la participación del sector productivo, universidades y gobierno.
- 6) Consolidar el Sistema Nacional de CTI: con una visión federalista incluyente aprovechando la experiencia de entidades de CDMX, Jalisco y Nuevo León.
 - 7) Promover la transición de un número creciente de organizaciones, tanto públicas como privadas, para que pasen de ser instituciones de enseñanza y se conviertan en instituciones que hacen investigación: este proceso toma décadas para madurar, pero eventualmente permea integralmente en las instituciones de educación superior.
 - 8) Adoptar un esquema integral para el financiamiento de la CTI para llegar al 1% del PIB en el corto plazo con aportaciones públicas y privadas, apoyadas con incentivos fiscales y facilidades administrativas, para alcanzar niveles más altos a mediano plazo.
 - 9) Aprovechar cabalmente los conocimientos y redes globales para el intercambio y la colaboración; asegurando el acceso a bases de datos de publicaciones y patentes.
 - 10) Buscar nuevos consensos y equilibrios en la normativa y la política de la CTI a partir del diálogo.

La CTI es la base de la sociedad del conocimiento, permite desarrollar capacidades para resolver los retos del desarrollo sostenible. Es un elemento central en una estrategia de futuro para la educación superior.

Articulación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior

Uno de los grandes retos de la educación superior de México es generar condiciones confiables de calidad académica en todos los subsistemas, instituciones y programas. Esto implica generar sistemas de aseguramiento de calidad y mejora continua, que faciliten la actualización y

pertinencia de la oferta educativa y que promuevan la articulación de la enseñanza con la investigación. Este es un aspecto central de la arquitectura normativa y la gestión institucional en la educación superior.

Si bien es cierto que no existe una métrica común que permita comparar los sistemas educativos de los distintos países en términos de su calidad, también lo es que hay múltiples indicadores indirectos. Entre ellos se encuentran las acreditaciones, la membresía a asociaciones que comparten buenas prácticas, y el reconocimiento de los sistemas regulatorios a nivel país. También son importantes los indicadores puntuales como el tamaño y reconocimiento de la facultad académica, el calibre de la investigación y el registro de patentes, las remuneraciones y el tipo de empleo de los egresados, el reconocimiento de pares y empleadores, el porcentaje de estudiantes y docentes internacionales, y la contribución social de las instituciones.

Todos los elementos anteriores aportan información sobre insumos, productos o reconocimientos. Los rankings y los ratings más serios incorporan muchos de los indicadores anteriores y los ponderan generando índices y métricas agregadas. Todo esto ayuda aun cuando la calidad educativa se puede determinar de manera más confiable a partir de resultados e impactos de largo plazo, que son difíciles de cuantificar.

Lo que sí es tangible es la forma en que los países definen los conceptos básicos de la educación superior y cómo norman o promueven el aseguramiento de calidad. Estos sistemas son generalmente multidimensionales y se componen tanto por elementos regulatorios, impuestos por las autoridades, como por prácticas e instrumentos autorregulados, seleccionados libremente por las instituciones para facilitar su gestión.

Factores importantes al definir el sistema son: hasta dónde llega la autonomía de las instituciones públicas y cómo se regula a las instituciones particulares.

Con estos elementos, cada institución define cómo atiende los requerimientos regulatorios y los complementa con la autorregulación. Este segundo elemento es el más importante para las instituciones maduras que tienen un compromiso real con la calidad.

La revisión de las prácticas de diversos países muestra que existen una gran cantidad de elementos regulatorios que se aplican de forma diferenciada. Podemos listar catorce de ellos que son de aplicación general:

1. Autorización o licenciamiento de instituciones antes del inicio de operaciones.
2. Estándares o referentes mínimos que deben cumplir los nuevos programas académicos.
3. Autorización de programas académicos individuales antes del inicio de operaciones.
4. Reconocimiento de programas posteriores al inicio de operaciones.
5. Refrendo/actualización de programas.
6. Acreditación obligatoria de programas.
7. Prácticas profesionales obligatorias.
8. Servicio social obligatorio para profesionales.
9. Exámenes de egreso obligatorios.
10. Evaluación institucional o licenciamiento después del inicio de operaciones.
11. Evaluación obligatoria de programas.
12. Acreditación institucional obligatoria.
13. Certificación obligatoria de egresados como condición para ejercer una profesión.
14. Autoevaluación y coevaluación obligatoria.

Sin entrar en detalles voy a compartir algunos ejemplos sobre la forma en que se integran los procesos de aseguramiento de calidad en varios países. Chile tiene un sistema que incluye el licenciamiento institucional, establece contenidos mínimos para la autorización de programas académicos individuales, requiere la autorización de programas antes del inicio de operaciones, requiere además del refrendo de las autorizaciones de programas, la evaluación y el licenciamiento institucional. Brasil comparte muchos de los requerimientos de Chile, pero además exige refrendar la autorización de programas, y tiene exámenes de egreso obligatorios para todos los programas, aunque no son de aplicación universal. España, agrega la acreditación obligatoria de programas. Perú tiene un esquema obligatorio de licenciamiento.

Estos sistemas de aseguramiento de calidad tienen repercusiones de gran importancia. En Brasil, Chile y Colombia estudiantes de universidades particulares pueden recibir becas y financiamientos del gobierno cuando sus instituciones cumplen estándares de calidad, acreditación y transparencia; sus programas son reconocidos, y los estudiantes son elegibles por su rendimiento y situación social. Otro ejemplo, tanto en Chile como en Perú, las instituciones que incumplen son cerradas y deben transferir sus estudiantes a otras instituciones.

México no tiene un sistema de licenciamiento institucional ni dispone de requerimientos regulatorios mínimos que guíen la autorización de programas académicos, pero sí exige a las instituciones particulares que aseguren el reconocimiento de programas individuales y su refrendo (estos son los registros de validez oficial de estudios o RVOES). Esto es parecido al sistema de Registro Calificado de Colombia. En el caso de México, las instituciones están sujetas a visitas de inspección de la autoridad y los registros pueden ser retirados por las autoridades; además, deben participar en un ejercicio de autoevaluación y coevaluación normado por el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación

de la Educación Superior (SEAES). En nuestro país, la participación en procesos de acreditación de programas o de institucionales es optativo; también es optativo para las instituciones que sus estudiantes tomen exámenes de egreso.

En México existe una distinción tajante entre los procesos de aseguramiento de calidad para instituciones públicas y para instituciones particulares. El aseguramiento de calidad en las instituciones públicas autónomas depende fundamentalmente de criterios propios, algunos de ellos registrados en su normativa orgánica y en otros casos adoptados por decisiones autorregulatorias. En los grandes subsistemas tecnológicos públicos, depende de procedimientos centralizados. En otros países los requerimientos y normas aplican de manera homogénea a todas las instituciones independientemente de sus sostenimiento público o privado.

Además de los elementos regulatorios, existen una gran cantidad de prácticas y recursos para el ejercicio de la autorregulación que complementan los requerimientos normativos. Entre estos elementos se encuentran:

1. Procesos internos de evaluación, mejora continua y planeación institucional.
2. Sistemas para recibir y atender la retroalimentación de estudiantes y docentes.
3. Evaluación de empleadores y otros *stakeholders*, de pasantes y egresados.
4. Fortalecimiento de procesos con el apoyo de ISOS y otras certificaciones.
5. Resultados de estudiantes en certificaciones externas.
6. Adopción y evaluación de cumplimiento de estándares de servicio al estudiante, gestión tecnológica, manejo ambiental, responsabilidad social.

7. Información de rankings y ratings institucionales y de programas.
8. Evidencia sobre empleabilidad, sueldos, contribución social y emprendedurismo de egresados.
9. Satisfacción de empleadores y tasas de aceptación en posgrados.
10. Publicaciones, patentes y otros resultados de investigación.
11. Requerimientos formales por pertenecer a asociaciones, federaciones o grupos de universidades.
12. Apego a normas y objetivos de responsabilidad social.

En la práctica, el compromiso con la autorregulación de las instituciones mexicanas es muy desigual. Hay casos muy sólidos entre instituciones públicas y privadas. También hay asociaciones universitarias que promueven la calidad por medio de la acreditación institucional y el intercambio de mejores prácticas. Desgraciadamente, esta no es una práctica generalizada; tenemos serios problemas de calidad educativa en muchas de las más de 3,500 instituciones públicas y privadas.

Se propone reconstruir el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en México considerando factores como los siguientes:

1. Hacer obligatorio el examen universal de egreso de licenciatura, buscando adoptar de manera creciente las competencias con estándares internacionales.
2. Desarrollar exámenes obligatorios de competencias para egresados de posgrado.
3. Promover el desarrollo de micro-credenciales que cuenten con sistemas sólidos de calidad.
4. Fomentar la acreditación institucional y de programas académicos.
5. Adoptar criterios mínimos para el reconocimiento de programas que apliquen a instituciones públicas y privadas, por lo menos para programas de alto impacto.

6. Facilitar y promover el intercambio internacional de estudiantes, dobles grados y otras formas de asociación que contribuyan a asegurar la portabilidad de conocimientos y credenciales.
7. Buscar acuerdos internacionales a partir del reconocimiento recíproco de marcos de cualificaciones, créditos y estándares.
8. Evaluar la conveniencia de aplicar sistemas de licenciamiento y evaluación institucional y programática como base para la permanencia de la universidad y de su oferta educativa para todas las instituciones.
9. Documentar las prácticas de autorregulación, incluyendo la acreditación institucional y la aplicación de exámenes de egreso, como criterios que permitan “revalidar” otros requerimientos administrativos.
10. Asegurar que un nuevo sistema contribuya a la simplificación administrativa, aproveche la tecnología de la información y premie las buenas prácticas.

De esta discusión se deriva la necesidad de evaluar la posible integración de un sistema integral de aseguramiento de calidad para la educación superior con un verdadero alcance nacional.

Conclusiones y comentario final

Los siguientes años son importantes para que México alcance un nuevo posicionamiento tecnológico y productivo en el mundo. La infraestructura, los sistemas y las competencias institucionales actuales de la educación superior y de Ciencia, Tecnología e Innovación se deben potenciar y expandir, con el fin de sustentar los proyectos ambientales, sociales y económicos necesarios para atender los enormes retos nacionales y globales que enfrenta el país.

Para esto se requiere aprovechar el nuevo sexenio impulsando un Sistema Nacional de Innovación para la Educación Superior, con una dimensión dentro del sistema educativo y una dimensión en vinculación con la investigación y el desarrollo tecnológico. También es indispensable promover la calidad en toda la cadena educativa y entre todos los subsistemas, por medio de un renovado Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior.

La innovación en los modelos educativos y el uso de tecnología haciendo sinergia con calidad y enfoque a competencias, abrirán nuevas oportunidades para ofrecer rutas flexibles con múltiples entradas y salidas, para atender a estudiantes en edad tradicional y no tradicional, y promover el aprendizaje a lo largo de la vida. La inversión en infraestructura, la vinculación internacional y la promoción de la cultura de la innovación y la calidad, podrán impulsar la aplicación de los conocimientos en la solución de los problemas nacionales.

Necesitamos construir un sólido ecosistema de educación superior y de ciencia y tecnología para el bien del país; vamos tarde y no hay tiempo que perder.

Bibliografía selecta

Diario Oficial de la Federación [DOF] (2019, 15 de mayo). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019

Diario Oficial de la Federación [DOF] (2019, 30 de septiembre). Ley General de Educación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572016&fecha=30/09/2019

- Diario Oficial de la Federación* [DOF] (2021, 20 de abril). Ley General de Educación Superior. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619145&fecha=20/04/2021
- Secretaría de Educación Pública [SEP] (2022, 28 de diciembre). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Posgrados de Calidad para el ejercicio fiscal 2022. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5665507&fecha=28/12/2022
- ENQA, ESU, EUA, EURASHE, EQAR, Education International, BUSINESSEUROPE & UNESCO-CEPES (2015). Normas y Directrices para el Aseguramiento de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (ESG). https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015_esp.pdf
- European University Association (2020). Principles and Practices for Continuous Improvement of Quality. <https://eua.eu/resources/publications/955:principles-and-practices-for-continuous-improvement-of-quality.html>
- UNESCO-IESALC (2020). Aseguramiento de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe: un análisis de enfoques, estrategias y desafíos comunes. UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374401>
- UNESCO-IESALC (2021). Aseguramiento de la calidad en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: Reflexiones y Retos. UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377728>
- Korean Ministry of Education (2020). Brain Korea 21 FOUR Project. Ministry of Education. <https://english.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=265&boardSeq=79914&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=english&m=020402&opType=N>
- Israel Innovation Authority (2021). Innovation Report 2021. Israel Innovation Authority. <https://innovationisrael.org.il/en/report2021>

- National Research Foundation of Korea (2020). BK21 FOUR: Educational Innovation through Graduate School. National Research Foundation of Korea. <https://www.nrf.re.kr/eng/page/brain-korea-21-four>
- National Research Foundation Singapore (2020). Research, Innovation and Enterprise 2025 Plan (RIE2025). National Research Foundation Singapore. <https://www.nrf.gov.sg/rie2025-plan>
- National Research Foundation Singapore (2016). Research, Innovation and Enterprise 2020 Plan (RIE2020). National Research Foundation Singapore. <https://www.nrf.gov.sg/rie2020>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD] (2023). Education at a Glance 2023: OECD Indicators. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e13befc3-en>
- Sen, A. (1999). Development as Freedom. Knopf Press.
- Sen, A. (1997). Editorial: Human Capital and Human Capability. *World Development*, 25(12), 1959-1961. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10-014-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10-014-3)
- Senor, D., & Singer, S. (2009). Start-up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle. Twelve Books.
- Trajtenberg, M. (2002). R&D Policy in Israel: An Overview and Reassessment. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 7930. <https://www.nber.org/papers/w7930>
- UNESCO (2021). Towards Universal Access to Higher Education: International Trends. UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf-0000379708>
- UNESCO Institute for Statistics (2023). Higher Education Database. [Dataset]. <http://data.uis.unesco.org>

Una triple hélice estancada. La ausencia de políticas públicas de fomento a la vinculación gobierno-universidad-empresa en México¹

Enrique Cabrero Mendoza*

Resumen

En la actualidad la colaboración entre gobierno, academia y empresa, es una condición necesaria para avanzar hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento. De hecho, se ha bautizado esta relación como la “triple hélice” haciendo referencia al motor que se requiere para acelerar la innovación y el progreso en regiones, ciudades y países. En México un problema que tenemos es que las instituciones de educación superior y las empresas se vinculan poco, de manera débil y superficial. Por su parte, el gobierno tiende a excluirse manifestando que dicha relación no le compete. Se trata de una triple hélice fracturada, y en el momento actual los escasos avances que había se han visto truncados. Es urgente promover una política pública que fortalezca el vínculo universidad-empresa y gobierno, en este texto se plantean algunas propuestas.

Palabras clave: vinculación universidad-empresa, sistemas de innovación, triple hélice, sociedad y economía del conocimiento.

¹ Algunas ideas y elementos de este texto son tomados de dos publicaciones previas: Cárdenas, Cabrero y Arellano (2012), y Cabrero et al (2020). Un agradecimiento a Alan López por el apoyo en análisis de datos.

* Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM.

Introducción

El mundo actual se caracteriza por cambios profundos en las palancas para avanzar en el desarrollo, el bienestar, y el progreso. Hasta hace pocos años, los países que habían logrado alcanzar una economía industrializada, de alta productividad, con capacidad de exportación y mano de obra eficiente, lograban sin duda los mejores indicadores de crecimiento y bienestar social. Sin embargo, en las últimas dos o tres décadas la dinámica ha cambiado, las claves del éxito se desplazan. Si bien el desarrollo industrial sigue siendo una variable clave, ahora la generación de conocimiento científico, el nivel de desarrollo tecnológico, el capital humano altamente calificado con que se cuenta y las capacidades de innovación que se tienen, son los elementos determinantes para avanzar en el progreso de una nación. Sin estas capacidades los países van perdiendo presencia, van ampliando sus niveles de dependencia, y poco a poco en el futuro próximo se pueden convertir en naciones irrelevantes en el contexto mundial. El duro adjetivo “irrelevante” es utilizado por Harari (2019) uno de los pensadores más lúcidos de los últimos años.

Este nuevo escenario ha llevado a varios estudiosos a identificarlo como la *sociedad del conocimiento*.² Asociado a ello, también se habla desde hace tiempo de la *economía basada en el conocimiento*. La mayoría de los países no viven todavía de lleno en este tipo de escenario, si acaso lo perciben como un concepto “de futuro”, sin embargo, esta dinámica ya modifica día con día los sectores de la economía, los modelos de enseñanza en todos los niveles educativos, y prácticamente todo el conjunto de sectores de la vida social. Sin duda, varios de los países

² El término *sociedad del conocimiento* viene de diversos textos y autores entre los que se pueden mencionar a Drucker (1969) y a Bell (1973), así como otros textos muy importantes como el de Castells (1997) que se refiere a la *sociedad de la información*, o aportaciones más recientes como la de Stiglitz y Greenwald (2014) que se refieren a la *sociedad del aprendizaje*. Una revisión más amplia del término puede verse en: Cabrero, Carreón y Guajardo (2020).

más avanzados están inmersos de lleno en este escenario, aunque es necesario entender que no se trata de una transición automática, de la economía industrial a la economía basada en el conocimiento. De hecho, varios casos de países con altos niveles de desarrollo ahora atraviesan por intensos procesos de reorganización institucional y de reconversión económica e industrial, para no quedar atrás dado que han ido perdiendo el liderazgo que tenían hace algunos años (Francia, Italia, Reino Unido, Rusia, entre otros). Por otra parte, en sentido contrario, algunos países llamados “emergentes” han logrado un avance espectacular en pocas décadas debido a la apuesta que han hecho por avanzar en su capacidad de generación de conocimiento, innovación, desarrollo tecnológico y formación de capital humano altamente calificado (Corea del Sur, Finlandia, así como China e India en buena parte de sus territorios, entre otros).

Esta rápida reconfiguración que se vive hoy es una gran amenaza a la vez que una gran oportunidad para otros países reconocidos también como emergentes. Tal es el caso de México, país que, debido a su capacidad de exportación, los avances muy notables en materia de industrialización, y ampliación –todavía modesta– de sus niveles de bienestar, tiene ese estatus. Pero en el caso de México, como en el de algunos otros países, no se ha encontrado todavía la fórmula para avanzar en el sentido de un modelo basado en la innovación y el conocimiento. En efecto, el riesgo es que México pase a ser uno más de los países emergentes “fallidos” que no lograron ocupar un espacio relevante en el nuevo orden mundial.

En su investigación sobre la *sociedad del aprendizaje*, Stiglitz y Greenwald (2014) identifican un grupo de países que denominan como países en “equilibrio de alto aprendizaje” los cuales se caracterizan por un valor muy importante que se da a la educación de todos los niveles, a la ciencia y la tecnología, y en los que los procesos de aprendizaje se

han venido multiplicando transversalmente, lo cual sin duda incide en la generación de progreso y bienestar. Son países que raramente fracasan. En contraste, identifican otro grupo de países atrapados en un “equilibrio de bajo aprendizaje” en los que el fracaso es recurrente y no se logra transitar hacia una dinámica positiva de aprendizaje orientado al conocimiento, la innovación y la alta calificación. Es necesario reconocer que, en la actualidad, México está más cerca del segundo bloque de países que del primero (Cabrero *et al*, 2020).

Otro de los pensadores importantes en estos temas, Innerarity (2011), afirma que una región o país que se instala en una dinámica del conocimiento y la innovación, es aquel que le da una importancia estratégica a la agenda de ciencia y tecnología por una parte, así como a la de educación por otra, y el tránsito exitoso dependerá en buena medida del esfuerzo invertido en ambas agendas. De la misma manera enfatiza que la aceleración y surgimiento de procesos de innovación en empresas, gobiernos, universidades y en la sociedad misma, es un requisito sin el cual difícilmente se puede avanzar. ¿México puede todavía corregir el rumbo y avanzar en la dirección correcta?

En la reflexión que aquí se presenta la idea es explorar las siguientes preguntas: ¿Cómo se puede crear un ecosistema que propicie en regiones y en el país completo el tránsito hacia sistemas regionales y nacional de innovación? ¿Cuál es el papel de las universidades en ese proceso? ¿Qué agenda de políticas públicas debe impulsarse desde el gobierno para avanzar en esta transición?

En un primer momento se establece la discusión sobre las estrategias para impulsar sistemas regionales y nacionales de innovación a partir del análisis de la llamada triple hélice. En un segundo momento se analiza cuál es el papel que han venido jugando las universidades y centros de investigación en la construcción de dichos ecosistemas de conocimiento e innovación. Finalmente se proponen ideas para el diseño

de una agenda de políticas públicas que impulse y avance hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento a través de una mejor vinculación universidad-empresa-gobierno.

Las condiciones para generar sistemas regionales de innovación ¿Cómo se construye una triple hélice dinámica?

El tránsito de un país hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento requiere de redes nacionales y locales de colaboración entre gobierno, empresas e instituciones académicas. Hay evidencia suficiente de ello en el mundo contemporáneo. De ahí que se ha insistido en el concepto de la “triple hélice”³ como una metáfora de un motor de al menos tres componentes que requiere poner en marcha una economía dinámica. A partir del vínculo de empresas con el conocimiento científico que ofrecen las universidades y centros de investigación, y en un marco de apoyos y definiciones con el sector gubernamental, se va generando un ecosistema orientado a la innovación y el progreso de una región. En la medida que el vínculo de estos tres componentes se va estrechando, interactuando de manera continua y compartiendo una visión de largo plazo, se genera un círculo virtuoso que acelera la circulación de conocimiento, de proyectos, de alianzas, la propagación de talento humano, avanzando así hacia un sistema regional de innovación.

Un ecosistema de innovación es por tanto uno en el que la fluida comunicación de los actores (empresas, gobierno, universidades y centros de investigación), permite generar un entorno de “externalidades positivas” es decir, de ventajas para el conjunto de los actores participantes.

³ Es amplia la literatura sobre el concepto de la “triple hélice” (Etzkowitz y Leyderdorff, 1997). Desarrollos posteriores hacen referencia a la “cuádruple hélice” tomando a la sociedad como un cuarto componente, e incluso la “quíntuple hélice” tomando elementos de sustentabilidad ambiental. Para los fines de este texto conservamos la idea original de la triple hélice como los tres sectores esenciales de la colaboración.

Ventajas muy tangibles, esto es, las empresas pueden incursionar en proyectos de innovación apoyadas por el contacto con la academia y el conocimiento científico y tecnológico que ésta posee. A su vez el sector académico se ve enriquecido en su labor al acercar su investigación a procesos aplicados en los que surgen nuevos retos y a la vez nuevas oportunidades de ampliar el conocimiento, experimentando e implementando alternativas diversas y generando además un impacto directo de su agenda de investigación. Todo ello recibiendo apoyos financieros, técnicos y de infraestructura, que cada vez es más difícil obtener a través de los presupuestos habituales de las instituciones académicas.

Los gobiernos regionales y locales también obtienen beneficios, al promover estos acercamientos se logra mayor crecimiento regional, se logra atraer empresas e inversión, se abre un repertorio más amplio de políticas para mejorar la competitividad local y los niveles de bienestar de la población. Más empleo; más crecimiento; mejores niveles de atención de las demandas sociales. En un sistema regional de innovación en el que la triple hélice está en marcha, todos los participantes ganan.

Cuando se observa la experiencia de países emergentes que han venido transitando exitosamente hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento, queda claro que en ningún caso el conjunto nacional de un país avanzó a la misma velocidad como un bloque homogéneo abarcando todas las regiones, se mencionó incluso el caso de China e India donde se identifican claramente algunas regiones que contrastan con otras en que el proceso no ha siquiera iniciado. Son algunas regiones de cada país las que tienen un punto de inflexión en su modelo de desarrollo, se activa la triple hélice y se avanza hacia la innovación y el desarrollo a partir de nuevos referentes que tienen que ver con el conocimiento y el capital humano altamente calificado. Esos sistemas regionales de innovación se convierten entonces en los motores para la transición más amplia.

Es urgente que en México se vaya avanzando en la construcción de sistemas regionales de innovación. Pero la hoja de ruta es complicada. La triple hélice no está en marcha ni a nivel nacional, ni en regiones del país. ¿Cómo comenzar a construir el vínculo que permita avanzar hacia un sistema de relaciones fluidas entre los participantes de la triple hélice?

El caso de México, ¿hay un vínculo funcional entre universidades y empresas?

En México se reconoce como una debilidad estructural la pobre intensidad de vinculación entre empresas e instituciones de educación superior y centros de investigación (IES). Esta “desconexión” entre ambos sistemas no permite avanzar en una agenda de construcción de una triple hélice a nivel nacional y salvo muy efímeros intentos, tampoco en los niveles regionales. Aunado a ello, los gobiernos federal y subnacionales tampoco han sido capaces de promover dicho vínculo, de hecho, los gobiernos de cualquier nivel tienden por lo general a considerar que esa agenda depende estrictamente de empresas y universidades, y no se piensa que formaría parte de alguna agenda de políticas públicas que el gobierno debe atender.

Así las cosas, en nuestro país las empresas tienden a la adquisición de paquetes tecnológicos provenientes de otros países, más que a incursionar en la innovación propia o iniciar procesos de asociación con entidades académicas con ese fin. De la misma manera, asumen que la contratación de capital humano proveniente de las instituciones de educación superior, deberá irremediablemente pasar por una –a veces larga– etapa de reentrenamiento en las empresas (Cárdenas, Cabrero y Arellano, 2012).

Las universidades, institutos y centros de formación por su parte, consideran que hay poco interés del sector empresarial por tener acercamientos para proyectos específicos y que cuando esto se da, generalmente hay complicaciones recurrentes por los diferentes calendarios en la ejecución de los mismos; mencionan también que hay desconfianza hacia el mundo académico y muy frecuentemente retribuciones insuficientes por los apoyos realizados (Cárdenas, Cabrero y Arellano, 2012). En fin, una relación difícil, en la que impera la desconfianza y los malos entendidos. Para analizar esta realidad con mayor nivel de detalle se tienen datos de dos periodos:

(a) La colaboración universidad-empresa (1995-2009)

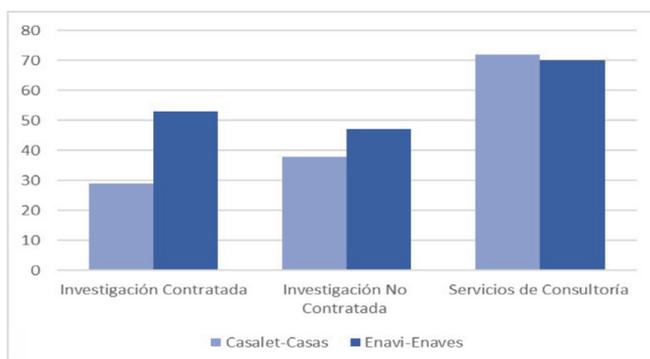
Son pocos los estudios que se han llevado a cabo para tener un panorama completo sobre los esfuerzos, problemas y situaciones, que refleja la realidad de la vinculación universidad-empresa en nuestro país. En 1996 se llevó a cabo una encuesta a instituciones de educación superior sobre vinculación (Casalet y Casas, 1998), y posteriormente –quince años después– en 2009, se repitió dicha encuesta en IES aunque añadiendo en este caso una encuesta también a empresas con el fin de tener una visión más completa sobre el tema de la vinculación (Cárdenas, Cabrero y Arellano, 2012).⁴

Si comparamos en términos generales las encuestas mencionadas, se observa que la vinculación universidad-empresa en esos quince años, si bien avanzó, lo hizo muy marginalmente. En ambas encuestas la mayoría de las IES reportaron tener actividades de vinculación con las empresas. Las universidades, institutos tecnológicos y politécnicas, mostraron una mayor actividad de vinculación por lo que se refiere a la formación de recursos humanos, aunque la mayor parte se refería al servicio social,

⁴ Dichas encuestas de 2009 fueron conocidas como: Encuesta Nacional de Vinculación a Instituciones de Educación Superior (ENAVI) y Encuesta Nacional de Vinculación a Empresas (ENAVES).

prácticas profesionales y estancias de trabajo. Por lo que hace a los centros de investigación, éstos realizan más investigación relacionada a temas de interés para las empresas, sin embargo, solo una parte de esta agenda en las IES es de proyectos contratados por las empresas. Cabe mencionar en este sentido que la investigación contratada se da con más presencia en universidades privadas. En la Gráfica 1 se comparan los resultados en cuanto a las actividades de vinculación en 1996 y 2009.

Gráfica 1. Comparativo de actividades de vinculación en encuesta Casalet-Casas (1996) y Enavi-Enaves (2009)



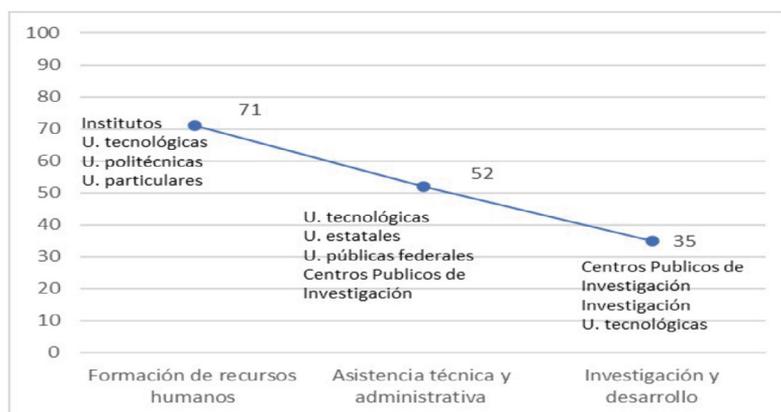
Fuente: Elaboración propia con datos Casalet-Casas (1998) y Cárdenas, Cabrero y Arellano (2012).

Uno de los problemas que persisten en la vinculación se refiere al bajo nivel de complejidad de la misma. Si bien establecer un vínculo en las actividades de formación es muy importante en el contexto de una sociedad y economía basadas en el conocimiento, se trata de actividades de baja profundidad, de baja complejidad, en ocasiones llevadas a cabo por levantamiento de cuestionarios, o simplemente por la aceptación en empresas de estudiantes en periodos de prácticas profesionales o servicio social. Ha sido lento el avance significativo en actividades de mayor complejidad como la investigación aplicada, el desarrollo tecnológico, o procesos de innovación diversos llevados a cabo conjuntamente

por IES y empresas. Es claro que en un contexto de economía basada en el conocimiento como el actual, los efectos positivos de la vinculación en proceso complejos es lo que permite acelerar la generación de conocimiento y además su difusión rápida, es lo que genera efectos positivos en la actividad de una región que se iría orientando de manera más efectiva a la innovación y el avance tecnológico. En 2009 eran todavía una minoría de IES las que llevaban a cabo proyectos de innovación conjunta (35%).

Este dato se obtuvo con mayor precisión en la encuesta de 2009 como se puede apreciar en la Gráfica 2. Un 71% de las IES, principalmente institutos, universidades particulares, tecnológicas y estatales, llevaba a cabo vinculación orientada a la formación de recursos humanos. Un 52%, principalmente universidades tecnológicas, estatales y federales, llevaban a cabo actividades de asistencia técnica y administrativa. Y solo un 35% de las IES, sobre todo centros públicos de investigación y universidades tecnológicas, llevaban a cabo actividades de investigación y desarrollo, consideradas como experiencias de vinculación de mayor complejidad e impacto en la economía basada en el conocimiento.

Gráfica 2. Composición de las diversas actividades de vinculación por tipo de IES



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Enavi-Enaves (Cárdenas, Cabrero y Arellano 2012).

En el estudio de 2009 se llevaron a cabo de manera complementaria a la encuesta, grupos de discusión tanto con empresarios como con funcionarios de IES con el fin de profundizar algunos datos que arrojaba la encuesta. Por parte de las IES se insistió que la existencia de oficinas de vinculación bien organizadas y ubicadas en una posición institucional importante, eran un elemento central para desplegar una estrategia de vinculación de mayor penetración, esto es, oficinas que se encarguen de contactar y mantener una relación cercana con empresarios del entorno regional. Los empresarios por su parte, insistieron en su preocupación por la falta de comunicación con las universidades comentando un desconocimiento sobre los servicios que éstas podían ofrecerles y también mencionaban que las universidades no conocían sus necesidades, además que son instituciones muy rígidas para establecer colaboración fluida. Claramente se trata de un diálogo inexistente, como se decía previamente, de una desconexión.

*(b) Nuevos ingredientes en la colaboración
universidad-empresa-gobierno federal (2009-2018)*

En este 2024, se cumple otro periodo de quince años desde el levantamiento de la última encuesta, por lo que un equipo de trabajo se encuentra ya realizando un nuevo levantamiento.⁵ En este lapso de quince años es posible que se vean algunos cambios, aunque posiblemente no con la intensidad y velocidad requeridos para acelerar el tránsito de México hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento. Sin embargo, cabe mencionar uno de los factores que en el lapso de 2009 a 2018 pudieron generar un cambio. En esta década se llevó a cabo la

⁵ El Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG) con el apoyo de la Universidad de Guadalajara y de Universia Santander, ha comenzado ya el levantamiento de la encuesta a IES y empresas. En esta ocasión, además de replicar el cuestionario a IES, se añaden algunas preguntas referidas a la política institucional sobre flexibilidad curricular. Además, se analizarán algunos casos internacionales exitosos con el fin de tener referencias de buenas prácticas en otros países.

iniciativa más importante y ambiciosa que ha habido sobre una política pública impulsada por el Estado mexicano con la intención específica de acercar al sector empresarial con la IES a partir del Programa de Estímulos a la Innovación (PEI).⁶

El objetivo del PEI era incentivar a que el sector empresarial invirtiera más y se orientara a la innovación y el desarrollo tecnológico, de preferencia a través de una mayor vinculación con el sector científico de las universidades, institutos y centros de investigación. El diseño de este programa estaba inspirado en experiencias internacionales similares que han sido muy exitosas, tal es el caso de los *Programas de Vales* que se pusieron en marcha en Países Bajos, Irlanda y Reino Unido; o el *Programa de Consejos Técnicos Industriales* en Canadá; o el de *Centros de Innovación Tecnológica Cooperativa* en Arabia Saudita; o como el programa *Tekes* de Finlandia.⁷

Estos programas buscan a través sea de incentivos fiscales (apoyos indirectos) o de fondos de inversión a la innovación (apoyos directos), incentivar a empresas a incursionar en proyectos de innovación, ya sea de productos, procesos, o servicios. Es conocido que iniciar procesos de aprendizaje para innovar requiere una inversión sostenida de recursos financieros, energía humana, creatividad, investigación y vinculación con instituciones académicas y profesionales que nutran de información el proceso. Además, son frecuentes los fracasos, y es necesario que **estos** no detengan el proceso de aprendizaje que poco a poco irá dando frutos. Por ello, la inversión pública en el aprendizaje de la innovación es fundamental, de no haberla, la aversión al riesgo de los empresarios los va llevando a convertirse en consumidores de paquetes tecnológicos

⁶ El nombre preciso era *Programa de Estímulos a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación* del CONACYT.

⁷ Sobre estos programas mencionados se puede ver una descripción más amplia en: CONACYT (2017).

disponibles, renunciando así a dar el paso en la innovación y creando a futuro una dependencia tecnológica que será cada vez más abismal con los países y empresas generadores de innovación y conocimiento.

Entre los argumentos más sólidos del porqué el Estado debe intervenir en promover la innovación, se encuentra el de las fallas del mercado. Se puede hacer referencia a tres fallas que típicamente enfrenta un empresario cuando trata de innovar: (i) los costos de información, es decir que ésta es incompleta o asimétrica; (ii) los costos de internacionalización y aprendizaje; y (iii) los costos de coordinación, por ejemplo, con instituciones científicas, redes de expertos o incluso con otras empresas.⁸ Al apoyar el Estado a las empresas en esta fase de aprendizaje y riesgo de inversión, se van creando las bases de un ecosistema de innovación que en un momento determinado generará a su vez externalidades positivas al resto de las empresas en sus iniciativas propias de innovación y mejora tecnológica. Es decir, se genera poco a poco un círculo virtuoso: conocimiento-desarrollo tecnológico-innovación-mercado, como un efecto multiplicador que a su vez fortalece nuevo conocimiento, más desarrollo y más crecimiento. Como bien lo ha mostrado Mazzucato (2022), un papel del Estado en la economía basada en el conocimiento es el de apoyar las capacidades de las empresas para la innovación tecnológica subsidiando investigación y desarrollos experimentales a través de instituciones académicas y centros de investigación.

En el caso mexicano, el PEI apoyó mediante concursos 6,470 proyectos en sus diez años de existencia. Un 85% de dichos proyectos (5,540) se llevaron a cabo en colaboración de empresas con IES, lo cual fue un cambio importante en las tendencias de una baja vinculación en proyectos de mayor complejidad que se observaba en el país en años

⁸ Al respecto puede verse: CONACYT (2017), Canales (2008), y Stiglitz (1989), entre otros.

anteriores.⁹ Se calcula una derrama del 30% de los recursos de cada proyecto para las IES como recursos extraordinarios. Cabe mencionar que las empresas beneficiarias del PEI consideraban en su amplia mayoría como muy importante la relación con IES y estratégicas para avanzar en sus proyectos de innovación (CONACYT, 2017).

Más allá de los proyectos innovadores exitosos que para las empresas generó esta política pública de apoyo a la innovación, se pueden mencionar también los efectos positivos sobre las IES. En algunos casos se crearon derivado de estos proyectos, centros nuevos dedicados a la innovación y el desarrollo tecnológico dentro de las propias IES; en otros casos se modernizó y expandió el equipamiento de laboratorios; de igual manera se incorporó más recurso humano de investigación a las tareas de vinculación dada la magnitud de los proyectos; se ampliaron las redes de colaboración académica con otras universidades del país o del extranjero para ampliar el conocimiento específico en algunas materias; de hecho se incursionó exitosamente en muchos casos en temas relacionados con tecnologías disruptivas que se imponen en diversidad de sectores de manera acelerada; se establecieron también agendas de colaboración con empresas más allá del proyecto de origen, en este caso con financiamiento de las mismas; capital humano altamente calificado de las propias IES y egresados de los programas docentes se contrataron en las empresas con el objeto de facilitar la colaboración en el mediano y largo plazo. En fin, al parecer fueron muchos los beneficios directos e indirectos para las IES.

Al analizar con mayor detalle el involucramiento de las IES en dicho programa, se observa que 388 IES tuvieron alguna modalidad de parti-

⁹ Cabe mencionar además sobre el PEI que: 72% de los apoyos fueron a micro, pequeñas y medianas empresas; 53% del financiamiento provenía del sector privado; 43% de los proyectos iban orientados a modificar tecnología de productos y maquinaria; 56% requirió investigación novedosa en su mayoría realizada por IES y 50% se desarrollaron en laboratorios de IES.

cipación. A lo largo de la década de vida del PEI las IES participantes fueron: 70 universidades públicas estatales o federales; 107 universidades particulares; 169 institutos o universidades tecnológicas o politécnicas; 21 centros públicos de investigación e incluso 2 universidades interculturales además de una veintena de otras instituciones. La UNAM, el IPN, el ITESM, la U.A. de Nuevo León, el CINVESTAV, CIDESI, el CIATEQ, el CIMAV, la U.A. de Coahuila, COMIMSA, entre otras, aparecen como las IES que mayor tasa de vinculación tuvieron a través del PEI. Los sectores en que más proyectos de innovación Empresa-IES se llevaron a cabo fueron: tecnologías de la información; agroindustria; alimentos; química; automotriz; biotecnología; salud y energía. Sin duda fue una década interesante para la vinculación universidad-empresa con proyectos de mayor complejidad.

Sin embargo, la interrupción tajante de esta política pública en el escenario nacional a partir de 2019 generó una parálisis del proceso de aprendizaje que empresas, IES y gobierno venían cultivando desde una década antes.¹⁰ La experiencia de esta política pública nos enseñó que sí hay capacidades de innovación en empresas mexicanas y que éstas pueden vincularse de manera eficaz con las IES. A su vez las IES con los incentivos correctos reaccionan adecuadamente y logran llevar a cabo proyectos de alta complejidad con el sector empresarial. El problema es que este aprendizaje se encontraba todavía en una fase temprana y la interrupción del apoyo de fondos públicos ha venido generando un estancamiento en el proceso. Las empresas siguen dudando de asumir la totalidad del riesgo de proyectos de innovación, las IES tienden a regresar a su dinámica anterior de mayor distancia con el sector empresarial en proyectos de alta complejidad y el gobierno abandona su labor

¹⁰ En la edición 2020 del Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, se menciona claramente “en 2020 no se ejercieron recursos para el rubro de innovación” (p. 50). Y así ha sido para todo el sexenio.

de facilitador en dicha vinculación y de promotor de la triple hélice. Sin duda se trata en el momento actual de una triple hélice estancada.

Hacia una agenda de políticas para la construcción de vínculos universidad-empresa-gobierno

Debido al ritmo acelerado del cambio tecnológico y la rápida expansión del conocimiento científico en el mundo de hoy, las universidades y empresas de México deben encontrar los mecanismos adecuados para vincularse mejor. La triple hélice debe reactivarse, empresarios, IES y gobiernos deben definir en el corto plazo una agenda de colaboración a partir de un diálogo sostenido que ayude a precisar las modalidades y sectores prioritarios para dicha colaboración, así como los mecanismos idóneos, y el papel que cada conjunto de actores debe emprender. Algunas propuestas a reflexionar y desarrollar en mayor detalle se presentan a continuación:

- *Apoyos directos o indirectos (incentivos fiscales –vales–) a proyectos conjuntos empresas-IES.* Varias experiencias internacionales y el propio PEI en México han mostrado que el apoyo a proyectos de innovación genera aprendizajes importantes y vínculos estratégicos empresas-IES. Parecería urgente reestablecer algún programa con este perfil ya sea en la forma de fondos directos al financiamiento de proyectos de innovación o a través de incentivos fiscales a empresas e IES participantes en proyectos de esa naturaleza [Responsables: Gobierno federal y estatales].
- *Financiamiento de infraestructura compartida para la R&D.* Llevar a cabo una agenda de coinversiones público-privadas para instalar laboratorios e infraestructura de punta utilizada por empresas e IES para proyectos conjuntos. Es una práctica creciente en otros países

llevar a cabo coinversiones en infraestructura y equipamiento de instalaciones científicas, con el fin de no duplicar esfuerzos, y sobre todo de tener espacios compartidos de trabajo. En algunos casos dicha infraestructura se aloja en las instituciones académicas, en otros, en espacios independientes expresamente instalados para tal fin [Responsables: Gobierno federal y estatales, empresas e IES].

- *Instalación de Consejos Regionales para la Innovación.* México requiere desarrollar sistemas regionales de innovación y conocimiento –ecosistemas para la triple hélice– en diversos estados del país. Los Consejos son espacios con la participación de gobierno, empresas e IES en el cual se define una visión de futuro, una agenda de prioridades regionales; de sectores estratégicos para el desarrollo local; de las necesidades de conocimiento científico, tecnológico y de formación de capital humano que la entidad va a requerir en los próximos años; así como las necesidades de infraestructura para el conocimiento y el tipo de empresas e instituciones académicas que la región deberá atraer con la intención de integrar un ecosistema. Se trata a través de estos consejos regionales de poner la triple hélice “en acción” [Responsables: Gobiernos estatales, IES y Empresas].
- *Impulso a Maestrías y Doctorados en la Industria (formación dual).* Oferta de becas y apoyo a programas en la industria en sectores estratégicos para avanzar en el sistema regional de innovación. La idea es que desde el inicio de los programas de maestría o doctorado los alumnos deben realizar estadías continuas en empresas, así como llevar a cabo trabajos prácticos y tesis obteniendo todas las facilidades de la empresa para avanzar en algún área clave del sector [Responsables: Gobiernos federal y estatales, IES y Empresas].
- *Adopción de sistemas curriculares flexibles y formación continua.* Oferta de apoyos adicionales a IES que emprendan reformas hacia mayor flexibilidad curricular y ampliación de programas de forma-

ción conjunta en diálogo con necesidades de sectores estratégicos de la región. Se ha observado que uno de los problemas estructurales para fortalecer el vínculo de IES con su entorno, es el complejo entramado académico y administrativo que significa llevar a cabo ajustes, adaptaciones o cambios curriculares. Sin duda, en el escenario actual se requiere aumentar la capacidad de respuesta de las IES a nuevas necesidades del entorno. La idea es que las IES que emprenden reformas en este sentido obtengan apoyos diversos ya sean de tipo presupuestal, o en indicadores de evaluación, o en apoyos para expansión de agendas de investigación y/o desarrollo tecnológico [Responsables: Gobierno federal y estatales, IES y Empresas].

- *Impulso de sistemas de reconversión de capital humano.* Uno de los retos de la sociedad y economía basadas en el conocimiento, es el desplazamiento de capital humano ante los procesos de automatización y la irrupción de tecnologías disruptivas (Inteligencia artificial, Machine learning; Robotización, etc.) que generan el llamado “desempleo tecnológico” (Cabrero y Guajardo, 2022). En diversos sectores el recurso humano medianamente calificado quedará fuera del empleo, por lo que se requiere un sistema de reabsorción de dicho capital humano mediante la actualización de la formación de estas personas y su reinserción en otras actividades o sectores de la economía. En esos procesos es fundamental la colaboración gobierno-empresa-universidad mediante subsidios de las propias empresas con apoyos gubernamentales y un involucramiento decidido de las IES.

Más allá de estas propuestas de “acción inmediata”, es claro que sin políticas públicas expresamente diseñadas para fortalecer la colaboración gobierno-empresa-universidad, será muy difícil que nuestro país transite hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento. Una

visión de futuro compartida es fundamental a construir en los próximos años. En la actualidad un país sin visión de futuro se convierte en un país que transita de una manera accidentada e inconsistente por la economía, por la transformación social y por la inercia gubernamental, pierde rumbo y se encamina a la irrelevancia. Es cierto que una visión de futuro nacional compartida es un reto complicado a emprender en este momento en el México de hoy, sin embargo, las regiones, estados y metrópolis del país pueden avanzar ya en esta agenda. El sendero del éxito y el progreso en el mundo actual, no está exclusivamente marcado por proyectos nacionales, sino más bien, por proyectos regionales y metropolitanos. Se requiere que en nuestro país dejemos de pensar que las agendas de futuro en estados y municipios no son relevantes por su dependencia del nivel federal, más bien, dichas agendas deberían de “marcar el ritmo” al ámbito federal y así poder llegar a tiempo a la cita con el mundo del progreso, el conocimiento y la innovación. Son los sistemas regionales de innovación y la triple hélice de dichos sistemas, los motores que pueden impulsar la transición. En todo caso urge activar la triple hélice a nivel nacional y regional, esperemos estar todos a la altura del reto, particularmente los gobernantes y legisladores de todos los niveles que enfrentarán pronto la tarea de gobernar.

Bibliografía

- Bell, D. (1973). *The Coming Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books.
- Cabrero, E, V. Carreón y M. Guajardo (2020). *México frente a la sociedad del conocimiento. La difícil transición*. Siglo XXI Editores.
- Cabrero, E. (2017). *Introducción en: Cárdenas, S. et al (2017)*.
- Cabrero, E. y M. Guajardo (2022). *La lucha contra el desempleo tecnológico. Análisis de casos subnacionales en México en: Reforma y Democracia, CLAD*.

- Casalet, M. y R. Casas (1998). *Un diagnóstico sobre la vinculación Universidad-Empresa* CONACYT-ANUIES.
- Canales, A. (2011). *La política científica y tecnológica en México* M. A. Porrúa-
ISSUE UNAM.
- Cárdenas, S, E. Cabrero y D. Arellano (2012). *La difícil vinculación universidad-
empresa en México ¿Hacia la construcción de una triple hélice?* Ed. CIDE.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*
Alianza Editorial.
- CONACYT (2017). *Resultados y casos de éxito del PEI* CONACYT-Gobierno de la
República.
- Drucker, P. (1969). *The Age of Discontinuity: Guidelines to our changing society*
Ed. Harper & Row Publishers.
- Etzkowits, H. y L. Leydesdorff (1997). *Universities and the global knowledge
economy: a triple hélix of university-industry-government relations* Cassel
Academic.
- Harari, Y. N. (2019). *21 lecciones para el siglo XXI* Penguin Random House,
Debate.
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento: Por una sociedad inteli-
gente*. Espasa Libros.
- Mazzucato, M. (2022). *El Estado Emprendedor. La oposición público vs privado y
sus mitos*. Penguin Random House.
- Stiglitz, J. y B. Greenwald (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje*
Ediciones Culturales Paidós.

De la revolución de las expectativas a los problemas sin respuesta

Roberto Rodríguez Gómez*

Resumen

El presente ensayo se propone delinear los trazos básicos de la matriz de cambio universitario planteada en las postrimerías del siglo xx y al inicio del actual y contrastarla con las preocupaciones del presente en torno a la sustentabilidad de las transformaciones incorporadas, así como con respecto a los retos discernibles para el futuro próximo.

Palabras clave: educación superior; sociedad del conocimiento; política educativa.

Hace 25 años, en la proximidad del cambio secular, se celebró en París la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, convocada por Unesco (5 a 9 de octubre de 1998). El evento fue preparado con esmero y precedido por la publicación, en 1995, del texto de orientación “Documento de política para el cambio y desarrollo en la educación superior”. En éste, el organismo anticipaba los que serían los ejes fundamentales de debate y propuesta en los foros preparatorios y en la construcción del documento conclusivo: “las opciones que han de examinar las auto-

* UNAM. Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior.

ridades responsables y las decisiones que han de tomar en los planos internacional, regional, nacional e institucional deben orientarse por tres nociones clave (...) pertinencia, calidad e internacionalización” (UNESCO, 1995, p. 15).

Esos temas fueron tratados en cinco conferencias: La Habana (1996), Dakar (1997), Tokio (1997), Palermo (1997) y Beirut (1998). A ellas cabe añadir la conferencia especial de la región norteamericana (Toronto, 1998) en que, sin formar parte del esquema regional de UNESCO, se abrió espacio para la discusión de un tema fundamental relativo a la internacionalización: las posibilidades de reconocimiento y acreditación de programas de educación superior en el marco de tratados de libre comercio.

Los diagnósticos y propuestas vertidos en las reuniones regionales se presentaron en la conferencia de París, lo que derivó en un conjunto de documentos para articular la agenda global. Destaca, por su importancia, el titulado “Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción” (UNESCO, 1998). Bajo la forma de una norma suave –indicativa y programática, pero no vinculatoria–, la declaración perfilaba los temas de mayor significación en la renovación de las políticas nacionales de educación superior, así como en el debate académico correspondiente. Están ahí objetivos tales como articular productivamente las funciones de formación, investigación y extensión universitaria; propiciar una mejor aproximación entre los sistemas de educación superior, las necesidades sociales y las condiciones del sector laboral de las profesiones; impulsar la autonomía como la fórmula más adecuada para la gestión de las instituciones de ese nivel de estudios; favorecer la inclusión social y la interculturalidad; atender prioritariamente a las poblaciones en desventaja a través de ampliación del acceso y la diversificación de la oferta; fortalecer la participación y al acceso de las mujeres; reforzar la pertinencia social de los programas educativos;

promover la innovación curricular y reforzar la evaluación de la calidad académica, entre otros.

Tras la conferencia de París, la UNESCO y el Banco Mundial convocaron a un grupo internacional de especialistas para la confección de una plataforma convergente. El resultado fue el documento *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* (Task Force on Higher Education and Society, 2000), en que los autores intentaron armonizar el mensaje de inclusión social con equidad y pertinencia subrayado por UNESCO con el énfasis en sostenibilidad financiera preconizado por Banco Mundial. Según Bloom, Altbach y Rosovsky (2016) *Peril and Promise* consiguió relegitimar la educación superior como parte del diálogo del desarrollo y articular recomendaciones clave al momento en que los sistemas nacionales de educación superior estaban dispuestos a la transformación.

En la trama de los procesos de cambio universitario desatada en el cruce de siglos jugó un papel fundamental el diseño y desarrollo del llamado “Proceso de Bolonia”, que dio lugar al Espacio Europeo de la Educación Superior. En 1999, con apoyo del Consejo de Rectores de Europa, se celebró en esa ciudad la primera reunión de la Comisión Europea para impulsar el proyecto. A lo largo de dos décadas de trabajo y acuerdos el programa encontró cauces que derivaron en la promoción de importantes iniciativas. En sus inicios, la iniciativa definió seis objetivos: adoptar un sistema transparente de grados comparables; seguir un sistema homologado basado en dos ciclo principales (grado y posgrado); desarrollar el sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos; promover la movilidad académica; impulsar la cooperación europea para el aseguramiento de la calidad académica, y fomentar la dimensión europea en el currículum universitario. En el curso del proceso, a esa lista de propósitos se añadieron otros complementarios: promover la educación continua; incentivar la participación de

organizaciones estudiantiles y docentes, e impulsar internacionalmente el atractivo del área europea de educación superior. En años recientes se agregaron finalidades relativas a la responsabilidad social universitaria y su contribución a la agenda global de sostenibilidad económica y ambiental. Dejando de lado el balance de logros y obstáculos del Proceso de Bolonia, es indiscutible que su irrupción y despliegue fue uno de los elementos más significativos de un momento en que parecía necesario, deseable, posible, y productivo abordar la transformación de la educación superior para transitar a un nuevo horizonte: la sociedad del conocimiento (Rodríguez, 2018).

Límites y efectos perversos

Con una nueva caja de herramientas, los sistemas de educación superior, así como las universidades, centros de investigación y entidades de formación tecnológica emprendieron notables dinámicas de cambio. Las políticas públicas comenzaron a impulsar, en todas las regiones, procesos de crecimiento de la matrícula; desconcentración y diversificación de la oferta; creación de nuevas modalidades; planeación estratégica; implementación de fórmulas de evaluación, certificación, acreditación y rendición de cuentas; impulso a la gobernanza con participación de sectores interesados; financiamiento diversificado y competitivo; reformas curriculares y promoción de nuevas carreras; fomento a la investigación; modelos de educación superior a distancia; programas de internacionalización e intercambio; incentivos a la vinculación con el sector productivo; convergencia horizontal de políticas e instrumentos; e impulso a la inversión privada en el sector, entre otros procesos (Duke *et al.*, 2007; Zgaga *et al.*, 2014).

En el curso de las primeras dos décadas del siglo el crecimiento del sistema fue impresionante. Mientras que en 1999 la población escolar

de nivel superior ascendía a 90 millones de personas, al finalizar la segunda década se superó la cifra de 200 millones: un incremento de cuatro puntos porcentuales al año en promedio. En algunas regiones, como Asia oriental y países del sudeste asiático, el ritmo de crecimiento ha sido superior a la cuota mundial, como también ha sido el de las naciones latinoamericanas en la segunda mitad del periodo. Incluso en las naciones económicamente más desarrolladas el fenómeno de crecimiento ha tenido lugar, lo que, combinado con una transición demográfica avanzada, generó tasas de cobertura al nivel de setenta por ciento o más. Recientemente la cobertura bruta de educación superior de América Latina rompió la barrera de cincuenta por ciento (Schofer y Meyer, 2005; Vieira do Nascimento *et al.*, 2020).

El alcance de tales niveles de cobertura ha generado una condición en cierto modo paradójica. Nunca en la historia los países han contado con tal volumen de recursos humanos de alta especialidad pero, a la vez, con las mayores dificultades de inserción en el mundo del trabajo. Principalmente por dos razones: la primera es que, salvo excepciones, el crecimiento de la población escolar ha seguido una dinámica más acelerada que la correspondiente al crecimiento económico general y a la generación de nuevos empleos. La evidencia confirma que los egresados, incluso los de programas de posgrado, encuentran dificultades para emprender una trayectoria ocupacional satisfactoria. El desempleo ilustrado irrumpe, de ese modo, como consecuencia y límite de la pauta expansiva. En países como Estados Unidos y varios europeos la pauta de crecimiento de matrícula observa una fase de planicie con tendencia a la disminución, lo que bien podría calificarse como recesión universitaria. La segunda razón es que el mayor volumen de egresados irrumpe en sentido contrario a las tendencias de automatización y robotización de la producción, el comercio y los servicios (Stakanov y Ukhova, 2020), así como en dirección inversa al papel de los gobiernos en la generación de bienes públicos a causa del déficit fiscal crónico.

A ello se suma que la inclusión de titulados en la demanda general de puestos de trabajo tiende a presionar negativamente las posibilidades de acceso a quienes cuentan con otras formas o niveles de preparación, lo que produce un efecto de desplazamiento contradictorio con el supuesto en que la formación técnica y la profesional tendrían canales diferenciados y ambos satisfactorios. No está ocurriendo de ese modo o cuando menos no en todos las ramas y sectores. Por ello, el tema de la empleabilidad de los profesionistas y posgraduados ocupa hoy un lugar prominente en el debate pero no encuentra soluciones en la escala requerida, poniendo en entredicho el rol de la educación superior como vehículo de movilidad y deteriorando con ello uno de los incentivos que propicia la participación de los jóvenes en el sistema.

Aunque en términos comparativos los egresados universitarios prevalecen con las mejores condiciones de empleo formal, también se confirma una menor correspondencia entre los niveles de preparación y los correspondientes a las ocupacionales disponibles. Esta condición, como también las nuevas condiciones de competencia por la escasez de nuevos puestos de trabajo y salarios remunerativos tienden a generar, como está ocurriendo, formas de segmentación de la oferta basadas en indicadores sobre la calidad y reputación de las instituciones, así como una presión hacia formaciones de posgrado contempladas como alternativas ocupacionales, no necesariamente como opciones de vocación (Collins, 2011).

Similar es el caso de las expectativas en torno a la construcción de sociedades del conocimiento o la operación de una “tripe hélice” que, mediante la coordinación de instituciones de investigación y desarrollo tecnológico, industrias y gobierno tuviera la capacidad de movilizar, en forma armónica y productiva, condiciones de progreso, desarrollo y bienestar. Son verdaderas excepciones los casos en que la inversión en educación superior, ciencia y tecnología ha derivado, por sí misma, en la

mejora de niveles de desarrollo de alcance nacional. En lugar de sociedades de conocimiento se han conseguido, en todo caso, enclaves de innovación en que opera una aplicación intensiva de conocimientos a través del vínculo entre el mundo académico y el empresarial.

La sociedad del conocimiento y sus paradojas

Entre las pautas que apuntan en dirección de la sociedad del conocimiento se identifican, entre otras las siguientes:

- La consolidación de la sociedad de la información expresada en términos de la tendencia hacia la integración de redes informáticas, en sustitución del modelo de acceso aislado al poder de cómputo.
- Convergencia digital. Alude a la expansión sobre procesos, productos y medios de tecnologías de base digital e informática.
- Una creciente importancia de las innovaciones como fuente de competitividad y como instrumento para acrecentar la eficiencia y eficacia de organizaciones de todos tipos. La innovación se define, en términos generales, como aplicación de conocimientos para renovar la forma de hacer cosas.
- El desarrollo de economías centradas en servicios. Se subraya el papel del sector servicios en la provisión de bienes intangibles para clientes específicos, particularmente procesamiento de información e interacción humana.
- Aprendizaje social. El concepto involucra inversiones sustantivas para mejorar la calidad de la educación y la capacitación, así como para determinar el orden de destrezas y conocimientos económica y socialmente relevantes. A nivel político, la idea de aprendizaje continuo y permanente se ubica como una prioridad clave, con particular énfasis en moldear sujetos adaptables con capacidad para adquirir nuevas competencias y aprendizajes.

- Los propios retos de la globalización, que estimulan las tendencias apuntadas, las cuales, a su vez, actúan como soporte e incentivo de corrientes globales.

En contraposición, entre las fuentes de conflicto identificadas que a las que da lugar la formación de economías y sociedades de conocimiento se identifican, entre otras: las tendencias a la polarización desencadenadas por una injusta distribución de las oportunidades educativas; las pautas de exclusión laboral que provienen de cambios tecnológicos y organizativos, así como el desplazamiento de sectores productivos y laborales con capacidades de reconversión limitadas; la diferenciación entre economías con mayores o menores posibilidades de promoción de innovaciones; la confrontación entre la lógica de la producción de conocimiento en los centros académicos versus su apropiación y uso en las empresas; la presión sobre las universidades en torno a sus ofertas curriculares y agendas de investigación; las tendencias a la privatización de las instituciones de enseñanza superior y de los centros de investigación científica. En fin, la polarización del espacio social entre quienes tienen capacidades de generación de conocimiento y los excluidos de este proceso (Sahlberg, 2016).

La innovación continua y redituable exige tres condiciones: el desarrollo del conocimiento, el fértil intercambio de ideas entre personas informadas y, finalmente, un buen gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la protección legal de la innovación. En cada uno de estos frentes existe una brecha cada vez más ancha entre países ricos y pobres, brecha que incluso es más desalentadora que las actuales desigualdades de ingresos. En tal sentido, los vectores de desigualdad de la sociedad del conocimiento, es decir, la brecha entre los capaces y los incapaces, los que saben y los que ignoran, los que tienen acceso y los prescindibles, los consumidores sofisticados y los apenas sobrevivientes, da lugar

a oposiciones binarias que recuerdan la conocida confrontación de Umberto Eco: apocalípticos o integrados.

En tales condiciones, la dinámica del proceso, digamos la globalización de la sociedad del conocimiento, abre escenario a tensiones inéditas en la historia, las cuales no pueden dejar de enunciarse en sentido paradójico. En primer lugar, nunca había existido la concentración de riqueza material del presente, conviviendo con el agudo grado de pobreza en que sobrevive la mayoría. La aparente accesibilidad a toda clase de información es contradicha por la tendencia a la concentración, eventualmente la monopolización, de los medios de comunicación de masas. Contrasta también la presencia de estímulos para generar y diseminar conocimientos con el celo de los derechos de propiedad intelectual y el combate frontal a las prácticas de piratería en todas sus acepciones. En plena era del desarrollo de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones, nunca se había mantenido a tantas personas en la incomunicación: la mayoría escucha, mira o se entera, al margen del privilegio de emitir información o tener prácticas de interlocución no triviales.

En el ámbito escolar se viven tensiones semejantes. Se ha convenido, por ejemplo, que el currículum básico se resume en dos competencias fundamentales: la cuantificación y la interpretación de textos. Además, la evaluación de competencias y conocimientos tiende, como tal, a convertirse en el currículum. Es un franco proceso de inversión: de evaluar lo que se enseña a enseñar lo que se evalúa. La formación media y superior tiende a enfatizar la formación de capacidades acordes a la sociedad del conocimiento, aún en aquellos contextos en que no existe ni el sector productivo, ni el mercado laboral, para colocar a los individuos formados en las mismas. El sincero asombro de los planificadores educativos por la insistencia de los estudiantes o sus familias por acceder a formaciones –saturadas– que, sin embargo, continúan ofreciendo opciones de trabajo en el sector laboral local ilustra este último extremo.

Por su parte, la insistencia en evaluar, certificar y acreditar procesos y resultados del desempeño de las funciones académicas ha dado lugar a prácticas en que la pauta del *publish or perish* tiende a ocupar el sitio reservado a la pertinencia y relevancia de la producción, aplicación y difusión de conocimientos. Tal y como lo anticipó el economista William Baumol a finales de los años sesenta, las universidades de mayor prestigio y capacidad enfrentan la “enfermedad de los costos”, porque su competitividad depende de una inversión abundante y creciente en recursos de infraestructura, equipos y salarios cuyo costo debe ser asumido ya sea por los consumidores (estudiantes y sus familias) o por los impuestos. La burbuja de la deuda estudiantil amenaza la estabilidad de sistemas universitarios altamente privatizados. Del mismo modo, la escasez de recursos públicos destinados al sector, ante otras prioridades de gasto social, convierte en problemática la sustentabilidad económica y financiera de los sistemas parcial o totalmente subsidiados por el Estado. Esta es una encrucijada que salió a relucir tras las crisis financieras globales de 2007 y 2008 y que se intensificó en el escenario posterior a la pandemia del 2020-2021.

Discusión y perspectivas

Como tal, el proyecto universitario ha logrado subsistir en el tiempo gracias a su capacidad de respuesta a los problemas y desafíos que, en distintos momentos de la historia, se le han planteado y ha conseguido remontar. La universidad cambia al readecuar sus formas de trabajo y gobierno, la orientación de sus funciones básicas, así como el sentido de sus pactos, reglas de actuación y marco de expectativas ante las instancias de la sociedad y del Estado que son su referente inmediato.

En el plano internacional son abundantes los diagnósticos sobre la actual situación de la universidad y acerca de sus perspectivas a futuro.

Algunos autores acentúan las dificultades de preservar el proyecto universitario en presencia de otras agencias y agentes productores de conocimiento, aparentemente más eficaces y rentables. Otros hacen ver que la proliferación de establecimientos e instituciones con capacidades de instrucción profesional resta centralidad a la universidad clásica y apunta hacia los límites de su modelo histórico. Otros más advierten las dificultades que enfrenta la universidad pública para coincidir con los lineamientos de política pública del Estado neoliberal. Hay quienes, por último, reconocen o reafirman su confianza en la capacidad de la institución para marchar al ritmo de las innovaciones y, más aún, para generar la dotación de conocimientos que de sustento a los sistemas económicos y culturales de innovación y creatividad.

Si solo se considera la profunda raíz cultural del modelo occidental de universidad, así como la carga simbólica de la institución depositada en el imaginario de la sociedad, parece poco sensato discutir acerca del fin de la universidad como un escenario probable en los límites del futuro discernible. Sin embargo, remitirse a la tradición casi milenaria de la universidad no parece suficiente para conjurar sus problemas más apremiantes. Al contrario, se corre el riesgo de subestimar el peso de factores tales como la transición demográfica, la insuficiencia crónica de recursos, la ausencia de canales de comunicación y transmisión ágiles entre la universidad y el mundo productivo, así como entre la universidad y el Estado. En el presente ensayo nos vamos a referir a algunos de estos temas, sin ánimo de agotar el elenco de aspectos de la problemática, pero con criterios de relevancia y oportunidad. Se trata de abordar la siguiente cuestión: a la luz de la actual dinámica universitaria ¿cuáles son los problemas que reclaman atención inmediata para revitalizar la opción de una universidad pública y autónoma, con un papel central en la generación de capacidades profesionales, científicas y humanísticas?

La universidad moderna se afirmó como el tramo superior de la formación escolar y, por lo tanto, como un ámbito en el que interactúan dos categorías exclusivas: los adultos que enseñan e investigan y los jóvenes que acuden a la universidad a ser formados para actuar en el mundo como profesionales preparados en alguna disciplina particular. En algunas regiones del mundo desarrollado –Europa en su conjunto es el mejor ejemplo– esta relación ha comenzado a perder sustento demográfico. Como efecto de los cambios en el patrón de crecimiento poblacional desde los años sesenta del siglo pasado, en la actualidad está disminuyendo el número absoluto de jóvenes europeos que demandan educación superior; lo que ocasiona, naturalmente, problemas del lado de la oferta.

Esta pauta tiende a acentuar sus efectos en circunstancias en las que, como está ocurriendo en el presente, el mercado laboral de las profesiones pierde dinamismo como efecto de la recesión económica, y en que, a consecuencia de lo anterior, la formación universitaria deja de ser percibida como el canal de movilidad social por excelencia. En algunos casos a la disminución relativa de la demanda se ha respondido mediante ajustes a la planta académica, por ejemplo a través del expediente de la prejubilación; en otros mediante esquemas de contratación de personal docente a acuerdo al volumen de la demanda real y sus proyecciones. Una tendencia asociada a tal dinámica ha sido la apertura de programas de posgrado o actualización profesional para capturar un nuevo “mercado” estudiantil.

Si bien los modelos universitarios centrados en la formación permanente se sustentan en la transición demográfica apuntada, hay otro elemento que refuerza la tendencia. Aquel que tiene que ver con la rápida obsolescencia de conocimientos profesionales y con el agotamiento de nichos de mercado en el sector laboral profesional. El reciclamiento de competencias, la posibilidad de una segunda o tercera formación, o

simplemente la actualización de conocimientos están a la orden del día y abren un escenario para pensar la universidad más que como una etapa del ciclo de vida, como una instancia abierta a la demanda en diferentes puntos de la trayectoria laboral del sujeto.

A medida en que la oferta universitaria se abre a grupos de población integrados por jóvenes, adultos e incluso adultos mayores, se generan retos de todo tipo: en los modelos de enseñanza y evaluación, en los estilos de interacción entre profesores y estudiantes, en las formas de gobierno y gestión administrativa, y en los servicios escolares, entre otros aspectos. La transición de la universidad de los jóvenes a la universidad abierta a un público más amplio y diverso obliga, naturalmente, a desarrollar ajustes institucionales que brinden respuesta a retos como los apuntados.

Hay que decir que no en todos los países se vive el mismo fenómeno de transición. En México el ciclo es todavía temprano, lo que quiere decir que al menos en la presente década continuará creciendo la demanda de estudios superiores y debería ser prioridad concentrarse en este problema antes que alinearse a los modelos de ciclo largo (licenciatura más posgrado) o de formación permanente a gran escala que ya se experimentan en otras partes del mundo. Pero la anticipación de estos desafíos puede marcar una dinámica de renovación sin duda relevante.

Históricamente la universidad ha recogido la demanda social de preparación de las nuevas generaciones hacia el mundo del trabajo profesional. En la realidad del presente se vive, en todo el mundo, una especie de saturación de esa posibilidad y un quiebre de las expectativas sociales al respecto. Como tal, el título profesional ya no garantiza, prácticamente en ningún sitio, una colocación segura ni la permanencia en un puesto de trabajo con actividades y remuneraciones adecuadas a la preparación. Así las cosas, el mecanismo emergente de solución ha consistido en la renovación de la pauta de segmentación social del sistema, en función

de la calidad (real o pretendida) de las instituciones y programas que lo integran. Los métodos de “ranking”, los exámenes generales de egreso, y los diplomas suplementarios al título se establecen como procedimientos para que los potenciales empleadores puedan seleccionar a los candidatos más adecuados al puesto ofrecido.

Pero aumentar la información que genera el sistema no es suficiente. Al contrario, da lugar a nuevos mecanismos de discriminación que, a menudo, transitan por las mismas vías de la segregación social de las oportunidades. ¿Cómo entonces enfrentar el problema de la empleabilidad de los egresados universitarios? En primer lugar, reconociendo que es un problema social de primera importancia que amerita la consideración pública y el desarrollo de políticas de Estado al respecto. En segundo lugar, estableciendo nuevos dispositivos académicos que ofrezcan a los estudiantes mejores oportunidades para aprovechar las diferentes posibilidades de inserción en el sector laboral de las profesiones. En tercer lugar, estableciendo programas de observación puntual de la dinámica del mercado profesional tales que brinden información no solo al sector de empleadores sino, principalmente, a la demanda laboral, es decir a los egresados universitarios y a la propia universidad para adecuar su propia oferta de estudios y formaciones.

Soluciones de este tipo se están experimentando en varios países, principalmente en las economías más desarrolladas, aunque, conviene hacerlo notar, los problemas y dilemas de la empleabilidad de los graduados universitarios prevalecen como preocupación capital en las agendas de cambio universitario y se reconocen como uno de los retos centrales, quizás el principal, para la transformación de los sistemas universitarios de cara al porvenir. Aunque no está a la vista una suerte de solución definitiva a la problemática, es previsible que la problemática de la empleabilidad predomine al centro del debate universitario, y que las soluciones que se experimenten establezcan dinámicas de cambio que den forma a la universidad del futuro.

En sí misma, la universidad es un ámbito laboral en el cual desempeñan actividades especializadas –docencia, investigación, difusión y sus combinaciones– un grupo específico: los académicos. En México, al igual que en otras partes del mundo, comienza a vivirse el problema del envejecimiento del plantel académico y la dificultad de renovar el segmento correspondiente. Aunque el tema de las pensiones y condiciones de jubilación aparece como el aspecto más apremiante del problema, no es el único. Quizás el ángulo más interesante de la discusión surge de la pregunta ¿Cómo aprovechar productivamente la experiencia de un grupo de profesionales altamente especializado, que ha entregado a la universidad el fruto de su formación y de su proceso de creación y transmisión de conocimientos?

Así colocada la discusión, el tema que se apunta guarda relación con los mecanismos de adscripción de la planta académica y con los mecanismos interinstitucionales de movilidad. En México, hasta la fecha y a diferencia de lo que ocurre en otras realidades, el académico contratado por una universidad determinada, tiene muy pocas posibilidades de moverse entre instituciones a menos que esté dispuesto a aceptar los riesgos de una nueva contratación. Mientras mayor la edad de los académicos, menores sus posibilidades de movilidad, menores las opciones de aprovechamiento de su experiencia, y menores al cabo las posibilidades de solución al problema del envejecimiento de la planta. Para romper el círculo vicioso es necesario idear nuevos esquemas de movilidad que, sin restar derechos adquiridos en la institución de origen, permitan a los maduros desplazarse entre instituciones y, por ejemplo, ofrecer a las universidades más jóvenes el fruto de su trayectoria y el valor de sus contactos académicos.

Adenda: Gobernanza y autonomía universitaria

Históricamente, la autonomía universitaria ha brindado a las instituciones de este nivel la posibilidad de desarrollar sus funciones académicas con base en criterios de libertad de cátedra e investigación, al margen o fuera de decisiones coyunturales de política pública. Esta situación ha cambiado con la progresiva injerencia del Estado en la toma de decisiones sobre el perfil del académico universitario, la determinación de modelos de desarrollo académico, y la insistencia en orientar bajo determinado patrón la oferta de licenciaturas y postgrados.

Fuera de la cuestión de si los recursos aportados por los gobiernos para el fortalecimiento de las universidades públicas y la mejora de sus sistemas de gestión académica las ha beneficiado, sobresale la pregunta acerca de la capacidad de las universidades autónomas para determinar sus propios modelos académicos, el perfil de su plantel, y las orientaciones de sus prácticas de investigación y de sus programas curriculares.

Está claro que el Estado facilita una forma y un modelo de coordinación de las autonomías universitarias pero ¿es la única posibilidad? En otros países se han seguido opciones diferentes que valdría la pena considerar. Por ejemplo, la operación de consejos de educación superior de nivel regional y nacional, que marcan las prioridades universitarias considerando los intereses representados en dichos consejos. Otro ejemplo, el papel que desempeñan los consejos de rectores o los gremios profesionales en la modulación de tales prioridades.

Sin duda alguna, si se acepta el valor académico de la autonomía, hoy resulta necesario deliberar, debatir y decidir en torno al dilema: la universidad pública y autónoma del futuro ¿debe ser coordinada por una entidad gubernamental, o debe ser coordinada por una instancia social a su vez autónoma del Estado?

Una solución de esta naturaleza es eminentemente política y, como tal, no asegura la solución del tema financiero en las universidades

públicas. Sin embargo abre perspectivas también en ese terreno. Si se establecen consejos regionales con una adecuada representación social, y un consejo nacional también con una adecuada representación social, entonces estos organismos pueden operar como enlace en la definición de montos y distribuciones de los presupuestos para las instituciones. A la fecha el esquema se reduce a la interacción entre los rectores, su representación colectiva y las instancias del Estado que deciden la distribución de los recursos. Ese es un esquema insuficiente e indudablemente vale la pena explorar alternativas.

En suma, en el curso de solo dos décadas hemos transitado del optimismo de las soluciones y las grandes imágenes promisorias al reto de problemas que no encuentran alternativas de solución simple y directa porque dependen de transformaciones que involucran al orden económico, político y social vigente en su conjunto. ¿Será posible encontrar respuestas viables y satisfactorias? De la respuesta a esta interrogante depende la orientación, el ritmo y el rumbo al que se encamine la universidad del futuro.

Referencias

- Bloom, David E., Altbach, Philip y Rosovsky, Henry (2016). Looking Back on the Lessons of 'Higher Education and Developing Countries: Peril and Promise': Perspectives on China and India. IZA Discussion Paper 10294. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2861079>
- Collins, R. (2011). Credential Inflation and the Future of Universities. En: Brint, S.G., (ed.). *The Future of the City of Intellect: The Changing American University*, Stanford University Press, Palo Alto, 23-46.
- Duke, C., Goddard, J., Puukka, J., Dubarle, P. and Benneworth, P. (2007). *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged. Documentation*. OECD, Paris. <https://www.oecd.org/education/imhe/highereducation-andregionsgloballycompetitivelocallyengaged.htm>

- Halvorsen, T. (2016). Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise, a Decade and a Half Later: Development Lost?. *International Journal of African Higher Education*, 3(1). <https://doi.org/10.6017/ijahe.v3i1.9638>
- Rodríguez Gómez, R. y Alcántara Santuario, A. (2005). Toward a unified agenda for change in Latina America Higher Education. The role of multilateral agencies. En: S. J. Ball and G. E. Fishman and S. Gvirtz (eds.). *Crisis & Hope. The Educational Hopscotch of Latin America*). Routledge, 19-42.
- Rodríguez Gómez, R. (2018). Dos décadas del proceso de Bolonia. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(1), 7-14. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v23n76/1405-6666-rmie-23-76-7.pdf>
- Sahlberg, P. (2010). Rethinking accountability in a knowledge society (2010). *Journal of Educational Change* 11, 45-61. <https://doi.org/10.1007/s10833-008-9098-2>
- Schofer, E., y Meyer, J. W. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 7(6), 898-920.
- Stakanov, R., y Ukhova, A. (2020). Digitization and robotization of the world economy as a key determinant of the international labor market transformation. *Torun International Studies*, 1(13), 93-104. <https://doi.org/10.127-75/TIS.2020.007>
- Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher education in developing countries: peril and promise*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/345111467989458740/Higher-education-in-developing-countries-peril-and-promise>
- UNESCO (1995). *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. París, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf-0000098992_spa
- UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*. París, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf-0000113878_spa

- Vieira do Nascimento, D., Roser-Chinchilla, J. y Mutize, T. (2020). *Towards universal access to higher education: international trends*. IESALC-UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/eng/wp-content/uploads/2020/11/Towards-Universal-Access-to-HE-Report.pdf>
- Zgaga, P., Branković, J., Klemenčić, M., Lažetić, P. (2014). Global Challenges, Local Responses in Higher Education. An Introduction. En: Branković, J., Klemenčić, M., Lažetić, P., y Zgaga, P. (eds.). *Global Challenges, Local Responses in Higher Education*. Sense Publishers, Rotterdam. https://doi.org/10.1007/978-94-6209-581-6_1

20 propuestas de gobierno en materia de educación superior para el gobierno de México 2024-2030

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla*

Frente al cambio de gobierno federal que en 2024 vivirá México, el presente texto aborda en forma directa 20 propuestas que nuclean algunos de los problemas más relevantes que enfrenta la educación superior en el país. La posibilidad de un gobierno *educador*, la eventual creación de una nueva secretaría, los subsistemas y el sistema de educación superior, acceso y cobertura, equidad, nuevos programas educativos, financiamiento, adeudos estatales, carrera docente en el nivel, el posgrado y la investigación, educación tecnológica, profesorado de carrera y asignatura, pensiones y jubilaciones, rendición de cuentas, igualdad sustantiva, evaluación y acreditación, responsabilidad social y políticas de integración, se abordan como algunos de los principales y grande retos de la educación superior.

La educación superior en México enfrenta enormes desafíos, que no podrán ser resueltos por ninguna IES ni subsistema en lo individual, sino a través de la acción colectiva, la interlocución y el diálogo. Es imperativa

* Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Lic. en Economía por la UdeG, Mtro. en Administración Pública por la Universidad de Nuevo México EU y Mtro. en Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya. Profesor Titular CUCEA-Universidad de Guadalajara. ExRector General de la UdeG y Presidente de la Comisión de Educación de la LX Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Actualmente, Regidor y Presidente de la Comisión Edilicia de Educación, Innovación, Ciencia y Tecnología del Ayuntamiento de Guadalajara.

la formulación e implementación de una propuesta de gobierno destinada a la mejora de la educación superior en nuestro país.

La Constitución establece la concurrencia de los tres niveles de gobierno, principalmente del federal y estatal, en materia de educación superior. Por sus atribuciones normativas y su participación presupuestal, es muy importante que se proponga y discuta con amplitud un plan que integre la acción de los gobiernos y dé respuesta a las demandas de las y los jóvenes, así como de los sectores social, productivo y gubernamental en esta trascendental materia.

El cambio demográfico, la economía del conocimiento y, sobre todo, las nuevas tecnologías disruptivas del siglo XXI y la cuarta revolución industrial, nos llevan a considerar que estamos experimentando un cambio de paradigma en la educación superior.

En este sentido, la premisa central de esta propuesta es clara: no habrá ni desarrollo social ni económico, mucho menos equidad y democracia plenas, si no colocamos a la educación superior al centro de las prioridades nacionales.

De acuerdo con cifras del Quinto Informe de Gobierno 2022-2023, la cobertura educativa en México en el nivel superior es de 43.5%, considerablemente inferior al promedio de América Latina, que alcanza el 54%, y de países con similares o menores niveles económicos como Argentina con 95%, Chile con 93%, Uruguay con 65%, Colombia 54%, por mencionar algunos.

Es un hecho que la población joven en México está experimentando un crecimiento significativo, con demandas y aspiraciones crecientes en cuanto a desarrollo personal y profesional. Al mismo tiempo, existe un número considerable de personas que no concluyeron sus estudios profesionales o de posgrado y que buscan alternativas de estudio y capacitación continua.

Ante los graves problemas de inseguridad y falta de oportunidades, especialmente para las y los jóvenes, las propuestas de educación media superior y superior adquieren aún mayor relevancia para amplios sectores de la sociedad.

1. En la actualidad, las propuestas progresistas a nivel mundial están lideradas por la educación. El Estado social surgido de la Revolución mexicana, además del derecho a la tierra, se centró en la garantía de tres derechos fundamentales: educación, salud y trabajo. Por lo tanto, es deseable proponer la continuidad de la política social, abogando por un gobierno cuya prioridad sea la educación (gobierno educador).

La educación convoca a todos; es punto y factor de cohesión en el conjunto de la sociedad. La educación representa una aspiración tanto individual como colectiva que fomenta el consenso, la colaboración y la disposición de una gran mayoría de sectores y grupos sociales. Aunque las comunidades, el ámbito productivo y las instituciones de todo tipo puedan tener diferencias en otros aspectos, en lo que respecta a la educación, esta se convierte en un motor que impulsa y une voluntades y recursos.

En el ámbito de la educación, especialmente en el nivel superior, no se trata simplemente de un gasto, sino de una inversión. El valor agregado (retorno) que la educación genera en múltiples aspectos del desarrollo social y productivo es impresionante. Una sociedad con altos niveles de educación superior se traduce en una comunidad con tasas de criminalidad más bajas, una mejor calidad de vida cívica, mayor cohesión social y aprecio por la diversidad. En otras palabras, conlleva a un mayor bienestar social.

Un aspecto que cada vez cobra mayor importancia es el efecto de la educación superior en el ámbito de la equidad e igualdad de género,

pues es fundamental para posibilitar la independencia económica de las mujeres.

Por esta razón, la inversión en educación superior e investigación científica está experimentando un aumento significativo en los países que han logrado un mayor crecimiento económico y social.

2. Propuesta estructural

Como consecuencia de lo anterior, una primer propuesta es la creación de una nueva secretaría en el gabinete presidencial: la Secretaría de Educación Superior, Humanidades, Ciencia y Tecnología.

Uniando las actuales estructuras de la Subsecretaría de Educación Superior y el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías se minimizaría el costo burocrático. Tendría las ventajas siguientes:

- a. En la actual estructura de la SEP, la educación básica tiende a demandar una gran cantidad de recursos, apoyos y atención que regularmente mandan a un segundo o tercer sitio de prioridad a la educación superior, las ciencias, las humanidades y tecnologías. Con esta propuesta, se mandaría una clara señal de respaldo hacia las instituciones educativas de nivel superior con mayor atención y prioridad gubernamental.
- b. Desde el punto de vista de la administración pública federal, la SEP atendería los ciclos de educación básica y obligatoria para menores de 18 años, es decir, inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior. La nueva secretaría se responsabilizaría de la educación superior con su nuevo carácter de obligatoria para el estado mexicano, y de las humanidades, ciencia y tecnología, con una figura jurídica para ésta última, que permita flexibilidad de todo tipo para su impulso.

Esto no implica reducir el apoyo necesario para la educación básica; más bien, al potenciar y promover la educación superior, ciencia y

tecnología de manera adecuada, se crea un círculo virtuoso que también beneficia a la educación básica.

3. La variedad y riqueza de los subsistemas de educación superior representa una fortaleza en sí:

Gráfica 1

Subsistemas	Técnico Superior	Licenciatura universitaria y tecnológica	Licenciatura en educación normal	Especialidad	Maestría	Doctorado	Total
Centros de investigación CONAHCYT		371		185	1,963	1,819	4,338
Escuelas normales públicas		122	115,701	310	2,522	162	118,817
Instituciones particulares	5,311	1,601,189	14,489	27,262	225,047	33,503	1,906,801
Otras IES Públicas	1,885	218,780	226	3,226	28,353	3,653	254,123
Tecnológico Nacional de México	236	564,948		66	4,591	1,059	570,920
Unidades descentralizadas	158	227,874		19	1,170	47	229,268
Unidades federales	98	337,074		47	3,421	1,012	341,652
Universidades interculturales		20,861			270	36	21,167
Universidades politécnicas	401	103,852		16	1,178	55	105,502
Universidades públicas estatales	3,894	1,256,569		25,218	25,816	10,860	1,322,357
Universidades públicas estatales de apoyo solidario		67,646	304	11	872	395	69,228
Universidades públicas federales	4,207	547,711		17,399	15,164	8,544	593,025
Universidades tecnológicas	145,993	79,937		33	377		226,340
Total	161,947	4,461,986	130,720	73,726	304,153	60,086	5,192,618

Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la ANUIES, 2022-2023. Disponible en: <https://n9.cl/vd9y>

Cada subsistema enfrenta diversos desafíos que deben abordarse en el menor plazo posible para consolidar un gran Sistema Nacional de Educación Superior centrado en la formación de recursos humanos y capacidades institucionales que el país y las regiones demandan, así como en la solución de los grandes problemas nacionales.

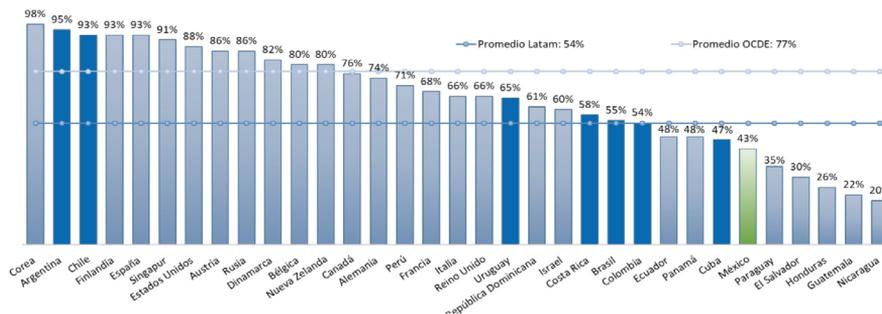
Para ello, se requiere:

- Subsistemas que interactúen entre sí, sean complementarios y sumen esfuerzos con programas y trabajos comunes.
- Que permita a las IES ampliar y diversificar su oferta académica, crear estructuras más dinámicas que faciliten el acceso a sus programas.

- Que haga posible aumentar la calidad educativa y orientarla al logro de una sociedad más justa e incluyente, en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y los desafíos a los que nos enfrentamos globalmente.
- Que ofrezca experiencias de aprendizaje enriquecidas que no se circunscriban solo a su disciplina y les permita generar las habilidades para el trabajo colaborativo y aprender a aprender.
- Que promueva la movilidad de estudiantes y promueva la convergencia de programas de estudio en función de las prioridades nacionales, regionales y el desarrollo económico y social.
- Que impulse una mayor integración de las IES particulares con estándares de calidad, con énfasis en los esquemas de acreditación de competencias y en los procesos de movilidad entre programas e IES.
- El sistema debe permitir la movilidad y compatibilidad académica para que profesores e investigadores puedan ser apoyados y desarrollar su trabajo como parte de un sistema nacional.

4. Acceso y cobertura

Gráfica 2. Comparativo internacional de la cobertura en educación superior

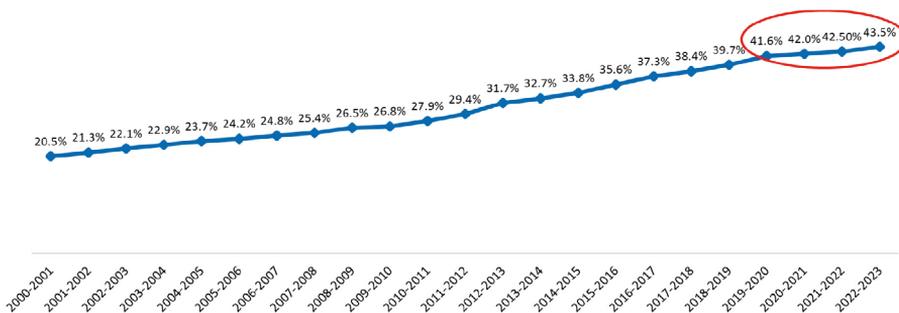


Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial (Disponible en <https://cutt.ly/3Nf92w5>) y Quinto Informe de Gobierno, 2022-2023.

No obstante, el crecimiento de la matrícula de los últimos años, México tiene una baja cobertura en educación superior, a pesar del tamaño de su economía (entre el 12° y 14° lugar del mundo).

A pesar de los esfuerzos por parte del Gobierno Federal y las IES, como efecto de la pandemia de COVID-19, la cobertura en este nivel educativo perdió impulso en los últimos años.

Gráfica 3. Histórico de la cobertura en educación superior en México

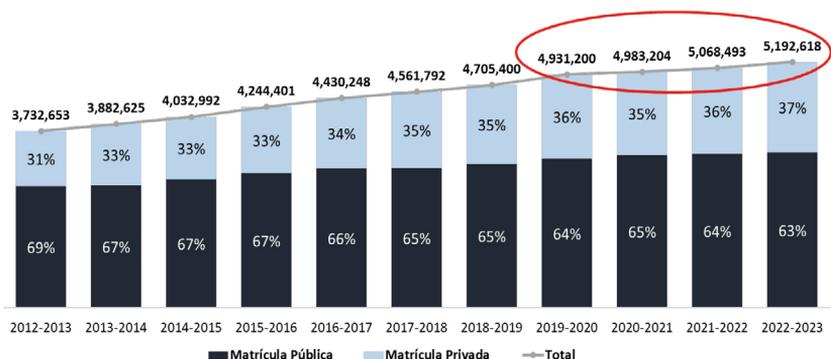


Fuente: Elaboración propia con información de los informes de Gobierno de México.

El ritmo sostenido de crecimiento de la matrícula se vio afectado (principalmente por la pandemia por el COVID-19), el impacto fue mayor en el ámbito público y particularmente en el subsistema tecnológico.

En el ciclo escolar 2022-2023, la matrícula total de nivel superior asciende a 5'192,618 estudiantes, con un 37% en instituciones privadas y 63% en instituciones públicas. La proporción de la matrícula pública con respecto al total es la más baja, al menos, en los últimos 10 años.

Gráfica 4. Evolución de la matrícula de educación superior en México



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Estadísticos de la ANUIES. Disponibles en: <https://n9.cl/vd9y>

En virtud de la reforma constitucional de 2019, que estableció la obligatoriedad del Estado mexicano en materia de educación superior; y considerando los millones de jóvenes que hoy la demandan, es necesario establecer una meta de cobertura significativa que refleje la prioridad que representa este nivel educativo para el futuro gobierno.

La meta inercial sería un aumento de 6 puntos porcentuales, lo que llevaría la cobertura al rango de al 49-50%. Sería particularmente significativo que el nuevo gobierno se propusiera superar este objetivo y alcanzar al menos el 55%, para ubicarse por arriba del promedio de cobertura de América Latina, que se sitúa en el 54%.

Lo anterior es una meta ambiciosa, pues estamos hablando de más de un millón cuatrocientos mil estudiantes adicionales en seis años, entre todos los subsistemas.

5. Equidad

Gráfica 5. Cobertura en educación superior por entidad federativa, 2022-2023



Fuente: SEP, 2023 <https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

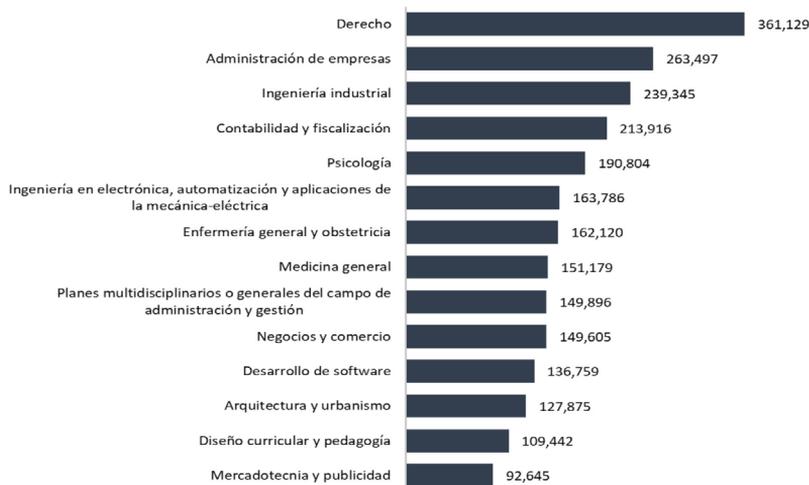
- Es deseable que el nuevo gobierno convoque a un Acuerdo Nacional para la Cobertura con Equidad de la Educación Superior, el cual haga énfasis en el crecimiento de la matrícula con equidad, para acercarnos a la meta del 55% (1'400,000 espacios) en el nuevo periodo sexenal.
- Se trata de un acuerdo entre la Federación, entidades federativas (lo cual es viable tomando en consideración que la coalición gobernante actualmente tiene 23 entidades federativas en donde es gobierno y es probable que amplíe este número en el proceso electoral) e instituciones educativas.
 - Cada institución y entidad federativa propondría la propuesta de incremento de matrícula. Deberán incluirse costos y necesidades para su eventual realización.

- Debe contener las metas y compromisos financieros y de apoyo, por parte de los tres niveles de gobierno.
- Promover que se reactive el fondo para incremento de la matrícula y que pueda ser regularizable en la medida que las IES demuestren un crecimiento sostenido de la atención a la demanda. (Fondo de gratuidad también).
- La creación de nuevas universidades e instituciones de educación superior y el fortalecimiento de las ya existentes, sobre todo aquellas que tienen resultados de calidad.
- Contribuir a la equidad: crear nuevos campus, escuelas o facultades en las zonas y regiones de mayor marginación de las entidades federativas.
- Ampliar la capacidad instalada mediante nuevas aulas y espacios para apoyos académicos y formación integral.
- Ampliar espacios en las carreras que actualmente ofrecen las IES mediante la mejora y optimización de la programación académica.
- Ampliar la modalidad mixta e híbrida en los programas de estudio actuales y nuevos, cuando ello sea pertinente, para reducir la necesidad de espacios físicos.
- Impulsar un programa integral para enfrentar la deserción a través del conjunto de instituciones de educación superior.

6. *Creación de nuevos programas educativos en áreas prioritarias*

- En la actualidad 14 licenciaturas abarcan alrededor de 48% de la matrícula de educación superior generando una sobre concentración. Por tanto, es conveniente propiciar un mayor equilibrio y diversificación en la matrícula, así como crear opciones innovadoras e incrementar la formación en áreas estratégicas que respondan a las necesidades sociales y productivas del país.

Gráfica 6. Las 14 carreras profesionales con mayor matrícula en México



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Estadísticos de la ANUIES. Disponibles en: <https://n9.cl/vd9y>

- En el caso de las áreas médicas se debe expandir la formación de profesionales y los apoyos de las entidades del sector público de salud para que puedan insertarse en los ámbitos regionales y donde son más necesarios.

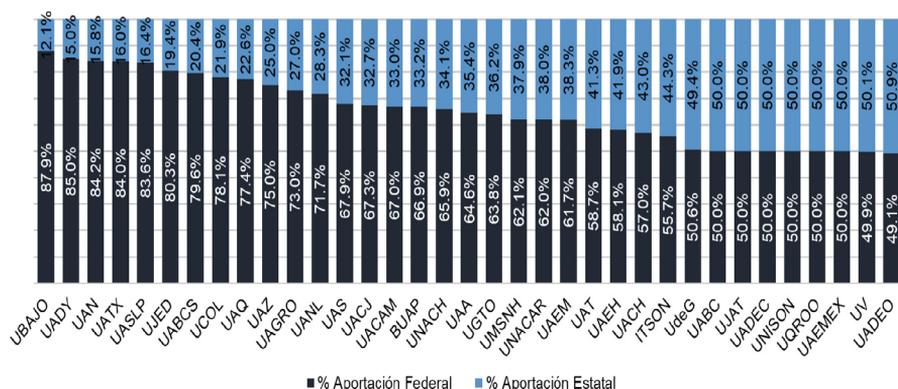
4. *Financiamiento*

La educación superior en México ha enfrentado históricamente desafíos en cuanto a su financiamiento. Aunque en algunos subsistemas el impacto puede no haber sido igual, es imperativo abordar esta cuestión desde una perspectiva de Estado, es decir, con una visión a mediano y largo plazo.

- Impulsar un nuevo modelo que dé certeza presupuestal a las IES, mediante fórmula de crecimiento de matrícula, compensatorio de brechas e indicadores, proyectos de calidad y salud financiera de las instituciones.

- Promover la legislación para Presupuesto Constitucional, donde se contemple que, además de lo establecido en la Ley General de Educación Superior –no podrá ser menor al del año anterior más la inflación– se garantice al menos 3% por arriba del deflactor del PIB calculado en los Criterios Generales de Política Económica anuales.
- O bien, establecer que parte del presupuesto para educación superior esté vinculado normativamente con el crecimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y del que corresponde a las entidades federativas.
- Estudiar opciones para crear o vincular alguna política fiscal cuya recaudación vaya directamente al financiamiento de la educación superior.
- Cualquier política de financiamiento a las IES debe demandar finanzas sanas por parte de estas, de otra manera, el incremento se vería inmediatamente minimizado por el déficit y generaría desajustes futuros más graves.
- Persiste un desequilibrio histórico entre la participación del gobierno federal y el gobierno estatal en el financiamiento de la educación superior. Estas asimetrías deben ser replanteadas a la luz de la reforma constitucional de 2019 en las que se establece la obligatoriedad del estado respecto de la educación superior. La propuesta es que, través del Acuerdo Nacional, se propicie el incremento de la participación presupuestal de entidades federativas.
- Avanzar hacia un modelo en el que la participación del gobierno federal y estatal sean iguales: 50% cada uno (LGES Art. 65).
- Impulsar la inclusión de una cláusula que asegure, desde el propio convenio, la entrega de los recursos estatales a las IES dando como garantía las participaciones estatales, tal como sucede en los convenios establecidos en el sector salud.

Gráfica 7. Participación porcentual en el subsidio ordinario de las universidades públicas estatales, 2023



Fuente: Secretaría de Educación Pública. Disponible en: <https://n9.cl/alpwpj>

- Asegurar que el fondo para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior contemple todos los elementos necesarios para la ampliación de la matrícula en los diferentes subsistemas.
- Conforme a lo dispuesto en los transitorios de la Ley General de Educación Superior, proteger los ingresos propios de las IES al presupuestar estos mismos recursos y montos por la vía de subsidios o recursos ordinarios.

8. Adeudos de los Gobiernos Estatales

- Es importante que el nuevo gobierno se pronuncie a favor de las IES que tienen adeudos por parte de los gobiernos estatales, situación que se produce contraviniendo los convenios de coordinación previamente suscritos con la Federación
- Cada subsistema tiene sus problemas de financiamiento específicos, por ejemplo:
 - En la mayoría de los tecnológicos solo se aporta el recurso de la nómina ordinaria. El gasto de operación y las asignaturas por contrato deben ser cubiertas con las aportaciones de estudiantes.

- En la Universidad Pedagógica Nacional, la descentralización afectó de forma diferenciada el financiamiento a las unidades por parte de los gobiernos estatales.

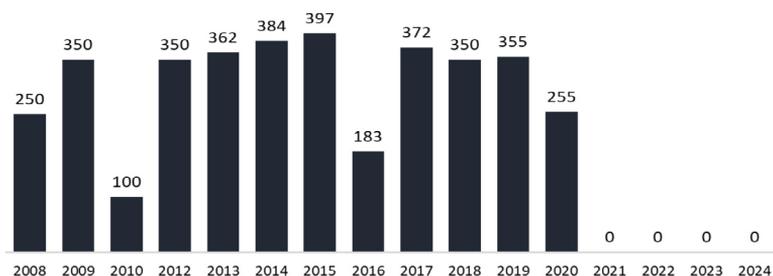
Gráfica 8. Adeudos de los gobiernos estatales en el ejercicio fiscal 2023 al subsidio ordinario con sus universidades

Estado	Adeudos Estatales Ejercicio Fiscal 2023		Saldo Estatal Fecha de corte 31 de diciembre 2023
	Universidad		
Chihuahua	Universidad Autónoma de Chihuahua		12,005,516.78
Coahuila de Zaragoza	Universidad Autónoma de Coahuila		588,499,038.88
Colima	Universidad de Colima		46,608,121.00
Durango	Universidad Juárez del Estado de Durango		6,405,021.90
Guerrero	Universidad Intercultural del Estado de Guerrero		588,159.40
	Universidad del Papaloapan		275,449.11
Oaxaca	Universidad Tecnológica de la Mixteca		688,073.87
	Universidad de la Sierra Juárez		1,932.89
Quintana Roo	Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo		1,462,306.78
San Luis Potosí	Universidad Intercultural de San Luis Potosí		5,062,460.02
	Universidad Autónoma de San Luis Potosí		187,363,490.00
Sinaloa	Universidad Autónoma Indígena de México		1,456,421.00
Sonora	Universidad Estatal de Sonora		157,275,284.00
Tamaulipas	Universidad Autónoma de Tamaulipas		589,356,865.92
Yucatán	Universidad de Oriente		8,269,207.00
	Universidad Autónoma de Yucatán		115,754,103.00
	Total		1,791,071,451.55

Fuente: Secretaría de Educación Pública (2023).

9. Programa de carrera docente en educación superior

Gráfica 9. Histórico de las asignaciones presupuestales del fondo complementario U040 de Carrera Docente



Fuente: Elaboración propia con información de los PEF de 2008 al 2024 y los CGPE 2023. Disponibles en: bit.ly/2LfvWxH

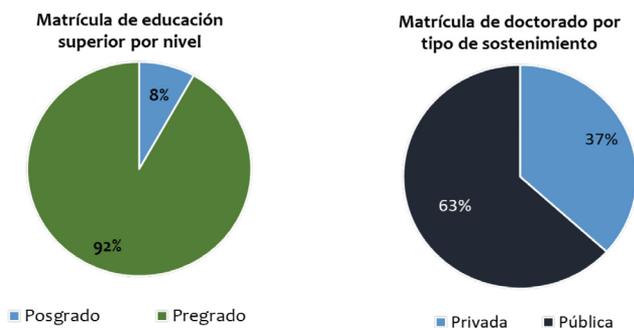
En buena parte de IES el personal académico con cierta cualificación tiene derecho a recibir estímulos a la carrera docente. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en educación básica, los estímulos en nivel superior son temporales y extraordinarios.

Además, con la eliminación del Fondo complementario al Programa de Carrera Docente (U040), el estancamiento del subsidio ordinario en términos reales y el mejoramiento académico de la planta académica, el costo de los estímulos se vuelve insostenible para las IES.

10. El desafío del posgrado y la investigación en 2022-2023

Tan solo el 8% de la matrícula de educación superior corresponde a posgrado (438 mil estudiantes) y de ese, apenas el 1% corresponde a doctorado (60 mil estudiantes).

Gráfica 10.



Fuente: Elaboración propia con información de los Formatos 911 de educación superior, ciclo escolar 2022-2023 y Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2024.

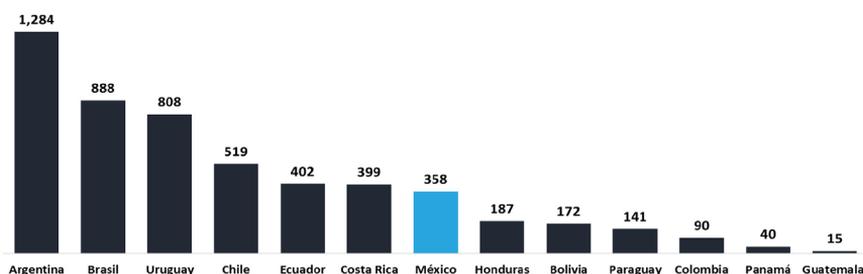
Esto ha contribuido a que México presente una de las tasas más bajas de investigadores por millón de habitantes en América Latina.

Además, la inversión en ciencia y tecnología sigue rezagada de manera significativa con respecto al objetivo del 1% del PIB estable-

cido en la Ley de Ciencia y Tecnología. Hacia el año 2023, la inversión se situó en 0.42%, lo que significa que para alcanzar la meta se necesitarían aproximadamente 180 mil millones de pesos.

Cabe destacar que el posgrado en instituciones privadas ha experimentado un crecimiento aún mayor que en las instituciones públicas. Sin embargo, el posgrado del sector privado presenta menos diferenciación y se centra principalmente en disciplinas de alta demanda, no necesariamente en aquellas más estratégicas.

Gráfico 11. Investigadores por millón de habitantes en países de América Latina



Nota: Últimos datos disponibles.

Fuente: Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.SCIE.RD.P6?locations=MX-AR>

- Las IES deben continuar con representación formal en órganos directivos del CONAHCYT.
- Ampliar el posgrado en las IES públicas mediante la creación y fortalecimiento de las redes de posgrado interinstitucional de carácter regional y nacional; mediante incentivos, más becas y una mejor integración con el nivel de pregrado.
- Conformar un gran programa integral de posgrado con el ámbito gubernamental, con el sector social, y con y en la empresa.

- Crear programas de posgrado híbridos en IES tanto públicas como privadas que permitan ampliar el acceso al mismo desde diferentes partes de país, cuidando la calidad y pertinencia de sus contenidos.
- Generación de un programa especial de apoyo a formación de doctorado a nivel nacional en los ámbitos tecnológico, humanista y científico.
- Considerar al posgrado en el fondo de gratuidad previsto en la Ley General de Educación Superior para reducir brechas y costos sin menoscabo de su rigor y excelencia académica.
- Generar fondos que sustituyan a los fideicomisos que permitan dar certeza a los programas de inversión en ciencia y tecnología y pugnar por la ampliación del presupuesto del sector con base en metas específicas desarrolladas en conjunto con las IES del país.

11. *Mayor peso y apoyo a la educación tecnológica*

- Dar certidumbre y plena estabilidad al gasto de operación de los Institutos pertenecientes al Tecnológico Nacional de México, tanto las unidades federales como las descentralizadas.
- Gestionar ante la SHCP la renovación y reconocimiento de plazas.
- Inversión pública para fortalecer su infraestructura física y equipamiento.
- Generar mecanismos de cooperación interinstitucional para ampliar y fortalecer el posgrado de calidad, tanto en la modalidad escolarizada como a distancia.
- Colaborar en la ampliación de la matrícula de calidad de los institutos tecnológicos y en la socialización de sus buenas prácticas en materia de empleabilidad y vínculos con el mundo del trabajo.
- Promover que los criterios de evaluación y acreditación consideren las especificidades y necesidades particulares de las IES agrupadas en el subsistema tecnológico.

12. Profesores de asignatura o tiempo parcial

En promedio, en las IES públicas solo 36.5% de la planta docente es de tiempo completo y más de la mitad está integrada por profesores de asignatura.

Gráfico 12. Distribución de docentes según tiempo de dedicación por subsistema, 2022-2023



Fuente: Formato 911 para educación superior ciclo 2022-2023. Series ordenadas en forma descendente por el % de Profesores de Tiempo Completo (PTC).

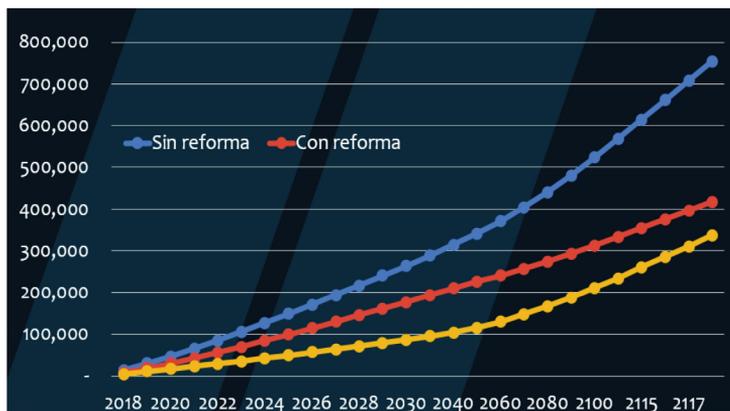
Es necesario realizar un estudio completo para conocer las condiciones de las y los profesores de asignatura y tiempo parcial. En algunas instancias, representan más del 80% de la plantilla docente total, lo que conlleva implicaciones significativas en cuanto a sus prestaciones e ingresos.

Se propone:

- Que la SEP incremente el monto y cantidad de horas por asignatura.
- Avanzar en la construcción de un programa nacional de formación de carrera de educación superior para que el personal académico de asignatura transite a medio tiempo y tiempo completo.

13. Pensiones y jubilaciones

Gráfico 13. Proyección del flujo total de costos de los sistemas de pensiones de las UPES, 2018-2118 (acumulado)



Fuente: Aguirre, F. (2019) Pensiones en Universidades en México.

- La sostenibilidad financiera de algunas instituciones, particularmente en las Universidades Públicas Estatales, está sujeta a la solución de sus desequilibrios estructurales.
- El Fondo de Apoyo a las Reformas Estructurales en las UPES, había logrado un ahorro de pasivos contingentes por 684 mil millones de pesos hasta 2018.
- Por cada peso público invertido se redujo el pasivo contingente en 47 pesos.

Propuestas:

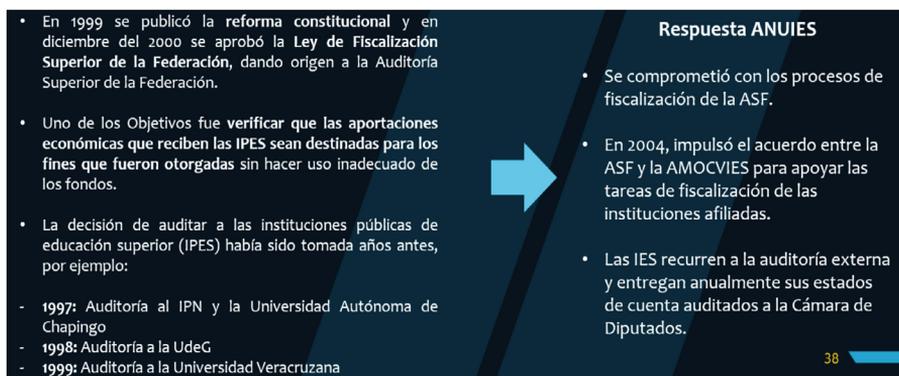
- Impulsar la reactivación del Fondo U081 de Apoyo para Reformas Estructurales de las UPES que apoyaba con incentivos el abatimiento de pasivos contingentes.
- La IES que han logrado dar una respuesta adecuada a los pasivos contingentes derivados de sus compromisos pensionarios deben

apoyar asesorando y compartiendo su experiencia a aquéllas que aún deben realizar las reformas estructurales necesarias para enfrentarlos.

- Desde el CONACES se pueden generar propuestas y lineamientos para enfrentar estos problemas, la ANUIES puede contribuir a generar los consensos necesarios entre las IES y los gobiernos Federal y estatales (por su naturaleza de OPD estatales).

14. Rendición de cuentas de las IES

Gráfico 14. Rendición de cuentas de las IES



Fuente: Rodríguez-Gómez, R. (2019). Autonomía Universitaria y Rendición de Cuentas. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n82/1405-6666-rmie-24-82-879.pdf>

- Se debe dejar claro que la autonomía es la base para el logro de las funciones sustantivas de las IES y su misión social y nunca un elemento que entre en contradicción con la rendición de cuentas.
- Las IES deben actuar para evitar esquemas como la “estafa maestra”, que afectó injustamente el prestigio del conjunto de las IES en la opinión pública.
- Para las IES los procesos de fiscalización se han multiplicado. Auditorías y revisiones que consumen recursos y energías institucionales,

por tanto, debe buscarse la integralidad en los procesos de revisión y acuerdos generales que involucren instituciones, poderes e instancias públicas.

15. *Desarrollar y profundizar los Proyectos del Consejo Nacional de Educación Superior*, particularmente:

- Modelo y Política de Financiamiento para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior.
- Armonización normativa derivada de la Ley General de Educación Superior.
- Registro Nacional de Opciones para Educación Superior.
- Reinstalación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) o equivalentes.
- Plan de Acción para la Igualdad de Género.
- Programa Nacional de Educación Superior.
- Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- Sistema de Información de la Educación Superior.
- Marco Nacional de Cualificaciones y del Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos.
- Estrategia de Impulso de la Investigación Científica, Humanística, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en las IES.
- Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Superior.
- Espacio Común de Educación Superior.

16. *Igualdad de género*

Las universidades aportan ya en diversas maneras a la igualdad de género y la eliminación del acoso –cuyo combate y eliminación– es necesario profundizar y ampliar, entre otros:

- Promover la formación integral y los valores de igualdad de género transversalmente en los programas de estudio.

- Fortalecer la independencia económica de las mujeres mediante una formación de calidad y orientada a las necesidades económicas y sociales.
- Mediante el desarrollo de protocolos claros y expeditos de atención al acoso y la violencia de género.
- Mediante el aseguramiento de la equidad en integración de consejos, órganos técnicos y directivos. Mediante total apertura en los cargos más altos de dirección y conducción institucional.

17. *Sistemas de evaluación y acreditación*

- Garantizar que los sistemas de evaluación se orienten a la mejora continua y la transformación de las IES para el logro de sus metas de calidad y cobertura.
- Cuidar que los organismos evaluadores no actúen como instancias de lucro, sino de servicio. Deben Integrar las prioridades nacionales en las categorías que componen los procesos de evaluación.
- Garantizar que los procesos de evaluación sean objetivos, justos, no endogámicos, imparciales y desarrollados por entidades con la mayor independencia posible.
- Definir el espacio de la rectoría del estado desde su función de apoyo, pero de pleno respeto a la autonomía académica y de gobierno de las IES. Así también respecto de la coordinación desde la CONACES.
- Cuidar los activos de evaluación del posgrado, preservando instancias de pares académicos con actuación independiente sin menoscabo también de la autonomía. Si bien retomando los lineamientos e indicadores que se definan en el sistema.

18. *Papel de las IES durante la pandemia*

Debemos enfrentar conjuntamente la crisis de los déficits de aprendizaje en los diferentes niveles de educación básica, media superior y superior, frente a la cuál las IES debemos aportar soluciones y estrategias.

- El brote de COVID hizo necesario fortalecer los sistemas informáticos, tecnológicos y comunicacionales, así como los procesos de inclusión para fortalecer las capacidades de recuperación de las IES.
- Construir diagnósticos y crear soluciones conjuntas con todos los niveles del sistema educativo nacional para mitigar los efectos de la pandemia en el aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

19. *Responsabilidad social de las IES*

- Desplegar las acciones de las ies hacia sus entornos a través de programas de acción social comunitaria.
- Fortalecer la pertinencia de los programas de estudios y la empleabilidad de sus egresados.
- Transversalizar los objetivos de desarrollo sustentable de la ONU en la docencia, la investigación, la extensión y la difusión de la cultura que realizan las IES. Impulsar el desarrollo de economías verdes y circulares en todos los ámbitos disciplinares.
- Los egresados de las IES deben ser profesionales que promuevan los valores democráticos, la honestidad, la inclusión, la tolerancia, el respeto y defensores de la sostenibilidad y la justicia social.
- Además, deben contar con capacidades de pensamiento crítico, indagación, solución de problemas, trabajo colaborativo, cooperar en el desarrollo de proyectos y ser creativos, lo que solo se logra con la implementación de pedagogías activas que construyan experiencias de aprendizaje en las aulas.

20. Política de calidad e integración con las IES particulares y colaboración interinstitucional

- Reconocer las contribuciones de las IES particulares. No obstante, debe ponerse mayor énfasis en el aseguramiento de la calidad en este sector.
- Para las Normales y la UPN avanzar en un modelo de colaboración que fortalezca sus procesos académicos e integrarlas adecuadamente en el sistema de educación superior. Debe abrirse la permeabilidad del sistema de formación pedagógica a nivel nacional.
- Las Universidades Interculturales y las de Apoyo Solidario son fundamentales en la misión de la equidad y el acceso a la educación superior. Es importantes que haya más colaboración entre IES para fortalecerlas.
- Para los Centros Públicos de Investigación, construir una agenda conjunta de investigación y posgrado en áreas prioritarias de interés común. Apoyarlos para la gestión de recursos que sustituya a los fideicomisos cancelados.

Detener la negligencia: ¿Qué hacer con las “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”?

Alma Maldonado-Maldonado*

Abrir universidades no es el problema

La creación de nuevas universidades debería ser un acto celebratorio, especialmente en un país con tan baja tasa de cobertura en educación superior como lo es México quien, de acuerdo con el Banco Mundial, reporta 46% en 2022, en contraste con países –en el mismo año– como Argentina que tiene 95%; Chile, 93%; Perú, 71%; Uruguay, 65%; República Dominicana, 61%; Costa Rica, 58%; Brasil, 55%; Colombia, 54%; Ecuador y Panamá, 48% y Cuba, 47% (World Bank, 2024). Sin embargo, cuando se analiza la apertura de instituciones no basta con congratularse por esos arranques, es necesario revisar su tipo, calidad, financiamiento, oferta, demanda, pertinencia, ubicación, infraestructura, coordinación con los otros subsistemas de educación superior y con el sistema educativo en su conjunto, entre otros elementos; esto porque los gobiernos de cualquier espectro ideológico tienen la enorme tentación de presumir el establecimiento de nuevas instituciones, aunque no siempre se trate de proyectos con sustento y seriedad académica.

Debido a que México se encuentra rezagado respecto a la cobertura en educación superior, abrir nuevas universidades no es una política nueva en el país (ver Tabla 1). En épocas recientes, en el sexenio de Vicente Fox

* Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV.

(2000-2006) se reportaron “95 nuevos establecimientos”, distribuidos de la siguiente forma: 24 universidades tecnológicas y extensiones universitarias; 14 universidades públicas estatales; 21 universidades politécnicas; 28 institutos tecnológicos estatales y 7 universidades interculturales; además, se estableció la cuarta unidad académica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en la delegación de Cuajimalpa, Distrito Federal (Rubio Oca, 2006, p. 98-99). Adicionalmente, en el subsistema de Universidades Públicas Estatales (UPE) se abrieron “13 nuevos *campi*” (Mendoza Rojas, 2015).

Tabla 1. Número de instituciones de educación superior públicas creadas por sexenio

Presidentes	IES creadas
Vicente Fox Quesada	95
Felipe Calderón Hinojosa	140
Enrique Peña Nieto	26
Andrés Manuel López Obrador	218

Fuente: Datos de los informes de gobierno.

En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) se reportó la creación de 140 instituciones de educación superior, con la siguiente distribución:

43 universidades tecnológicas, 34 universidades politécnicas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, 13 universidades públicas (estatales, federales o interculturales) y 5 centros regionales de formación docente e investigación educativa, centros estos últimos pertenecientes al subsistema de educación normal (Mendoza Rojas, 2015).

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se señalaron 26 nuevas instituciones de educación superior (Gobierno de los Estados Unidos

Mexicanos, 2018, p. 299). Lamentablemente, el informe de gobierno no especifica el tipo de instituciones.

En el actual sexenio –de López Obrador– se han creado 203 “universidades”, las llamadas “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (UBBJG), de acuerdo con la página oficial del programa (Gobierno de México, 2024b). En la auditoría de cumplimiento forense sobre las universidades Benito Juárez (Grupo Funcional Desarrollo Social, 2022) –correspondiente al ejercicio fiscal de 2022– se reportaron 145 sedes educativas en 31 estados del país, es decir, que en casi un año se abrieron 58 nuevas instituciones. Esto quizás podría ser un récord mundial, si acaso fuera cierto que se trata de “universidades” (como se discutirá más adelante). Pero no son las únicas instituciones que este gobierno dice haber creado. Adicionalmente, se ha reportado la creación de 8 nuevas universidades interculturales (Sonora y Guanajuato, Campeche, Colima, Jalisco, Tlaxcala, Baja California, Aguascalientes), 2 politécnicas, 3 tecnológicas, 2 en Ciudad de México (“Rosario Castellanos” y la de la Salud) y una nueva sede de la Universidad Autónoma de Chiapas (en San Juan Chamula): en total, 15 instituciones de educación creadas, más las “Benito Juárez”. A cinco meses de que termine el sexenio son: 218 instituciones de educación superior establecidas en el sexenio actual (2018-2024).

El presente capítulo analiza lo que se considera uno de los programas “prioritarios” de López Obrador: las UBBJG, sus características, principales problemas y concluye con algunas sugerencias sobre lo que se puede hacer con este programa de cara al inminente cambio de gobierno que ocurrirá en septiembre de 2024.

La agenda de educación superior de López Obrador

En materia de políticas de educación superior hay tres temas que están en la agenda de López Obrador desde que era candidato presidencial: “establecer obligatoriedad y gratuidad en este nivel educativo; crear 100 nuevas instituciones públicas y otorgar becas a jóvenes de escasos recursos que desean cursar una carrera”. Es importante revisar la redacción textual de los pronunciamientos y de los compromisos.

Pronunciamiento 6:

Trescientos mil jóvenes, en condiciones de pobreza, que ingresen o que están estudiando en universidades, tendrán derecho a una beca de 2,400 pesos mensuales.

Compromiso:

Otorgar becas de 2,400 pesos mensuales a 300,000 estudiantes universitarios en situación de pobreza.

Pronunciamiento 7:

En 2019 estarán funcionando 100 universidades públicas, con carreras acordes a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior.

Compromiso:

Poner en funcionamiento 100 universidades públicas con carreras acordes a cada región.

Pronunciamiento 10:

Se cancelará la llamada Reforma Educativa, se establecerá en el Artículo 3o de la Constitución el derecho a la educación gratuita en todos los niveles de escolaridad y el gobierno no agravará nunca más a maestras y maestros.

Compromiso:

Cancelar la mal llamada reforma educativa y establecer en el artículo 3o de la Constitución el derecho a la educación gratuita en todos los niveles de escolaridad.

Dado que esos tres temas figuraban entre las propuestas del entonces candidato presidencial no se puede decir que se trata de ocurrencias, no obstante, son decisiones que se tomaron sin planeación detallada, sin las consideraciones técnicas necesarias y, considerando lo ambicioso de sus metas, sin el presupuesto suficiente. Con esto no se quiere decir que no haya habido ocurrencias hechas políticas en otros momentos del gobierno (Maldonado-Maldonado, en dictamen), pero se afirma que en el caso de las llamadas “universidades para el bienestar” se trata de una propuesta que formó parte de la agenda desde la candidatura presidencial.

El ciclo de políticas en regímenes populistas

Los gobiernos populistas establecen formas de hacer política pública para adecuarla a su discurso, agenda y tipo de liderazgo. El populismo es un concepto que no determina inevitablemente una tendencia ideológica, puede haber populismo de derecha o de izquierda, pero sí describe un tipo gobierno y liderazgo carismático; en general a los populismos les interesa enviar un mensaje a las masas, aunque éste no se sustente con datos y evidencias, busca identificar enemigos concretos y polarizar a la opinión pública (Mude y Rovira, 2017; Urbinati, 2019a; Urbinati, 2019b). A los gobiernos actuales se les denomina “neopopulistas” (Rodríguez y Maldonado-Maldonado, 2019). Otras características de estos regímenes que sin duda se observan en el actual gobierno de López Obrador es su antipatía a las élites; la caricaturización de sus enemigos y el deseo de

erosionar y arrasar legal y políticamente a sus adversarios; en contraste, destaca la victimización de sus simpatizantes; la sospecha contra las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales y la embestida a la prensa crítica al gobierno.

Aunque los elementos del ciclo de políticas públicas son casi siempre los mismos, sus características varían dependiendo el tipo de gobierno donde se implementan. Como lo señalé en otro trabajo (Maldonado-Maldonado, en dictamen), Dussauge-Laguna (2022) describe algunas de las características que las diferentes etapas del ciclo de políticas tienen cuando hablamos de un gobierno populista como el de López Obrador.

1. *Establecimiento de la agenda.* Dussauge-Laguna (2022) señala que la agenda es congruente con las prioridades del líder populista, se incorporan los temas de quienes fueron excluidos anteriormente y no caben los temas de los que consideran como “actores ilegítimos”. En este caso, el decreto de creación de estas instituciones afirma lo siguiente:

Que para solucionar el problema de rezago educativo de tipo superior, se requiere ampliar significativamente las posibilidades de acceso a ese tipo educativo, a través del establecimiento de sedes educativas donde se imparta educación de tipo superior, en municipios ubicados en zonas del país con mayor pobreza y rezago en desarrollo social (Gobierno de México, 2024b). <https://ubbj.gob.mx/sedes>

Con base en el reporte que hizo *Mexicanos contra la corrupción* (2020) se sabe que la ubicación de estas instituciones no cumplió con el compromiso de establecerse en municipios de alta marginación. En la revisión que esta organización hizo sobre el programa, se reportó que solo un 12% de los planteles se ubicaron en zonas de muy alta marginación

y 26% en municipios de “alta marginación”. La otra parte de planteles –un 62%– se encontraban en localidades de marginación media, baja y muy baja.

El estudio hecho por González, Mejía-Pérez y González Reyes (2021) analizó 100 “universidades” Benito Juárez y concluyó que:

[...] solo 52 de los 100 casos cumplen con la condición de tener entre 15,000 y 50,000 habitantes, si estos datos se cruzan con los pobreza y oferta de ES, solo siete localidades cumplen con estos criterios [...] Con la posterior incorporación del criterio de que la localidad debe contar con una demanda no atendida aproximada de 200 egresados anuales de bachillerato, es probable que ninguna de las localidades cumpla con todos los criterios de selección del programa [...].

Otro de los compromisos fue que estas instituciones iban a ser de calidad, tal y como lo señala el decreto de creación:

Que por el crecimiento de la población en el país y la necesidad que confronta la juventud mexicana para contar con estudios profesionales, que les permitan atender los requerimientos que plantea el desarrollo económico, social y cultural de la nación, resulta necesario crear un organismo público descentralizado encargado de prestar, desarrollar, coordinar y orientar servicios de educación superior de calidad, a través de las sedes educativas que deriven del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, así como de coordinar, ejecutar, planear, implementar y evaluar los mecanismos a través de los cuales se mejorarán las oportunidades educativas de aquellos aspirantes que demandan su admisión en instituciones públicas que imparten educación superior.

Este ofrecimiento de instituciones de calidad también quedó en el aire. La evaluación hecha por el Coneval (2020) señaló –entre otros problemas– los siguientes: ubicación de planteles; falta de información sobre quiénes son los estudiantes, convocatorias de ingreso, procesos de contratación de maestros y la oferta educativa que se ofrece; igualmente el Consejo destacó que no fue transparente la incorporación a este programa de universidades que originalmente fueron creadas por el partido en el poder (Morena).

En los siguientes apartados se ejemplifican otros problemas.

2. *Formulación y diseño de la política.* De acuerdo con Dussage-Laguna (2022) en el populismo se ignoran los temas que no son prioritarios para su agenda y se hacen consultas parciales, sin posibilidad de réplica. En el caso de las “Universidades Benito Juárez”, no se consideraron las opiniones de expertos. El diseño que se hace es pobre, no se tomó en cuenta la viabilidad de la propuesta en términos académicos, legales, administrativos. Lo único que se ha buscado es la construcción de clientelas políticas; en el estudio de *Mexicanos contra la corrupción* se muestra que la mayoría de los “planteles” están ubicados en municipios gobernados por Morena. Se usa la necesidad de las personas por encontrar un lugar adecuado para estudiar, ofreciéndoles una alternativa pobre. Es importante mencionar que todos y todas las estudiantes inscritas a las UBBJG reciben la beca para el bienestar “Benito Juárez” de educación superior de –aproximadamente– 2,800 pesos mensuales (en 2024) (Gobierno de México, 2024a).

La retórica oficial en torno a este proyecto es triunfalista y defensiva ante las críticas. En la conferencia matutina del 7 de noviembre del 2022, teniendo como invitada a Raquel Sosa, la encargada del programa,

López Obrador dijo que las UBBJG “es uno de los mejores programas del gobierno” (Presidencia de la República, 2022). Señaló que se debería de comparar su presupuesto con el de otras universidades en términos de costo por alumno, considerando la construcción. También comentó –en relación con las denuncias en contra de estas universidades– que no se debe hacer caso a lo que se dice en las redes sociales porque no es todo el pueblo. Se trata del mismo presidente que en otro momento celebraba a las redes sociales y las llamaba “benditas” (Medina, 2018).

El mensaje de que el programa es uno de los mejores del gobierno ignora los diferentes señalamientos sobre la opacidad del programa, las protestas de docentes y estudiantes en diferentes sedes. Algunos ejemplos de estas situaciones son:

- a) En 2021 se reportaron 200 profesores despedidos de “manera injustificada y sin compensación económica” (Soto, 2022). Varios de ellos y ellas presentaron amparos para exigir una solución por parte de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; al menos se tramitaron seis demandas colectivas (Soto, 2023).
- b) El 12 de octubre de 2022 integrantes de la “Red Nacional de estudiantes y egresados de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” publicaron un comunicado exigiendo mejores condiciones en estas universidades, el documento fue resultado de una reunión que tuvieron el 1 de octubre. Entre los problemas que señalaron estaban: “falta de maestros, abuso de autoridad por parte de los coordinadores, acoso escolar, inexistencia de convenios para realizar el servicio social o prácticas profesionales, la falta de expedición de títulos universitarios, entre otros” (Arredondo, 2022).
- c) El 21 de octubre del 2022, en una gira presidencial en Chilapa, Guerrero, estudiantes del plantel de Tixtla de la carrera de Enfermería pidieron: “una sede digna”, señalaron que llevaban tres años en

espera de su plantel. A inicios de ese mismo mes, estudiantes de medicina de la sede Ticul, Yucatán “marcharon por deficiencias en el número de maestros, en las prácticas, en el internado y en el término de construcción de las aulas”. “Queremos maestros y clases de verdad, estamos exigiendo educación de calidad” fueron algunas de las principales demandas en aquella protesta (Olvera, 2022).

- d) “Nos prometieron educación superior digna y no han cumplido”, lamentó una estudiante de las UBBJG. Otros testimonios señalaron que “estudiar entre esas carencias, agrega, es una incongruencia. Este proyecto pretende llevar educación a jóvenes de zonas vulnerables, pero hacerlos estudiar en este contexto también abona a su exclusión” (Soto, 2022).
- e) A partir de 2023 se presenta un nuevo problema con las UBBJG porque decidieron dar de baja a estudiantes “con licenciatura trunca o terminada”. Más de 200 estudiantes se encuentran en una situación de incertidumbre en sedes como Calakmul (Campeche), Coatzacoalcos (Veracruz), Francisco I. Madero y Tizayuca (Hidalgo) porque fueron expulsados cuando no son pocos los estudiantes que precisamente por tener estudios inconclusos tomaron la opción de estas instituciones para poder obtener un título universitario (Martínez, 2024).

Estos problemas son resultados de la carencia de diseño y del apresuramiento que ha tenido el gobierno por abrir instituciones, aunque no cuenten con las condiciones mínimas de operación.

3. *Implementación.* Los gobiernos populistas ignoran la complejidad de los cambios, como señala Dussauge (2022), aplican modelos discrecionales de implementación en donde participan pocos actores no gubernamentales y se echa mano de redes de grupos de personas

leales a su proyecto político. Existe improvisación en los procesos de implementación y bastante simulación de lo que supuestamente se hace. En el caso de las UBBJG, es muy complicado encontrar un reporte preciso sobre el estado de avance en la construcción de todas las sedes. En la página oficial (Gobierno de México, 2024b) se señala que son 203 sedes, únicamente se encuentra un mapa, varias sedes muestran las fotos de las escuelas; sin embargo, en 65 de los casos se trata de la misma fotografía por lo que se puede suponer que esas sedes aún no existen. Eso representa un 32% de los planteles.

Tabla 2. Veintiún programas en ingeniería (setenta y seis sedes) y estados en donde se encuentran

Área de conocimiento: Procesos agroalimentarios	
1. En procesos agroalimentarios	Aguascalientes; Chiapas; CDMX; Coahuila; 2 Estado de México; Guanajuato; Guerrero; 3 Hidalgo; Jalisco; 2 Michoacán; Morelos; Nayarit; 2 Oaxaca; Puebla; 2 Quintana Roo 2; San Luis Potosí; Sonora; Tamaulipas; Tlaxcala; Zacatecas.
2. En agricultura y agronomía	Campeche.
3. En agronomía y agricultura	Oaxaca.
4. Agroforestal	Campeche; 3 Chiapas; CDMX; Guerrero; Hidalgo; Puebla, San Luis Potosí.
5. En administración agropecuaria	Durango; Nuevo León; Oaxaca.
6. En acuicultura y piscicultura	Baja California; Chiapas; Colima; Sonora.
Área de conocimiento: Desarrollo regional sustentable	
7. En desarrollo regional sustentable	Durango; Jalisco; Michoacán; Oaxaca; Puebla; Sinaloa; 2 Veracruz; Yucatán; Guerrero.
8. Forestal comunitaria	Durango; Sinaloa.
9. Ambiental para la sustentabilidad	Aguascalientes; Chihuahua; Jalisco; Tamaulipas; Tlaxcala; Zacatecas.
10. En gestión integrada del agua	CDMX; Estado de México; Puebla.
11. En biodiversidad tropical	Oaxaca.

Continuación Tabla 2.

Área de conocimiento: Energía	
12. En minas y restauración ambiental	Chihuahua.
13. En minas y mantenimiento industrial	Zacatecas.
14. Electromecánica	CDMX.
15. Civil	Estado de México.
16. Industrial	Michoacán.
17. En computación	s/d
18. Química en desarrollo de la industria petrolera	Tabasco; Veracruz.
19. En procesos petroleros	Veracruz.
20. Y administración de la industria eléctrica	Veracruz.
21. En energías renovables	Veracruz.

Fuente: Datos tomados de la página oficial de las UBBJG.

Tabla 3. Quince programas de licenciatura (setenta y una sedes) y estados en donde se encuentran

Área de conocimiento: salud	
1. En medicina integral y salud comunitaria	2 Chiapas; CDMX; Estado de México; Guanajuato; 3 Guerrero; Hidalgo; Michoacán; 5 Oaxaca; Puebla; Querétaro; Tlaxcala; Yucatán.
2. En enfermería y obstetricia	2 Chiapas; Coahuila; Estado de México; 2 Guerrero; Hidalgo; 2 Oaxaca; Yucatán.
3. En medicina veterinaria y zootecnia	2 Chiapas; Guanajuato; Michoacán; Morelos; Oaxaca; Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Veracruz.
Área de conocimiento: Patrimonio Histórico, Cultural y Natural	
4. En patrimonio histórico, cultural y natural	Campeche; Chiapas; CDMX; Morelos; Quintana Roo; 2 Veracruz; Yucatán.
5. En patrimonio histórico, industria de viajes y turismo	CDMX; Querétaro; Quintana Roo; 2 Veracruz; Yucatán.
6. En formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México	2 Hidalgo; Michoacán; Oaxaca; 2 Yucatán.
7. En formación docente en educación básica bilingüe (maya-español)	Quintana Roo.
8. En expresión y producción artística	Oaxaca.

Continuación Tabla 3.

9. En música y artes	Oaxaca.
10. En música y laudaría	Veracruz.
Área de conocimiento: Estudios sociales	
11. En estudios sociales	Chiapas; CDMX; Coahuila; Sonora.
12. En derecho	CDMX; Tabasco.
13. En derecho y administración pública	Michoacán.
14. En contabilidad y administración pública	CDMX; Michoacán.
15. En administración municipal y políticas públicas	Oaxaca; Sonora.

Fuente: Datos tomados de la página oficial de las UBBJC.

Al revisar las Tablas 2 y 3 se observa que el número de programas no corresponde con el número de sedes (203) que se supone existen. Por lo menos esto significa que la información en la página oficial del programa está incompleta o desactualizada. Por otra parte, respecto a la información académica lo que existe son mayas curriculares de las carreras, pero no se puede acceder a los planes de estudio. En general, la página oficial dificulta su acceso porque los documentos no se pueden consultar directamente como PDFs.

El programa indica que cada plantel debe contar con: “un coordinador(a) académico(a) docentes, una comisión académica (formada por entre 2 y 5 docentes), asistente académico(a), enlace administrativo, un(a) responsable de biblioteca y sala de computación y personal de vigilancia y mantenimiento” (CONEVAL, 2020, p. 82), pero en ese mismo año, el análisis de la información de la página oficial indicaba que al menos 39 planteles contaban con menos de 5 docentes (Maldonado-Maldonado, 2020).

Como lo señalaron diversos especialistas en su momento, entre ellos Rodríguez Gómez (Roldán, 2019), las Universidades Benito Juárez iban a poder cubrir un porcentaje muy limitado de la demanda en este

nivel educativo; en la actualidad representan apenas 1.1% de la matrícula de educación superior. En septiembre 2023 se reportó que la matrícula de las UBBJG era de 62 mil estudiantes (SEP, 2023). A pesar de esta limitación de la cobertura, el Organismo Coordinador mantiene como objetivo contribuir a resolver el problema de los estudiantes rechazados de otras instituciones de educación superior. De hecho, en el Programa institucional 2023-2024 señala que para el 2024 [...] “estaremos en posibilidades de tener cerca de 200 mil estudiantes en 200 sedes educativas para atender a un número equivalente al 30% de las personas que actualmente son rechazadas por las universidades públicas y privadas del país” (p. 38). Para cumplir esta meta la matrícula tendría que crecer dos veces más de lo que ha aumentado en unos cuantos meses, esto no solo es ambicioso sino es irreal si se revisa el ritmo de crecimiento que ha presentado desde su creación (Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, 2023).

Por otra parte, en la Auditoria de cumplimiento forense sobre las universidades del bienestar “Benito Juárez” (Grupo Funcional Desarrollo Social, 2022) se resumen las respuestas de estudiantes a los cuestionarios que se les aplicaron. Los principales señalamientos fueron:

- Falta de salones.
- Falta de maestros.
- Falta de agua en los sanitarios.
- Información escolar dada a destiempo.
- Falta de ventiladores o aire acondicionado.
- Falta de dominio de los temas por parte de profesores.
- Falta de capacitación de los profesores.
- Falta de internet.

Por si fuera poco, la Auditoría Forense señala que se presumen 49'61,215.81 pesos como probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal. Finalmente, el documento señala que el Órgano Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG):

no cumplió las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan" [...] "carece de manuales de organización y procedimientos, no cuenta con controles para acreditar el ingreso y salida de los materiales y recursos públicos federales de las sedes educativas; verificación y validación de los documentos presentados por los aspirantes a fungir como personal docente y administrativo; y falta de evidencia de la comunicación y supervisión.

4. *Evaluación y terminación.* En los regímenes neopopulistas se usan datos alternativos para la evaluación, de hecho, se ignora el valor de la evaluación y sus herramientas. Además, se descalifica –de acuerdo con Dussage-Laguna (2022)– a los expertos.

En el ejercicio que hizo el Coneval, el órgano encargado de las UBBJG descalificó de esta manera la evaluación a la que fue objeto:

Lo único que interesó, al parecer, fue medir milímetro a milímetro al número de personas involucradas directamente en el programa como beneficiarios (en una visión, por demás, estrecha de los mismos) y el cumplimiento de metas numéricas [...] se nos formó a señalar metas numéricas desde antes de que existiera una sola sede activa, en pleno proceso de elaboración de planes de estudio, y cuando recién nos encontrábamos en proceso de ubicar los espacios físicos que ocuparían nuestras instalaciones.

En un documento que se puede considerar como la explicación del modelo educativo, la encargada del proyecto, Raque Sosa Elízaga explica que el vínculo con cada comunidad y su transformación es lo más importante en este proyecto educativo, que no busca “el beneficio de una calificación”, sino “retribuir lo que la comunidad ha entregado de modo práctico, sencillo, profundo y fundamental para el futuro de las vidas de todos los que participan de esta experiencia” (Sosa Elízaga, 2022). Un elemento característico de las UBBJG es que no hacen examen de admisión, no tienen realmente ningún requisito de ingreso, se señala que a cada estudiante se le hace una “valoración diagnóstica” que “permita a los y las docentes determinar las condiciones académicas y personales con las que cuenta cada estudiante para ayudarlo a avanzar en sus estudios” (Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, 2023).

Frente a un desprecio por la rendición de cuentas y los procesos de evaluación, se entiende la negativa a que el proyecto sea sujeto a un mayor escrutinio. Hasta el momento, los resultados respecto a sus egresados tampoco son claros.

De los pocos datos que han trascendido se sabe que, a mayo del 2023, solo 663 estudiantes se han titulado y “2,454 han recibido su certificado” (Gobierno de México, 2023). Además del número de graduados que deja mucho que desear si se toman en cuenta las expectativas iniciales del proyecto, falta revisar la trayectoria académica y profesional de estos graduados, para lo cual se requeriría un buen seguimiento de egresados. Ese es otro tema pendiente del cual no existe información pública hasta el momento.

Si las UBBJG fueran evaluadas con los criterios con los que se evalúan a las llamadas “universidades patito” particulares (universidades “garage” en lengua inglesa), se concluiría que eso son dada la carencia de planta académica, de programas de estudio, de planeación, de organización,

de infraestructura, de condiciones, de oferta académica, entre un largo etcétera. Aunque la definición de universidad es amplia, las UBBJG no cumplen con algunos criterios básicos como la existencia de numerosas disciplinas, la de una planta académica de tiempo completo que haga actividades de enseñanza, investigación, difusión y servicio, que cuente con libertad académica, infraestructura y recursos adecuados para desempeñar esas funciones; y que en definitiva ofrezca una formación integral, calidad educativa, acreditación y certificación de los estudios que se imparten.

Las UBBJG podrían ser consideradas un fraude académico porque muchas veces son inexistentes físicamente, difíciles de localizar en el mejor de los casos, como sucede con instituciones depredadoras particulares que desaparecen de la noche a la mañana o que no cuentan con un plantel físico. Como señalan Guerra Mendoza, Rivera Ferreiro y González Villareal (2021), “las UBBJ parecen más bien el programa de las tres mentiras: ni universidades, ni bienestar, ni sistema”. Pero sobre todo son fraudulentas porque se presentan como una alternativa para las personas que han sido tradicionalmente excluidas de la educación superior y en lugar de ofrecerles una formación de calidad para desarrollarse de manera plena personal, académica y profesionalmente, les ofrecen una educación deficiente, limitada y estigmatizada, con el único horizonte de mantenerse en sus comunidades; este proyecto omite que una de las principales metas de la educación superior es ampliar las aspiraciones y los confines de las personas; en pleno siglo XXI –con los retos y las oportunidades que estos tiempos plantean (en pleno desarrollo de la inteligencia artificial)– resulta problemático imaginar la existencia de una propuesta educativa tan limitante para las y los jóvenes que se inscriben a tales instituciones.

¿Qué hacer?

Ni los regímenes más populistas de América Latina se atrevieron a tanto. La Revolución bolivariana inauguró 45 universidades públicas, según diversos reportes (CNTI, 2018). Aunque otros señalan que en realidad solo fueron 26 (Gil, 2023). En Argentina, en los gobiernos de los Krichner se crearon 17 nuevas universidades nacionales (entre 2003 y 2015) (*El Observador*, 2024). En Brasil, en el primer gobierno de Lula y el de Dilma se crearon 14 nuevas universidades (Roldán, 2019). En Ecuador, Correa creó 4 mega universidades (Pressenza, 2013) y en el gobierno de Evo Morales, en Bolivia, se reportó la creación de 3 universidades indígenas (Becerra, 2009). López Obrador cerrará su gobierno alardeando que creó más de 218 universidades y más de una persona se va a impresionar con el dato, en México y fuera del país. Pero en el fondo este proyecto, tal y como está, solo va a significar un problema para quien asuma el nuevo gobierno a partir de revisar sus inconsistencias, problemas, debilidades y amplios cuestionamientos que genera.

La pregunta entonces es qué se puede hacer con las UBBJG en el siguiente sexenio. Lo primero que se debe parar es inventar nuevos subsistemas de educación superior y dedicar los esfuerzos y recursos para consolidar los ya existentes. Los diferentes subsistemas requieren de mayor apoyo para robustecer su oferta educativa: las universidades tecnológicas, las politécnicas, las interculturales, los institutos tecnológicos federales y los estatales, las universidades de apoyo solidario, las escuelas normales, además, desde luego, de las universidades autónomas estatales y las federales. En los análisis del presupuesto, se ha señalado, por ejemplo, que:

Las universidades públicas estatales (UPES) –el subsistema público con el mayor número de estudiantes y que más han incrementado su matrícula– así como las universidades interculturales (UI) y las de apoyo solidario

(UPEAS) continúan en franco deterioro presupuestal y precarización institucional (Moreno y Cedillo, 2023).

La nueva administración además de todo va a heredar el compromiso constitucional por la obligatoriedad del Estado de ofrecer educación superior a quien la solicite y la gratuidad de la educación superior pública que hasta ahora solo es un enunciado en la Constitución, pero sin recursos para que se convierta en una realidad en el país.

A varios de estos subsistemas de educación superior les ha costado bastante tiempo y esfuerzo atraer demanda de estudiantes, porque en general en un país como México la demanda casi siempre se concentra en unas cuantas instituciones y las y los estudiantes no voltean a ver otras alternativas. Así mismo, permanece la aspiración por credenciales universitarias, a pesar de las dificultades que existen en el país para encontrar empleos cuando se es recién egresada o egresado de la educación superior. Si a esto le agregamos la frustración laboral que existe con los jóvenes porque tienen que trabajar en empleos y actividades muy diferentes a sus expectativas iniciales, o correspondientes a la carrera que eligieron, entonces no hay duda de que conviene fortalecer a otras alternativas de formación que tienen mejor incorporación laboral o a opciones más flexibles y que ofrezcan habilidades y competencias necesarias para alcanzar un mejor desarrollo humano y laboral.

Lo segundo que se debe hacer es una evaluación independiente, casi una auditoría, de la situación actual de las UBBJG y de la demanda que están cubriendo. Al haberse demostrado que las UBBJG no cumplieron los requisitos que se habían marcado en el programa respecto a su ubicación geográfica, se tiene que hacer un análisis sobre la factibilidad de una propuesta de este tipo. Las universidades en términos geoespaciales son atractivas para el desarrollo de concentraciones humanas, pero es una relación simbiótica, las concentraciones humanas también atraen

el establecimiento de universidades. Cuando se decide llevar universidades a zonas de baja densidad poblacional se tiene que tomar en cuenta la viabilidad del proyecto en el mediano y largo plazo. Las universidades son instituciones que buscan ser perdurables, no por nada son las instituciones sociales más antiguas después de la iglesia católica. Todo eso debe ser tomado en cuenta para decidir con qué instituciones se van a afiliar las y los estudiantes de las sedes de las UBBJG y en el caso que así amerite, las UBBJG pasen a formar parte de escuelas de extensión universitaria de universidades públicas.

La afiliación debe considerar dos elementos: cercanía geográfica y afinidad académica. Para el caso de los programas en ingeniería se recomienda integrar a las y los estudiantes a las universidades politécnicas o tecnológicas o institutos tecnológicos. En el caso de las licenciaturas se debe buscar la integración con las universidades interculturales y las universidades autónomas estatales. En el caso de licenciaturas de educación a las escuelas normales, llama la atención que las UBBJG al ofrecer licenciaturas en educación básica, en los hechos, están despreciando el papel histórico que tienen las escuelas normales en la formación docente de este país y en particular en las zonas rurales. En este sentido, las licenciaturas en educación deben afiliarse a las escuelas normales (federales o estatales correspondientes).

Lo tercero, la afiliación echará mano de diferentes modalidades para que sean flexibles y que ofrezcan alternativas a estos estudiantes que han sido tradicionalmente excluidos de la educación superior. Se deben usar las tecnologías más adecuadas y establecer opciones a distancia, híbridas, mixtas. El modelo de las UBBJG proclama la importancia de ofrecer solo educación presencial, pero esto de nada sirve si en cada sede hay 4 o 6 profesores, cuando pueden echar mano de una planta académica más amplia, diversa y mejor preparada si se usan las tecnologías para ofrecer educación a distancia (por ejemplo).

Además, no serán rechazados los estudiantes con estudios truncos en otros subsistemas –como está ocurriendo ahora– al contrario, se abrirán las puertas para cualquier estudiante que necesite comenzar con estudios de educación superior o completar sus estudios terciarios. Se puede aprovechar la experiencia de los y las docentes que sí cumplan con los requisitos de contratación para fungir como tutores, ya sea en las escuelas de extensión o como tutores de apoyo dentro de los subsistemas que afilien a los y las estudiantes del as UBBJG. La beca que reciben se debe mantener.

Finalmente, es mucho más costoso para el país mantener un proyecto educativo que no fue seriamente planeado y diseñado para resolver un problema concreto, sino que más bien resultó una réplica atropellada a una clientela política específica. México ha estado perdiendo el bono educativo, la población está envejeciendo y es momento de ofrecer la mejor educación posible a esa cantidad importante de jóvenes que han sido excluidos o expulsados de la educación superior. Pero se les debe ofrecer una educación que les ofrezca herramientas y habilidades que les permita mejorar sus condiciones de vida y que forme a las personas y a los ciudadanos que necesita el país. No es ético engañar a las personas con una formación deficiente y con una credencial inútil. La próxima presidenta de México deberá tomar una decisión responsable sobre las UBBJG, tendrá, idealmente, que apostar a los subsistemas con los que ya contamos, afiliar a los y las estudiantes actuales a esas instituciones y/o generar escuelas de extensión universitaria que lleguen a los lugares más marginados para ofrecer programas educativos respaldados por las actuales instituciones públicas de educación superior. Solo así vamos a reducir las brechas de desigualdad y a comenzar a resolver uno de los tantos pendientes que existen la educación superior de este país.

Referencias

- Arredondo, Y. (2022). Universidades del Bienestar: ¿por qué sus alumnos están enojados? Alumnos de las universidades del Bienestar de todo el país denunciaron diversas carencias en los planteles y planes de estudio. *Radio Fórmula*. 17 de noviembre. Tomado de: <https://www.radioformula.com.mx/nacional/2022/10/17/universidades-del-bienestar-por-que-sus-alumnos-estan-enojados-735601.html>
- Becerra M. (2009). En abril se fundan 3 universidades indígenas en Bolivia. *El Ciudadano*. 26 de marzo. Tomado de: <https://www.elciudadano.com/educacion/en-abril-se-fundan-3-universidades-indigenas-en-bolivia/03/26/>
- CNTI (2018). 45 universidades públicas ha inaugurado la Revolución Bolivariana en casi 20 años. *CNTI*, 11 de octubre. Tomado de: <https://www.cnti.gob.ve/de-interes/enterate/6066-45-universidades-publicas-ha-inaugurado-la-revolucion-bolivariana-en-casi-20-anos.html#:~:text=“La%20Revolución%20Bolivariana%20fortalece%20el,de%20la%20nación”%2C%20tuitéo.>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2020). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2029-2020*. Coneval.
- El Observador* (2024). Las universidades “K” ante la llegada del macrismo. 16 de abril. *El Observador*. Tomado de: <https://www.perfil.com/noticias/el-observador/las-universidades-k-ante-la-llegada-del-macrismo-20151128-0042.phtml>
- Gil, V. (2023). ¿En Revolución (1999-2003) se han creado más de 100 universidades, como aseguró Diosdado Cabello? *España*, 21 de diciembre. Tomado de: <https://espaja.com/fact-checking/en-revolucion-1999-2023-se-han-creado-mas-de-100-universidades-como-aseguro-diosdado-cabello>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2018). *6to. Informe de Gobierno. 2017-2018*. Presidencia de la República. Tomado de: http://3.89.195.184/wp-content/uploads/2022/10/6_Completo.pdf

- Gobierno de México (2023). *Quinto Informe de Gobierno 2022-2023*. Presidencia de la República. Tomado de: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/760e7dab2836853c63805033e514668301fa9c47.pdf>
- Gobierno de México (2024a). *Beca para el bienestar Benito Juárez para educación superior*. Tomado de: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-jovenes-escribiendo-el-futuro-de-educacion-superior>
- Gobierno de México (2024b). *Universidades para el Bienestar “Benito Juárez García”*. Página oficial. Tomado de: <https://ubbj.gob.mx/sedes>.
- Grupo Funcional Desarrollo Social (2023). *Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Subsidios, Ayudas Sociales, y Servicios Generales. Auditoría de cumplimiento forense: 2022-1-11MEY-230206-2023*. Modalidad: Presencial. Núm. de Auditoría: 206.
- Guerra Mendoza, M. Rivera Ferreiro, L. y González Villareal, R. (2021). Las falsas promesas de las universidades Benito Juárez. *Insurgencia magisterial*. Tomado de: <https://insurgenciamagisterial.com/las-falsas-promesas-de-las-universidades-benito-juarez/>
- Maldonado-Maldonado, A. (2020). Menos becas, dudosas universidades. *Nexos*, septiembre, pp. 34-35.
- Maldonado-Maldonado, A. (en dictamen). Las ocurrencias hechas políticas: el caso del posgrado nacional.
- Martínez, A. (2024). Expulsan a alumnos de universidades del bienestar. *El Universal*. 13 de marzo. Tomado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/universidades-de-amlo-dan-de-baja-a-alumnos-con-carrera-trunca-o-terminada/>
- Medina, A. (2018). Las benditas redes sociales que le dieron “like” a AMLO. *Forbes México*. 29 de noviembre. Tomado de: <https://www.forbes.com.mx/las-benditas-redes-sociales-que-le-dieron-like-a-amlo/>.
- Mendoza Rojas, J. (2015). Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6(16), mayo. Tomado de:

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722015000200001

Mexicanos contra la corrupción (2020). *Evaluación del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. Tomado de: <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2020/02/universidades/estudio.pdf>

Moreno, C. I. y Cedillo, D. (2023). PPEF 2024: crisis y precarización de la educación superior y la ciencia. *Nexos*, 27 de septiembre. Tomado de: <https://educacion.nexos.com.mx/ppef-2024-crisis-y-precarizacion-de-la-educacion-superior-y-la-ciencia/>

Mude, C. y Rovira, C. (2017). *Populism. A very short introduction*. Oxford University Press.

Olvera, D. (2022). Ven fallas en 6 planteles. Estudiantes de Universidad del Bienestar denuncian falta de maestros y de equipo. *Sin Embargo*, 3 de octubre. Tomado de <https://www.sinembargo.mx/30-10-2022/4274484>

Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (2023). *Programa institucional 2023-2024*. Tomado de: <https://ubbj.gob.mx>

Presidencia de la República (2022). *Conferencia matutina. Universidades para el Bienestar benefician a más de 45 mil inscritos*. Lunes 7 de noviembre. Tomado de: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1500244563792839

Pressenza (2013). Ecuador: creación de cuatro mega universidades. *Pressenza*, 4 de junio. Tomado de: <https://www.pressenza.com/es/2013/06/ecuador-creacion-de-cuatro-mega-universidades/>

Rodríguez Gómez, R. y Maldonado-Maldonado, A. (2019). "More with less" in Higher Education in Mexico. *International Higher Education*, number 99, fall: 4-5. <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/11641/9705>

Roldán, N. (2019). Sin planteles construidos, este mes arrancan las 100 nuevas universidades de AMLO. *Animal Político*, 20 de marzo. Tomado de: <https://animalpolitico.com/2019/03/100-nuevas-universidades-amlo-benito-juarez>

- Rubio Oca, J. (coord.). (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*. Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Educación Pública [SEP] (2023). *Boletín 187*. Aumenta matrícula de Universidades para el Bienestar Benito Juárez e Interculturales: SEP. 9 de septiembre. Tomado de: <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-187-aumenta-matricula-de-universidades-para-el-bienestar-benito-juarez-e-interculturales-sep>
- Sosa Elízaga, R. (2022). *Kaleidoscopio: formulaciones en torno a una experiencia educativa*. Mayo. Tomado de: <https://ubbj.gob.mx>
- Soto, D. (2022). Alumnos de las Universidades del Bienestar denuncian carencias en instalaciones. *Expansión política*. 4 de noviembre. Tomado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/11/04/alumnos-de-las-universidades-del-bienestar-denuncian-carencias-en-instalaciones>
- Soto, D. (2023). Docentes de Universidades Benito Juárez alistan amparo por despido injustificado. *Expansión política*. 17 de noviembre. Tomado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/11/17/docentes-de-universidades-benito-juarez-alistan-amparo-por-despido-injustificado>
- Urbinati, N. (2019). *Me the people. How populism transforms democracy*. Harvard University Press.
- Urbinati, N. (2019). Political Theory of Populism. *Annual Review of Political Science*.
- World Bank (2024). *School enrollment, tertiary (% gross)-Mexico, Latin America & Caribbean, OECD members, World*. Tomado de: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR?locations=MX-ZJ-OE-1W>

Reconfigurando la educación superior: 11 retos a considerar¹

Marco Antonio Fernández*

Resumen

Podemos mejorar el acceso y la calidad a la educación superior en México. Este artículo explora los desafíos y oportunidades dentro de la política de educación superior del país, subrayando la necesidad crítica de reformas para mejorar la cobertura, calidad y equidad. Se discuten temas clave como la estructura organizativa de las instituciones educativas, la autonomía universitaria, y la importancia de la transparencia y rendición de cuentas. También se evalúa el impacto de los cambios demográficos en la demanda educativa, la relevancia creciente de las modalidades de educación no presencial, y el rol significativo de las instituciones de educación superior privadas. El documento enfatiza la necesidad de alinear la educación con las demandas del mercado

* Director de la Iniciativa de educación con Equidad y Calidad. Profesor investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Tecnológico de Monterrey. Coordinador del programa de Anticorrupción y Educación de México Evalúa.

¹ Quisiera agradecer el valioso apoyo del equipo de la Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública (IEEC) para la realización de este trabajo. En especial agradezco a Cristian Franco, Daniel Hernández, Laura Noemí Herrera, Sandra Reyes, Roberto de la Rosa, Rubén Sánchez por sus múltiples aportaciones en la realización de este trabajo que forma parte de la agenda educativa Aprender Parejo que estamos realizando en la IEEC y México Evalúa con el fin de desarrollar una serie de propuestas para el próximo gobierno federal y autoridades educativas de los estados.

laboral y de mejorar los niveles educativos previos para garantizar un acceso más justo y efectivo a la educación superior.

Palabras clave: educación superior; reformas educativas; cobertura educativa; calidad educativa; equidad educativa; autonomía universitaria; transparencia y rendición de cuentas; cambio demográfico; educación no presencial; instituciones de educación superior privadas; mercado laboral; alineación curricular; acceso a la educación; gobernanza educativa; innovación educativa

La política de educación superior en México enfrenta antiguos retos que se están agravando con nuevos dilemas. Alcanzar la aspiración de cientos de miles de jóvenes de participar en la educación superior exige una reconfiguración que necesita superar encrucijadas de enorme complejidad que requieren propuestas innovadoras, acciones sostenidas y el compromiso de recursos ejercidos con responsabilidad y eficiencia.

1. El arreglo organizacional

i. Organización de la educación superior y sus subsistemas: una breve radiografía

El nivel superior comprende técnicos superiores, licenciaturas, educación normal y posgrados. En los servicios universitarios estudia 80% del estudiantado, y de todo el alumnado dos terceras partes acuden a una institución de sostenimiento público.

Además de las universidades, la educación superior incluye universidades tecnológicas, politécnicas e institutos tecnológicos descen-

tralizados o federales, con variaciones en el financiamiento según la entidad.

En los estudios en escuelas Normales participan en todo el país casi 131 mil estudiantes, habiendo 2.7 alumnas por cada alumno hombre. Esta matrícula equivale al 3.4% de todos los estudiantes universitarios (sin considerar posgrados).

Respecto a los estudios de licenciatura, el subsistema universitario tiene 2'795,927 estudiantes. Por su parte, la matrícula agregada del subsistema universitario tecnológico es cercana a 900 mil estudiantes.

En México se ha desarrollado la figura de técnico superior universitario (TSU), cuyos programas se ofrecen en la Universidades Tecnológicas (públicas) y se ha propuesto que gradualmente lo hagan también las Universidades Politécnicas, buscando la formación de profesionales mediante carreras cortas con un énfasis en la colaboración con el sector productivo, privilegiando una instrucción técnica y práctica. En este modelo participan casi 156 mil personas (casi 60% hombres). Aunque se concentran en los estados de Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León, Puebla y Tamaulipas, su importancia relativa respecto a la proporción de todos los estudiantes universitarios se encuentra en Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo.

Para la perspectiva de gobernanza del sistema educativo es relevante que en las entidades federativas se presenta una multiplicidad de situaciones en cuanto a la preponderancia en la formación de jóvenes del subsistema de educación superior tecnológica. En CDMX y Nuevo León sigue representando menos del 10% de la matrícula universitaria de licenciaturas públicas. En otros 7 estados tienen menos del 30% de los estudiantes en programas universitarios públicos (Sinaloa, Jalisco, Colima, Baja California y Chiapas, además de Sonora y Zacatecas). En contraste, 13 entidades concentran 45% o más de la matrícula pública

de licenciaturas (Aguascalientes, Querétaro, Coahuila, Yucatán, Tamaulipas, Oaxaca, Durango, Baja California Sur, Veracruz, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala y Guanajuato). Precisamente Guanajuato es el estado en que los cuatro tipos de IES analizadas incorporan la más alta proporción de la matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica y de TSU (62%).

Por su parte, en el subsistema universitario destacan las universidades autónomas federales y estatales, que tienen más de 1 millón 400 mil estudiantes (38% de todos los estudios universitarios, de escuelas normales y de TSU).

ii. La autonomía universitaria como pieza fundamental

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza total autonomía a las universidades públicas federales y estatales creadas y gobernadas por sus leyes individuales (del poder Legislativo federal o el Congreso estatal). Se reconoce libertad para gobernarse a sí mismas, seleccionar personal (incluido el rector), otorgar ascensos a profesores, establecer procesos de admisión para estudiantes, desarrollar e impartir programas académicos y administrar sus recursos. En su propia gobernanza, estas instituciones tienen modelos colegiados.

iii. La necesaria transparencia y rendición de cuentas

Las autoridades educativas no intervienen directamente en las universidades autónomas, que son preponderantes en la educación superior en la mayor parte de las entidades federativas, y necesitan desarrollar diversos mecanismos para impulsar una articulación eficaz en el conjunto de la educación superior y en el sistema educativo nacional.

La fuente de financiamiento es federal y estatal, y en algunas ocasiones se presentan conflictos con las autoridades estatales que requieren niveles de interlocución federal en su resolución. Además, no

obstante que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece compromisos para proporcionar información a estas instituciones, hay un número de ellas que presentan episodios de malos manejos y otras cuya situación financiera es muy precaria debido a sus esquemas de prestaciones laborales, aunque su número se redujo en años recientes.

La transparencia y rendición de cuentas debe ser una prioridad en la reconfiguración de la educación superior. Un deseable flujo creciente de recursos para la educación superior debe complementarse también en asegurar que el ejercicio de los mismos se realiza de manera eficiente, con políticas y herramientas anticorrupción que permitan prevenir, detectar, investigar y sancionar prácticas indebidas.

Uno de los elementos centrales en la rendición de cuentas es la efectividad de la fiscalización por instancias internas y externas. Desafortunadamente, la fiscalización se ha realizado de manera deficiente. Se estima que solo se audita 1 de cada 4 pesos de los recursos federales transferidos a las IES públicas. Este dato revela el problema de una falta de cobertura suficiente de la fiscalización, al tiempo que exhibe relevantes áreas de oportunidad en la coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación, las entidades de fiscalización superior estatales y, de manera muy importante, las contralorías estatales y universitarias.

Adicionalmente a la limitada cobertura de la fiscalización, se estima que 8% de los recursos federales ejercidos por las IES públicas se ejercieron presuntamente de manera irregular. Este hecho ubica a las IES públicas en segundo lugar, solo detrás de los municipios (18% de sus recursos se ejercieron con presunción de irregularidad), en el grupo de entidades públicas (administración federal, administraciones estatales,

poderes y organismos autónomos estatales y federales) con una mayor incidencia de irregularidades.²

Por tanto, al ser uno de los sectores más vulnerables a la presencia de irregularidades, uno de los aspectos que deben de desarrollarse con mayor ahínco es la definición de una nueva política de gasto y de fortalecimiento de los mecanismos de planeación, ejecución, evaluación y anticorrupción.

De manera prioritaria, debido a los vacíos que no cubren las instancias de control externas (ASF y entidades de fiscalización superior en los estados), deben de asegurarse instancias, mecanismos y servidores públicos de excelencia para el control interno dentro de las IES públicas.

iv. Gobernanza local: IES y autoridades estatales

En las entidades federativas del país hay una diversidad de arreglos institucionales en la educación superior. Si se sigue como eje la fuente de su financiamiento y autonomía, en general el punto focal de la educación superior recae en las universidades autónomas estatales. Pero hay tres conjuntos de entidades con rasgos peculiares:

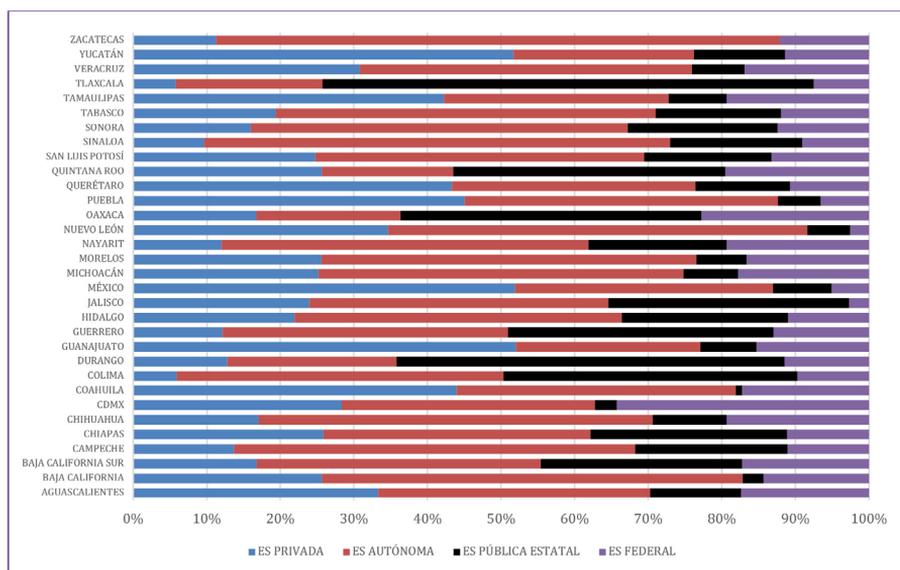
- En CDMX la preponderancia la tienen las IES federales
- En Colima, Durango, Oaxaca, Quintana Roo y Tlaxcala, una parte clave de la educación superior se concentra en IES no autónomas de financiamiento estatal
- Precisamente en tres de éstas (Durango, Oaxaca y Tlaxcala), en las IES autónomas estudian menos del 25% del estudiantado del nivel educativo

² Cálculos propios con base en los datos del Sistema Público de Consulta de Auditorías de la Auditoría Superior de la Federación.

- Y en Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Puebla, Querétaro, Tamaulipas y Yucatán la relevancia de las IES privadas es especialmente alta.

Si bien estas situaciones plantean desafíos considerables para la gobernanza, la diversidad se erige como una fortaleza, dado que la educación presenta atributos específicos en cada región de México. Por esta razón, será valiosa una revisión en la autoridad federal coordinada en el federalismo educativo que, además de reconocer la diversidad entre estados, adopte un enfoque que considere los tipos educativos o subsistemas y que atienda a las particularidades de cada entidad federativa o región del país. Así, se facilitaría la coordinación tanto intrainstitucional como interinstitucional para impulsar a la educación superior.

Gráfica 1. Distribución de matrícula escolarizada de educación superior por tipo de institución, ciclo escolar 2022-23



Fuente: Elaboración propia con base en principales cifras de la SEP.

v. Nueva gobernanza de los posgrados y la investigación

La calidad y pertinencia de la educación se impulsa al vincular investigación con enseñanza en las IES. En posgrados, que se dividen en especialidad, maestría y doctorado, hay en promedio 1 estudiante por cada 16 de licenciatura, TSU o Normal. Hay entidades, sin embargo, en que esta relación aumenta a 1 por 30 (Campeche, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala). Por el contrario, se tiene en otro extremo a la CDMX, en que hay 1 estudiante de posgrado escolarizado por cada 8 de estudios profesionales universitarios.

En el posgrado, la concentración de estudiantes en IES de financiamiento público desciende hasta el 35% (contra 65% de estudios de licenciatura). Pero en entidades como Sinaloa, Sonora y Zacatecas más del 80% de la matrícula de posgrado es de centros públicos.

En el impulso a los estudios de posgrado la gobernanza se complica porque los apoyos a los estudiantes de posgrado no corresponden a la autoridad educativa, sino que, a partir de un nuevo marco legal, son exclusiva responsabilidad del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología. Esto implica la creciente coordinación de las instituciones educativas directamente con una instancia que no es parte del sector educativo, y en donde la coordinación de las autoridades educativas tiene un carácter dependiente y que implica una nueva y adicional esfera de negociación.

La relevancia de la vinculación de la investigación para mejorar la calidad de los aprendizajes universitarios no parece ser comprendida en las actuales políticas de apoyos a la ciencia. Un profesor que aprovecha su investigación en sus clases mantiene más actualizado los contenidos y ejemplifica el uso de los aprendizajes. Las decisiones discriminatorias de restricción de becas y de apoyos a los investigadores de IES privadas y públicas limita esta vinculación e implica nuevos desafíos. Seguramente el compromiso de las IES ofrecerá alternativas con creatividad

(aunque con restricciones y aumento en los recursos directos de las IES para este fin). Mientras estas opciones toman forma y escala, desafortunadamente es previsible que se vea afectada por un tiempo la calidad de la educación porque no se podrá aprovechar la vinculación de la investigación con la enseñanza

2. Oportunidades y derecho a la educación: la cobertura

Hace una década, se contempló que la cobertura de educación superior, esto es, la oportunidad de que la juventud pueda seguir estudios universitarios alcanzaría 50% para 2024 (calculado como la matrícula inscrita respecto de las personas de 18 a 22 años de México). Hoy en día estamos lejos de ese objetivo y la última cifra de cobertura es de 44% (considerando tantos estudios de licenciatura, normal y posgrados).

Parte de este fenómeno se debe al rompimiento de trayectorias escolares por los efectos de COVID en 2019, aunque también hay un efecto de un freno desde hace 5 años en el crecimiento del alumnado del nivel educativo previo, la educación media superior. De hecho, la cobertura del bachillerato tiene un lustro sin avance.

Un asunto que debemos considerar es que, si se compara la situación previa a la pandemia y los últimos datos disponibles, ciclos 2019-20 y 2022-23:

- a. La matrícula de mujeres ha seguido creciendo y la de hombres se ha estancado (o incluso disminuido en las IES públicas –escolarizada, mixta, no escolarizada–).
- b. Ha aumentado más en las IES privadas.
- c. Se ha continuado ampliando los “lugares ofertados por las IES”, pero más en las privadas.
- d. Han caído las solicitudes de ingreso de hombres en IES públicas, no así las de las mujeres.

Esta situación deriva de menores recursos para las IES públicas, que ha tenido como consecuencia que solo hayan aumentado 2.8% los “espacios” para estudiar en esas entre los 2 ciclos, pero también hay un efecto de demanda que se ha reducido, especialmente en los hombres.

3. Cambio demográfico y su efecto en la educación superior

En México, como en muchas partes del mundo, el envejecimiento de la población está cambiando las estructuras demográficas, y cada vez habrá menor número de personas en edades de estudiar la educación básica, y gradualmente, también en edades de participar en estudios superiores.

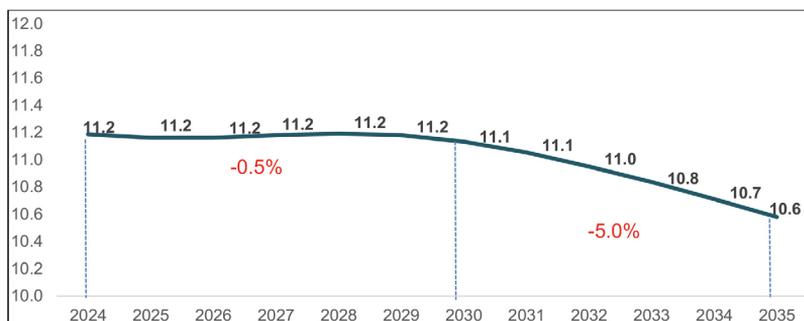
La población en edad de estudiar educación superior se va a mantener prácticamente sin cambios entre 2024 y 2030, con una variación de -0.5%, al pasar de 11.19 millones a 11.14 millones. Pero para los siguientes 5 años (2030-2035) va a iniciar a decrecer de forma pronunciada, con una disminución del -5.0%. Para ese último año se estima que serán 10.68 millones de personas en edad de estudiar alguna carrera profesional.

Es importante acotar que la caída de la población en edad de estudiar la educación superior será diferenciada por entidad federativa. Entre 2024 y 2030, en 21 entidades continuará creciendo la población en edad de estudiar este nivel educativo en promedio en un 2.8% y en 12 entidades habrá una disminución de esta población, impulsados principalmente por la caída de la población de la Ciudad de México (-9.9%). Para el segundo periodo (2030-2035) solo serán 4 estados los que tendrán tasas de crecimiento positivas en la población de 18 a 22 años: Chiapas, Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo.

Estos cambios poblacionales tendrán un impacto en el sistema educativo en los próximos años, que serán evidentes en infraestructura, recursos humanos y recursos económicos. En educación superior, prin-

cialmente a partir de 2030, habrá una menor presión en la demanda de los servicios educativos, por lo que la cobertura puede crecer sin que cambie el número de alumnos. Este indicador es el cociente de matrícula respecto a la población potencial en edad de estudiar, y el denominador va a reducirse.

Gráfica 2. Evolución de la población en edad (18-22 años) de estudiar la educación superior (millones de personas), 2024-2035



Fuente: Elaboración propia con base en proyecciones de población 2020-2070 de CONAPO.

No obstante, este crecimiento inercial de la cobertura no será suficiente para alcanzar la meta del 50% para este nivel educativo que se propuso el gobierno federal en el Plan Sectorial de Educación³. Para 2035, si se mantiene la matrícula actual, la cobertura específica sería de 34.7% para la modalidad escolarizada (en 2022 fue de 32.5%⁴) y de 43.7% si se considera además la modalidad no escolarizada (en 2022 fue de 40.9%).

Por tanto, para alcanzar la meta de cobertura en educación superior, se requieren esfuerzos que garanticen el acceso de las y los jóvenes a

³ <https://www.planeacion.sep.gob.mx/medianoplazo.aspx>

⁴ Solo se considera licenciatura, no se incluye posgrado. Calculado con las proyecciones de población de conapo 2020-2070.

la educación superior. Para alcanzar una meta del 50% en 2035, a nivel licenciatura escolarizada se requiere un crecimiento promedio anual de 2.86%, es decir, la incorporación de 1.6 millones de jóvenes en los próximos años. Pero este reto es menos agudo si se considera el esfuerzo institucional en ambas modalidades escolarizada y no escolarizada.

Ampliar las oportunidades de educación superior es fundamental para la vida de las personas, ya que esto se traduce en mayores ventajas económicas o lo que se ha denominado como “bono” de mayor escolaridad. En el estudio de competencias de adultos (OECD, 2019), se identifica que efectivamente se tiene este bono en México: si se igualara el ingreso de un trabajador de 25 a 34 años con solo educación media superior a un valor de 100, para uno con educación superior se reporta un ingreso mayor, equivalente a 146 y para uno con posgrado es aún más alto, de 194 (prácticamente el doble que lo que tiene un trabajador con solo estudios de bachillerato).

4. Educación superior no presencial

En la última década, ha habido un crecimiento en las modalidades de educación superior no escolarizadas. Éstas se refieren a esquemas en los que la interacción entre los estudiantes y el cuerpo docente ocurre de manera remota, incluso de forma asincrónica o los aprendizajes se dan por estudios autodirigidos.

Entre los ciclos académicos 2012-2013 y 2022-2023, la matrícula en este tipo de educación prácticamente se duplicó: mientras que en 2012 la educación no presencial representaba el 11.0% del total de la matrícula en educación superior, para 2022 aumentó al 20%.

Este incremento de la educación no presencial es heterogéneo según el tipo de sostenimiento y ámbito territorial. Las instituciones de educación superior privadas han contribuido en mayor medida al au-

mento de la educación no presencial: en esta misma década su matrícula no escolarizada creció 3.4 veces, mientras que la matrícula no escolarizada de las instituciones públicas aumentó 1.9 veces. Así, por cada 2 estudiantes que asisten a planteles privados, hay 1 que interactúa no presencialmente.

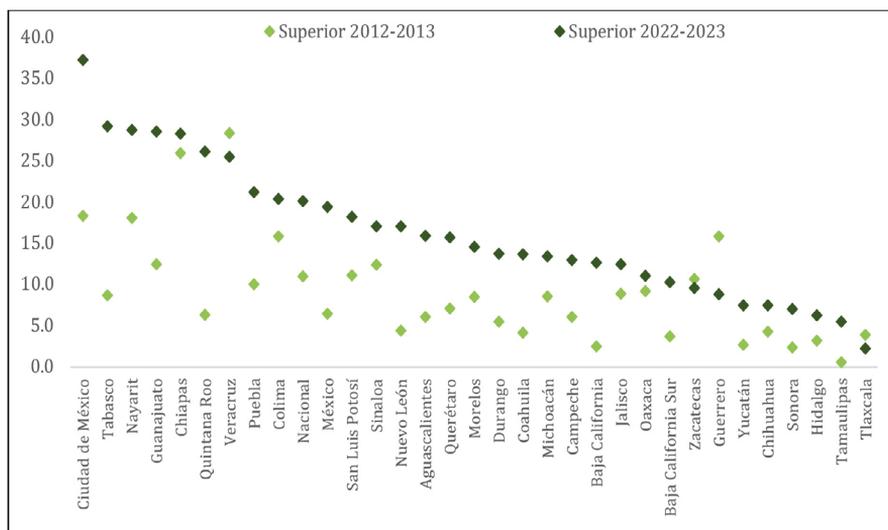
En el aspecto territorial, el crecimiento y la magnitud de los programas no presenciales varía por entidad federativa. En la mayoría de los estados –a excepción de Veracruz, Zacatecas y Guerrero– ha crecido el porcentaje de estudiantes que optan por estudiar de manera no presencial. Por otro lado, mientras que, en la Ciudad de México, hay casi 4 de cada 10 estudiantes de educación superior en programas no escolarizados, hay estados como Tlaxcala donde éstos apenas son 2 de cada 100 estudiantes.

El aumento de estudiantes de educación superior que participan en modalidades no presenciales, al mismo tiempo de que refleja un mayor acceso a este nivel educativo, presenta importantes desafíos de calidad. Estos programas se caracterizan por ser más flexibles y adaptables a las necesidades del estudiantado, además de que promueven el uso de plataformas tecnológicas para tomar clases a distancia. No obstante, para que esta enseñanza sea efectiva, se requieren mayores niveles de alfabetización digital, acceso a internet con calidad y a un precio accesible, acceso a equipo de cómputo y habilidades de docencia pertinentes y que aprovechen las tecnologías de la comunicación y de la información. A esto se suma el reto aún mayor de generar contenidos de calidad para lograr los aprendizajes esperados.

La preponderancia de IES privadas en esta modalidad plantea nuevos retos para la gobernanza, en tanto se requiere que las autoridades educativas cuenten con funcionarios con competencias específicas para analizar la calidad de los servicios, así como con grupos de expertos que

estudien las posibilidades que en este ámbito emergen cada vez más rápido y más ampliamente.

Gráfica 3. Porcentaje de matrícula no escolarizada en educación superior respecto del total de la entidad federativa. Ciclos escolares 2012-13 y 2022-23



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la SEP.

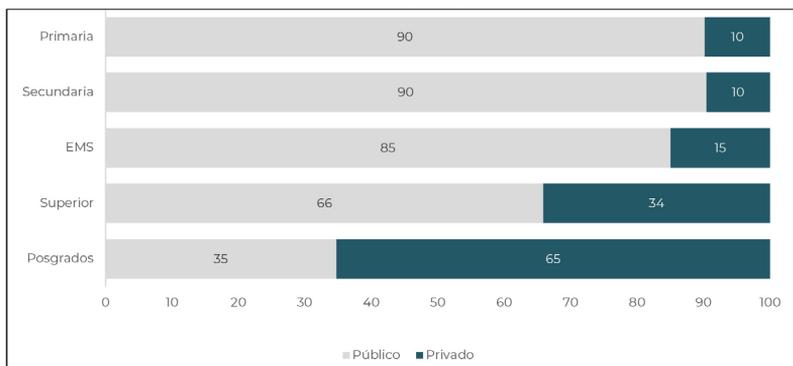
5. Participación de las ies privadas

A medida que se avanza en los diferentes niveles educativos, la presencia de la educación privada toma mayor relevancia. Mientras que en el nivel de primaria la participación de los privados representa apenas el 10% de la matrícula, en educación superior representa el 34% de la matrícula escolarizada y no escolarizada. En el caso de los posgrados la participación de instituciones privadas es mucho más alta en comparación con el resto: de cada 100 estudiantes de posgrado, 65 están inscritos en alguna institución privada.

A pesar de que las instituciones de educación superior privadas en México tienen este peso en las matrículas de estudios universitarios y de programas de posgrado, aún no todos los agentes involucrados en la política educativa reconocen la aportación de las instituciones privadas.

Esta situación se traduce en rigideces para facilitar el registro de nuevos programas académicos, de restricciones para abrir espacios a la participación de recursos públicos en proyectos de investigación o becas para la investigación y estudios de posgrado, o de ampliar mecanismos fiscales que favorezcan la participación de la sociedad en estas instituciones. Sigue operándose con una errónea diferenciación de educación superior pública contra privada, cuando todas las IES de México buscan dar oportunidades de estudios superiores a los jóvenes.

Gráfico 4. Distribución de la matrícula por tipo de sostenimiento, 2022-2023



Fuente: Elaboración propia con base en principales cifras de la SEP.

6. Las brechas entre entidades federativas

Un reto que se ha mantenido por ya una década es la desigualdad de oportunidades de participación en las universidades en las entidades federativas. Aquellas con mayor pobreza y ubicadas en el sureste del

país, como son Chiapas, Oaxaca y Guerrero, tiene niveles de cobertura entre solo 21% a 24%, mientras en entidades como Nuevo León tienen una cobertura de 56%.

Además, en todos estos años esta situación ha cambiado muy poco: por ejemplo, en Chiapas la cobertura de educación superior apenas ha aumentado de 18% en 2010 a 21% en 2022. En esos mismos años, en Nuevo León pasó de 36% a 56%.

Una propuesta de solución seguida en estos últimos años ha sido poner en marcha instituciones llamadas Universidades Benito Juárez, que operan prácticamente fuera del sistema educativo. Han enfrentado problemas de reconocimiento de los estudios que otorgan a sus estudiantes por parte de la propia autoridad educativa federal; cuentan con profesores contratados en condiciones precarias; no es clara la pertinencia de sus planes de estudio; tienen problemas en el estado de las instalaciones de varios de sus planteles, entre diversas carencias. Se estima que en ellas estudian casi 74 mil estudiantes.

Su implementación ha tenido poca transparencia y no es posible analizar datos equivalentes a los que usualmente se aprovechan para el conjunto de la educación superior, porque sencillamente no están disponibles. En los medios se han presentado análisis de casos y reportado incluso protestas de sus estudiantes por falta de calidad educativa.

La búsqueda de mecanismos para enfrentar los retos de cobertura no puede darse a partir de iniciativas con fragilidad institucional. Los esfuerzos por ampliar la cobertura de educación superior ciertamente deben seguir criterios de mayor inclusión y equidad, pero examinando efectivamente los alcances de las propuestas. La cuestión crítica es si no es más efectivo apoyar instituciones ya consolidadas, incluso promoviendo su extensión regional, que buscar instituir nuevos organismos sin los recursos necesarios. Esta debería ser la orientación para la asig-

nación de los recursos para la educación superior, presupuesto que ha estado prácticamente estancado en los últimos años.

7. Los recursos para la educación superior

En la educación superior se encuentran contraste en los recursos con los que cuentan los tipos de instituciones. Los datos de recursos públicos por estudiante varían mucho entre Institutos Tecnológicos Federales, con 42,583 pesos por alumno, en comparación con los Institutos Tecnológicos Descentralizados, que utilizaron 28,622 pesos también por alumno (que representa 47% menos presupuesto, ya considerando las partidas federales y estatales). Las Universidades Tecnológicas contaron con recursos semejantes (28,305 pesos por estudiante), pero para las Universidades Politécnicas se tuvo casi 20% menos (solo 22,614 pesos). Estas disparidades refieren una fragilidad de muchas instituciones de educación superior, ya que es difícil asegurar que la convergencia de programas se concrete también en una coincidencia de calidad educativa.

En comparación, las universidades federales tienen un promedio de recursos por estudiante de más de 123 mil pesos y las universidades públicas estatales tienen en promedio más de 55 mil pesos por estudiante al año.

Si bien estas diferencias se pueden asociar al espectro de acciones académicas que realizan las distintas instituciones, educación de posgrado y media superior, investigación, difusión científica y cultural, por ejemplo, esto no explicaría las diferencias entre las que operan en modelos académicos parecidos en la educación tecnológica.

En años recientes se ha discutido la gratuidad de la educación superior. El principio de gratuidad tiene larga historia en la educación básica pública mexicana. Sin embargo, la propia población no reconoce su cum-

plimiento. En los factores que considera el INEGI (2024) respecto a la satisfacción de los servicios educativos públicos, en promedio el 71% de las personas se declaran satisfechas con casi todos los factores considerados, pero, cuando se le pregunta a los encuestados sobre su gratuidad, este nivel de satisfacción se reduce al 45%.

La intención de la gratuidad en la educación superior no ha avanzado y la promesa de recursos dirigidos para ello ha sido una promesa incumplida, pero que no ha evitado la exigencia legal en algunos casos contra las cuotas de IES públicas ya sea como parte de su colegiatura o recursos para pagar trámites distintos como exámenes extraordinarios y procesos de titulación. Al quitar estas fuentes complementarias de presupuesto sin acompañarlas de los ajustes de recursos que compensen por esta merma en sus fuentes de financiamiento, ha terminado por mermar las condiciones de operación de diversas instituciones de educación superior públicas.

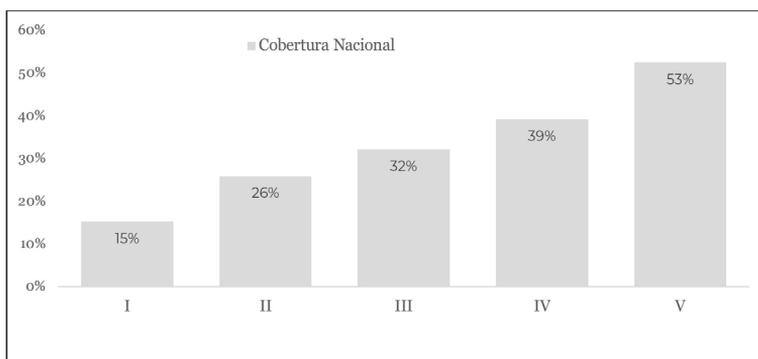
Asimismo, no debe olvidarse que los hogares con jóvenes que participan en instituciones educativas públicas realizan un gasto de bolsillo directo de 13 mil pesos al año (de acuerdo con estimaciones usando la ENIGH 2022). Este monto representa aproximadamente un 25% respecto de los recursos públicos que directamente reciben las universidades públicas por estudiante.

8. La falta de equidad social en las oportunidades de educación superior

Un reto también persistente tiene que ver con una marcada falta de equidad de oportunidades de participación en este nivel educativo. El acceso a la educación superior es muy distinto según el nivel de ingresos de los hogares. Si se divide a la población en niveles de ingreso, en donde las personas de menor ingreso se encuentran en el grupo I y las de mayor

ingreso en el grupo V, se observa que a nivel nacional a mayor ingreso hay una mayor cobertura. Por el contrario, los de menores ingresos tienden a tener una menor presencia en la educación superior.

Gráfica 5. Cobertura neta en educación superior por quintiles de ingreso per cápita a nivel nacional, 2022



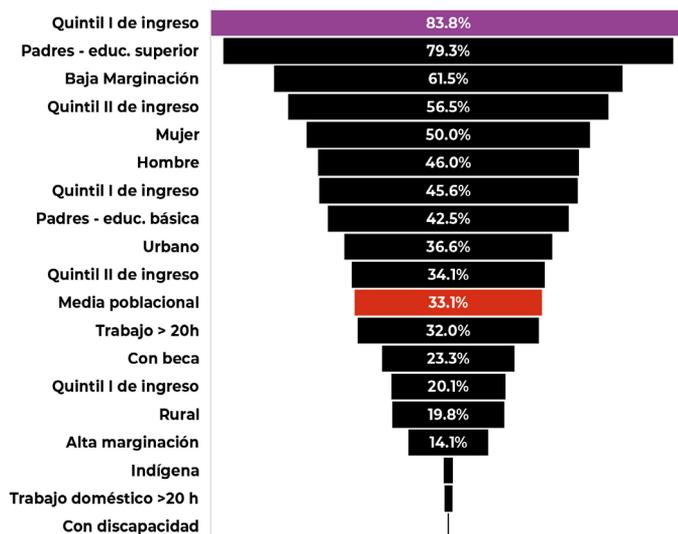
Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2022.

Así, en 2022, de todas y todos los jóvenes de 18 a 22 años del menor quintil de ingresos (20% de los hogares con menores ingresos), 15% están cursando estudios superiores. En comparación, en el quintil más alto esta proporción es de 53%.

En esta situación seguramente influye la falta de becas y su adecuada orientación hacia jóvenes de hogares con más carencias. Las becas de este nivel educativo se concentran en dos programas. Las “Elisa Acuña”, creadas en estos años, han mostrado en términos reales una tendencia decreciente en su presupuesto. Y los apoyos de “Jóvenes Escribiendo Futuro” tienen recursos para este año para 410 mil alumnos, lo que representa menos del 10% de la matrícula de educación superior (universitaria, normal y TSU).

Gráfica 6. Tasa de asistencia escolar en educación superior de acuerdo a diferentes condiciones sociales.

Tasa de asistencia escolar en educación superior de acuerdo a diferentes condiciones sociales



Nota: los cálculos son en referencia a la ENIGH 2022.

Fuente: Elaboración propia.

Pero también deben considerarse como elementos importantes para estas desigualdades los niveles de menor logro de aprendizajes de jóvenes que cursaron sus estudios secundarios o de educación media superior en escuelas de menor calidad educativa, que no cumplen con criterios académicos para continuar estudios en las universidades.

Para revertir esta limitante la tarea de mejora de los aprendizajes en niveles educativos previos es clave. Las pocas evaluaciones rigurosas que se tienen las han realizado las autoridades de algunas entidades federativas con sus propios recursos (por ejemplo, en Nuevo León, Querétaro, Guanajuato y Jalisco, donde el Tecnológico de Monterrey ha acompañado ejercicios desde 2021). Los resultados reflejan enormes retos en el desarrollo de aprendizajes imprescindibles de matemáticas,

ciencias y, sobre todo, de comprensión lectora, que es una competencia fundacional de aprendizajes y para el desarrollo personal y laboral.

Para atender este rezago se requieren acciones concretas desde las IES públicas y privadas que puedan derivar en la mejora de los aprendizajes en la media superior pública. Desde el 2021, la Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad del Tecnológico de Monterrey, en alianza con autoridades educativas de seis estados del país –Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí– y la Universidad de Guadalajara, ha logrado beneficiar a más de 15,000 jóvenes de media superior pública, con el apoyo de 4,000 tutores de licenciatura, que realizan asesorías virtuales en matemáticas y comunicación.

La evidencia demuestra que el trabajo entre pares permite recuperar aprendizajes, no solo disciplinares, sino también socioemocionales (Elmi, 2020). Por esto, el programa *Aprendizajes para Todos* ha sido un hito de colaboración entre lo público y lo privado como una alternativa de solución al rezago en aprendizajes. Los resultados observados han sido consistentemente positivos. Al realizar evaluaciones diagnósticas de entrada y término de las tutorías se ha logrado una media de avance en aprendizajes de 0.25 desviaciones estándar, y en aquellos estudiantes que ingresan al programa con mayor rezago este avance es mayor, con un promedio de 0.81 desviaciones estándar. Estos logros son significativos en términos de aprendizajes alcanzados.

Este programa también ha aprovechado los resultados de las evaluaciones diagnósticas realizadas en algunas entidades beneficiadas, para focalizar la atención en las y los estudiantes que presentan rezago y riesgo de deserción. Así se ha hecho en Nuevo León, Guanajuato, Querétaro y Jalisco. Esto ilustra cómo puede utilizarse la evidencia y la investigación educativa, así como la colaboración interinstitucional para atender problemáticas urgentes en el ámbito educativo de nuestro país.

Se requieren esfuerzos significativos para expandir programas como este y otros espacios de colaboración entre niveles educativos que abren oportunidades a que las y los jóvenes accedan a reforzar los aprendizajes imprescindibles y continuar sus trayectorias educativas. También se requiere la colaboración con otros actores de gobierno y la sociedad civil para aminorar los retos que pueden llegar a presentar programas de tutorías o formación en línea. Entre ellos destacan la falta de conexión a internet en zonas marginadas, la capacitación de tutoras y tutores, y la alineación de materiales y cursos con las necesidades de las regiones para incrementar la pertinencia de estas alternativas de formación. Estos retos son superables, pero se requiere de inversión, colaboración con autoridades educativas y evaluación continua de este tipo de acciones, como se ha buscado hacer desde el Tecnológico de Monterrey con el programa Aprendizajes para Todos.

9. Los dilemas de la expansión de la educación superior y sus retornos individuales

Un tema clave del valor social de la educación superior se relaciona con sus retornos. En México, título y experiencia son los indicadores dominantes que validan las habilidades de los individuos para aplicar conocimientos previos, resolver problemas y comunicarse de manera efectiva (Gontero *et al.*, 2021; Stoevska, 2017). La alta estima hacia el título universitario, tanto para contratar como para promover, subraya su percepción como indicativo de competencias avanzadas (Walsh, 2020; Goldberg, 2020; OECD, 2019; Gallagher, 2016; Arkes, 1999;). Dicha valoración se correlaciona con mejores salarios: de acuerdo con la ENIGH (2022), las personas con educación superior perciben hasta un 50% más en ingresos que quienes tienen educación media superior.

Pero esta posibilidad de mejores condiciones económicas asociadas a una expansión de la educación superior no es respaldada por todos. Para Tuirán, Székely y Flores “la economía mexicana no ha sido capaz de internalizar de la manera más productiva el capital humano”, y “la educación superior no está cumpliendo la promesa de desarrollar las competencias necesarias para el trabajo ni tampoco funge como una palanca para promover la innovación y el crecimiento económico” (Flores, Székely & Tuirán, 2019).

También Levy y López Calva (2023), han abordado este tema. Su estudio señala que la oferta de trabajadores con grados universitarios en las áreas de matemáticas, ciencias naturales, ingeniería y tecnología creció al doble de la tasa de crecimiento del PIB, pero ese avance no se tradujo en salarios más altos y mayor productividad. En vez de apoyarse en el argumento que acusa a aspectos de baja calidad de la educación superior, resalta que en la economía predominan empresas muy pequeñas e informales, las cuales utilizan técnicas de producción sencillas y no requieren muchos ingenieros o técnicos (Levy & López-Calva, 2023).

El tema del beneficio en las ventajas económicas de la expansión de la educación superior debe estudiarse con atención. El escenario de disminución de la población en edad de estudios universitarios en el tiempo podría ayudar a que, manteniendo el número absoluto de personas en educación superior, proporcionalmente más personas del grupo de edades típicas para estudios superiores alcancen estudios universitarios.

10. La pertinencia de los aprendizajes y la brecha de competencias para la empleabilidad

Un hecho que cada vez se encuentra más en investigaciones sobre las condiciones de empleabilidad de egresados de la educación superior es que el título universitario ya no es suficiente para las y los empleadores. Éstos últimos muestran reticencia a contratar a jóvenes recién graduados cuyas habilidades no coinciden con las demandas de las vacantes (Messina *et al.*, 2017; King *et al.*, 2016). Recientemente, en una serie de estudios para entender la brecha entre lo que los jóvenes están aprendiendo en las aulas y lo que el mundo laboral requiere en México, encontramos que de acuerdo a una encuesta entre empleadores de los principales sectores económicos 54% de las posiciones disponibles no se cubren debido a la falta de competencias básicas, socioemocionales y técnicas de los aspirantes (Consejo Nuevo León *et al.*, 2023; IEEC *et al.*, 2023). Esto refleja una problemática global de brecha de habilidades requeridas y lo que se está alcanzando en las aulas del país.

Esta desconexión entre la educación y las demandas del mercado laboral expone a muchos jóvenes a situaciones de vulnerabilidad, manifestada en que 7 de cada 10 trabajan en la informalidad y carezcan de acceso a la seguridad social, resaltando las consecuencias directas de este desfase educativo (ENOE, 2023). Con cálculos propios se estima que solo 3 de cada 10 titulados trabajan en su campo de estudio, mientras que el 70% ocupa posiciones que requieren un nivel educativo inferior (ENOE, 2023).

Esto es preocupante en un escenario donde han aumentado las inversiones al país por los efectos del *nearshoring*. Estas condiciones han provocado una demanda exponencial de profesionales especializados, particularmente ingenieros eléctricos y operadores de maquinaria avanzada, cuyo crecimiento ha triplicado desde 2022, según los cálculos

de la ENOE (2022; 2023). Sin embargo, son evidentes las problemáticas para llenar las vacantes.

La principal limitante es que no tenemos en México población joven cursando en áreas críticas de desarrollo económico y tecnológico. A pesar de que la demanda por profesionales con formación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) es alta, solo el 12% de los estudiantes mexicanos se encuentran inscritos en carreras relacionadas con estas áreas (Conklen, 2023; SEP, 2023).

En general, las y los jóvenes continúan concentrados en carreras “tradicionales”. Las 10 carreras con mayor matrícula son (en orden descendiente): Administración de empresas, Derecho, Ingeniería industrial, Electrónica, automatización y aplicaciones de la mecánica-eléctrica, Enfermería general y obstetricia, Medicina general, Formación docente, Contabilidad y fiscalización, Psicología y Negocios y comercio.

En esta preponderancia de carreras, se evidencian además brechas de género. Aunque existe prácticamente paridad de género en la matrícula universitaria, de hecho 53% son mujeres, la presencia de ellas es menor precisamente en las áreas de ingeniería y tecnología. Así, en ingeniería industrial hay 1 mujer por cada 2 hombres; en Electrónica, automatización y aplicaciones de la mecánica-eléctrica, hay 1 mujer por cada 7 hombres y en Desarrollo de software hay 1 mujer por cada 3 hombres. Precisamente estas áreas son las que se vinculan a los empleos de mayor productividad, lo que implica menores oportunidades de buenos salarios para las mujeres profesionales.

Otro desafío es la actualización de los programas educativos. En México, el 57% de los programas de estudio disponibles se establecieron hace más de una década, sin ajustarse a las demandas de las industrias emergentes y tecnológicamente avanzadas de la actualidad. Complicando aún más este panorama, el 36% de estos programas no ha recibido actualizaciones desde antes de la pandemia (SEP, 2023).

Esta situación es particularmente notable en el campo de la ingeniería de software, donde se necesita actualizar las habilidades cada año o cada 18 meses para mantener la relevancia en el sector (Pelster *et al.*, 2017).

Ante la automatización y la evolución tecnológica, el 65 % de los estudiantes que están en primarias ahora se desempeñarán en empleos que aún no existen, y en unos años, el 35 % de las habilidades hoy esenciales, se volverán obsoletas (WEF, 2017; OECD, 2019).

Las habilidades imprescindibles del siglo XXI incluyen la comunicación efectiva, que desempeña un papel crucial en la interacción y colaboración en diversos ámbitos; el pensamiento matemático, indispensable para tomar decisiones informadas; el dominio del inglés, que abre puertas al escenario global; y el pensamiento crítico, esencial para la innovación y la resolución de problemas complejos. Éste último es relevante en áreas industriales o tecnológicas, donde la interacción entre humanos y máquinas aumenta. Además, la creatividad se destaca como una habilidad fundamental, necesaria para pensar de manera innovadora y generar soluciones creativas. Otras habilidades valiosas incluyen la negociación y la flexibilidad, que permiten adaptarse a cambios y trabajar eficazmente en entornos colaborativos.

11. Calidad de la educación superior

La educación superior de México se caracteriza por su gran heterogeneidad en términos de calidad educativa, al igual que por la existencia de muchas instituciones y enfoques para realizar su evaluación. El tema de la evaluación es complejo porque se requieren valorar *i.* la fortaleza y pertinencia de los programas educativos, *ii.* las instalaciones educativas, *iii.* los procesos de gestión y otras funciones institucionales que impactan los dos elementos principales: *iv.* la calidad docente y *v.* la calidad de los aprendizajes.

En este último rubro, y si se consideran solo un par de carreras con alta demanda académica, durante el ciclo 2021-2022 se puede ver una diversidad de logros a partir de pruebas de conocimientos disciplinares profesionales denominadas EGEL (Examen de Egreso de la Licenciatura) que son administradas por Ceneval.

- En Administración, de 139 IES participantes, 50% o más de estudiantes que concluían sus estudios en 94 de ellas, tenían “testimonios no aprobatorios”. Solo en tres de ellas la proporción era menor al 10%.
- En Ingeniería industrial, en 32 de 70 IES, la mitad o más de estudiantes que terminaron sus estudios tenían “testimonios no aprobatorios”. Y en el otro extremo, hay 5 IES con este programa donde la proporción de alumnos con “testimonios no aprobatorios” fue menor a 10%.

Esta información es valiosa para contar con indicadores compartidos de calidad en los aprendizajes, aunque debe hacerse una revisión crítica que permita ampliar y asegurar la vigencia del contenido de los EGEL, que hasta ahora son el único instrumento en México para tener una aproximación común a resultados de aprendizaje.

No todas las IES usan las pruebas EGEL, ya que se abocan a la evaluación disciplinar específica de 42 programas de licenciatura e ingeniería, cuyo núcleo básico se identifica con carreras tradicionales. Así, para valorar la calidad de la formación disciplinar en otras carreras de vanguardia, las universidades han optado por elaborar instrumentos de evaluación, como la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo o la Universidad Anáhuac, entre otras.

En el caso de la evaluación de resultados en la promoción de competencias transversales, hay IES que recurren a instancias internacionales como el College Board o el Council for Aid to Education, CAE. Este

Consejo diseña y aplica el College Learning Assessment que utilizan universidades estadounidenses, latinoamericanas, europeas y mexicanas. El ITESO, la UDG y la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey utilizan el CLA+ para determinar el nivel de logro en competencias de escritura, pensamiento crítico y solución de problemas. Los resultados de México muestran un área de oportunidad importante en el desarrollo de estas habilidades, ya que, en promedio, el 49% de estudiantes requiere de mayor apoyo para consolidar su pensamiento crítico hacia el final de su carrera, en comparación con un 22% en universidades similares de Estados Unidos.

La ventaja de estas evaluaciones es que se abocan a evaluar habilidades que se utilizan en cualquier carrera y cuyos resultados pueden compararse con estándares internacionales. Incluso los resultados del CLA+ pueden contrastarse de acuerdo con la clasificación de calidad de Carnegie, que incluye a 3,939 instituciones americanas y permite focalizar los comparativos con IES que tienen programas de posgrado, técnicos, colegios asociados, entre otros.⁵

Estas experiencias y la necesidad de unificar estándares de calidad han tomado relevancia de forma paralela al establecimiento de un nuevo Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES). Los retos parecen ser muy grandes, entre otros por los dilemas metodológicos para la agregación de reportes diversos, y porque la investigación demuestra que uno de los elementos asociados a la calidad de aprendizajes para la vida profesional, son las habilidades del siglo XXI y las habilidades socioemocionales (Arias *et al.*, 2020) que requieren, para su valoración, de apreciaciones cualitativas. Conforme se tengan los primeros resultados, se podrá avanzar en las lecciones aprendidas sobre los componentes propuestos para la autoevaluación, los que no fueron abordados por las IES y cómo cada tipo de IES los trató de forma

⁵ En <https://carnegieclassifications.acenet.edu/>

específica. Esto deberá mejorar la calidad de los informes e incluir cómo se articulan con indicadores cuantitativos de cobertura, equidad o calidad de aprendizajes.

Así mismo, para lograr un cambio en los modelos de enseñanza, la formación continua docente es clave y esta no ha sido protagonista en la educación superior. En el siglo XXI, y considerando las motivaciones de las nuevas generaciones, se requieren nuevos métodos de enseñanza. En un estudio de Jiménez *et al* (2020) se identificó que el interés del estudiantado es contar con docentes que representen un modelo profesional a seguir y que les aseguren un entorno de aprendizaje flexible, donde se aprenda de manera práctica, y un ambiente de confianza.

Para atender estas motivaciones y que los estudios universitarios sean atractivos, las y los profesores requieren contar con una sólida formación disciplinar y de nuevas técnicas o recursos de enseñanza-aprendizaje. No se pueden disociar estos elementos ya que, de lo contrario, se mantienen los modelos de universidad de hace décadas en que las y los jóvenes solo escuchaban a un expositor o expositora experta.

Varias de las recomendaciones que aplican para la formación de maestras y maestros de otros niveles son igual de importantes para el nivel universitario. Por ejemplo, la necesidad de que los cursos y talleres se realicen en horario de trabajo, que impliquen espacios para el diálogo con otras y otros docentes, y que recuperen herramientas tecnológicas durante sus clases.

Igualmente, un elemento fundamental es formar a las y los docentes para modelar habilidades del siglo XXI en sus estudiantes, cualquiera que sea su asignatura o carrera. Algunas de estas habilidades son el pensamiento crítico, la innovación o la asertividad, así como diversas habilidades socioemocionales. En este ámbito, las y los profesores universitarios requieren más apoyo que sus pares de niveles educativos básicos ya que en pocas ocasiones cuentan con formación pedagógica.

La evidencia muestra la importancia de practicar habilidades para mantener un orden lógico en sus clases (de lo general a lo particular, o de un caso específico hacia principios generales), para formular preguntas retadoras, brindar explicaciones de conceptos abstractos y solicitar que sean las y los estudiantes quienes busquen su aplicación, entre otras actividades (Shim & Walczak, 2012). Igual de importante es formar a las y los docentes en prácticas de evaluación para que ofrezcan una retroalimentación constante y respetuosa para sus estudiantes.

Crear un ambiente de confianza con jóvenes que comienzan su adultez, es fundamental para promover habilidades socioemocionales en las aulas. Las y los docentes universitarios también necesitan apoyo para contar con herramientas que apoyen el autoconocimiento de las y los jóvenes, mayor tolerancia a la frustración, empatía, liderazgo y resiliencia (Elmi, 2020). En una investigación desarrollada en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, se obtuvo evidencia de que las y los estudiantes con mejor manejo de estrés superaron a otras y otros compañeros en logros de aprendizaje durante y después de la pandemia.

Consideraciones finales

En un momento en el que se llevan a cabo amplias discusiones sobre el rumbo de las sociedades en la etapa post COVID, se debe considerar que cualquier perspectiva de futuro debe reconocer que aún hay rezagos que la propia pandemia profundizó y exhibió. Los problemas estructurales se agravan con problemas coyunturales, pero se pueden identificar retos que condicionan los escenarios para la educación superior en México.

La agenda para ampliar y fortalecer la educación superior de México dio lugar a que en 2021 se renovara el marco legal, que databa de 1978. Se enfatizó en ella los aspectos de coordinación, ya que desde el último

cuarto del siglo pasado la matrícula de educación superior se expandió de 740 mil alumnos (1978) a casi 4 millones (en 2019). Además, se enfatizaba en una nueva Ley la urgencia de impulsar la calidad de la educación (excelencia) y los aspectos de financiamiento de universidades y tecnológicos públicos. Aunque estos cambios son positivos, aún persisten dilemas que van, desde la cobertura hasta la calidad educativa en las instituciones de educación superior.

México ha privilegiado, para los temas de calidad o excelencia educativa, mecanismos de acreditación de componentes y procesos de las instituciones. Pero hoy se requieren más acciones para propiciar trayectorias completas de la juventud en las IES y para que desarrollen competencias sustantivas, relevantes y pertinentes, por ejemplo:

- Ofrecer mejor información y orientación a jóvenes de bachillerato para que reconozcan el valor de la educación superior y la conciban como fase de una trayectoria con etapas previas que deben atenderse con seriedad para contar con aprendizajes sólidos que les ayuden, dentro y fuera de las aulas.
- Reconocer la caída de la matrícula de educación media superior, que es condición previa para seguir los estudios universitarios.
- Apoyar académicamente al estudiantado de bachillerato que no puede aspirar a seguir estudios superiores por falta de desarrollo de sus aprendizajes imprescindibles.
- Hacer más eficiente el apoyo con becas, para que se dirijan y lleguen a jóvenes de hogares con una situación socioeconómica más vulnerable.
- Establecer mecanismos de acompañamiento académico del estudiantado de la educación superior con brechas de aprendizajes, para reducir su abandono de las universidades.

Ya se ha señalado que, en la aspiración de ampliar las oportunidades educativas de educación superior, parece más efectivo respaldar la ampliación de instituciones existentes que tratar de empezar “de cero” en nuevas instituciones. Hacer una universidad es complejo. También se necesita reconocer que en la responsabilidad de la educación superior convergen instituciones públicas y privadas.

Un asunto que ha adquirido mayor relevancia con el crecimiento del sistema de IES es que se necesita pensar una educación superior que se vincule con su entorno de forma eficaz. Esta vinculación puede favorecerse de las siguientes orientaciones:

- La vinculación con los sectores social y productivo permite conocer oportunamente y de mejor forma las adecuaciones necesarias e innovaciones que se requieren para los contenidos de la enseñanza.
- La vinculación con otros actores, públicos y privados permite que el estudiantado pueda realizar prácticas fuera del exclusivo entorno académico, que le permita conocer la utilidad y aplicación de sus competencias en la experiencia real, así como desarrollar nuevas competencias.
- La propia vinculación entre las propias instituciones de educación superior para reconocer y aprovechar las fortalezas de cada una y potenciar su alcance, mediante mecanismos como espacios comunes, experiencias de trabajo colegiado, desarrollo de investigaciones conjuntas, intercambios de estudiantes y profesores, por ejemplo.

La próxima década no parece ser especialmente pródiga en recursos, dado el limitado crecimiento económico que estamos viviendo y que tendremos aún por algunos años. Sin embargo, para la educación superior necesitamos un compromiso con un uso eficiente y transparente de los recursos para explorar y explotar posibles oportunidades, como:

- El impulso digital acelerado por la pandemia, que puede ser una herramienta a favor de la flexibilización curricular y la ampliación de modelos educativos mediante la educación no presencial y la combinación híbrida de interacciones entre docentes y el estudiantado.
 - o Esto requiere que la sociedad amplíe el efectivo acceso al internet para todos. Pensar solamente en la conectividad en los planteles educativos ya mostró ser insuficiente. Necesitamos considerar soluciones “en mano de las personas” para poder aprovechar estas posibilidades.
- El impulso de más y mejor investigación sobre lo que es efectivo, con un enfoque de calidad, para consolidar los aprendizajes en un entorno digital. Las inversiones en estas áreas pueden ser muy elevadas y hay que tener una alta certidumbre para convencer a más instituciones de implementar los mejores modelos de educación no presencial.

La educación superior tendrá una tarea mayúscula en crear modelos de gestión de aprendizajes a lo largo de toda la vida. El cambio en los procesos de producción y servicios solo van a ser más acelerados y es necesario trabajar para que, de forma concomitante, se desarrollen modelos flexibles, pertinentes para las personas y con calidad educativa.

En este sentido, será crítica la investigación que pueda realizarse sobre características específicas de modelos de interacciones educativas que favorecen los aprendizajes de las personas de distintas condiciones, y que, a la vez, propician su permanencia en tales interacciones. Entre otros puntos clave, debe determinarse la mejor combinación de estos factores en cada contexto: presencial o no presencial, con acompañamiento o sin él, duración, tipo de actividades de auto-enseñanza, evaluación de logro.

Esta tarea necesita una nueva concepción de acreditación de aprendizajes. además de títulos por trayectos “continuos”. La puesta en marcha

del Marco Nacional de Cualificaciones será muy útil para el registro de competencias acreditadas, que garantice su reconocimiento al cumplir parámetros de calidad compartidos. En este ámbito, se observa otro espacio de colaboración con la educación media superior, que resulta un ambiente fecundo para promover entre las y los jóvenes, el valor de las credenciales y certificaciones para su futuro profesional.

La educación superior debe ser un eslabón ejemplar en el cumplimiento de la promesa de la educación como factor de movilidad social. Para las y los jóvenes de hogares con condiciones sociales más vulnerables, llegar a la educación superior representa años de esfuerzo y superación de barreras por el bajo capital cultural y participación en escuelas con carencias y fragilidades que producen brechas de aprendizajes. Aun así, cientos de miles de jóvenes logran ingresar a la educación superior. Por ello, es fundamental que se reconozca ese esfuerzo, ese mérito, e incluso el talento que han logrado desarrollar. Asimismo, deben fortalecerse sustantivamente las políticas para multiplicar la equidad de oportunidades educativas para que más jóvenes puedan alcanzar estudios de educación superior de calidad, que les brinden los conocimientos, competencias y habilidades para consolidar su formación integral como personas y puedan transitar con éxito al mundo laboral.

Hoy, de 100 niñas y niños que ingresan a la educación primaria, solo 28 logran terminar sus estudios de educación superior. El estado mexicano tiene múltiples deudas en el ámbito educativo con sus ciudadanas y ciudadanos. El acceso a una educación superior con calidad que potencie la movilidad social es una de ellas. Nos han salido muy caras las ocurrencias y las tentaciones electoreras, generando una factura aún más onerosa en tiempos de escasez presupuestal cuando se requiere invertir más y mejor en la formación de la población mexicana. El ejercicio del derecho a la educación sigue siendo precario e insuficiente para la gran mayoría de las niñas, niños y jóvenes en el país. Por ende,

hay que continuar exigiendo y colaborando para que las políticas que implementen las autoridades federales y estatales, en materia educativa, aprovechen al máximo la evidencia y la investigación rigurosa para desarrollar políticas efectivas para atender estos graves adeudos.

Referencias bibliográficas

- Arias O, E., Hincapie, D., & D. (2020). *Learning for Life: The Development of Socio-Emotional Skills and the Role of Teachers*. Interamerican Development Bank. En <http://dx.doi.org/10.18235/0002523>
- Arkes J. (1999). What do educational credentials signal and why do employers value credentials? *Economics of Education Review*, 18, 133-141.
- Consejo Nuevo León e Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey (2023). Cerrando la brecha de la escuela al trabajo. Consultado en https://bit.ly/brechas_conl
- Conklen, R. (2023, 1 de agosto). The Nearshoring Boom in Mexico: An Opportunity for U.S. Service Providers. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/nearshoring-boom-mexico-opportunity-us-service-robin-conklen/>
- Elmi C. (2020). Integrating Social Emotional Learning Strategies in Higher Education. *European Journal of Investigation in Health, Psychology & Education*, 10(3), 848-858. doi: 10.3390/ejihpe10030061
- Flores, I., M. Székely & R. Tuirán. (2019). "Educación superior para todos: ¿solución a nuestros males?" *Este País*.02/09/19 <https://estepais.com/impreso/educacion-superior-para-todos-solucion-a-nuestros-males/>
- Gallagher, S. R. (2016). *Future of university credentials: New developments at the intersection of higher education and hiring*. Harvard University Press.
- Gontero, S. y Novella, R. (2021). *El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (2024). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad [IEEC]. (2024a). Informe 3: Aprender Parejo-Habilidades para el siglo XXI y la transición al mercado laboral. https://aprenderparejo.mx/informes/hab_ml
- IEEC (2024b). Informe 4: Aprender Parejo-Gobernanza y Corresponsabilidad social. <https://aprenderparejo.mx/informes/gobernanza>
- IEEC (2024c). Impacto de los microcursos en la industria 4.0 [Proyecto en curso].
- King, M. & Zaharchuk, D. (2016). Navigating the skills shortage crisis through cultivating talent. IBM Institute for Business Value. <https://www.ibm.com/thought-leadership/institute-business-value/report/skillsstorm#>
- Levy, S. y López-Calva, L. F. (2023). ¿Qué falló? ¿Qué sigue? México 1990-2023. Versión extendida. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=74046>
- Messina, J. y Silva, J. (2017). Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28682>
- Pelster, B., Stempel, J., & van der Vyver, B. (2017). Careers and learning: Real time, all the time. 2017 global human capital trends. Deloitte. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/human-capital-trends/2017/learning-in-the-digital-age.html#endnote-sup-8>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2019). Skills matter: Additional results from the survey of adult skills. OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2019). Skills matter: Additional results from the survey of adult skills. OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>
- Secretaría de Educación Pública [SEP] (2023). Principales cifras del sistema educativo nacional. Disponible en: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>

Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023_bolsillo.pdf.

Shim, W. & Walczak, K. (2012). The Impact of Faculty Teaching Practices on the Development of Students' Critical Thinking Skills, 24(1), 16-30, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ977179.pdf>

Stoevska, V. (2021). Qualification and skill mismatch: concepts and measurement", Organización Internacional del Trabajo (OIT) https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_554348/lang--en/index.htm.

Walsh, J. D. (2020). The coming disruption: Scott Galloway predicts a handful of elite cyborg universities will soon monopolize higher education. New York Magazine, *Intelligencer*. <https://nymag.com/intelligencer/2020/05/scott-galloway-future-of-college.html>

World Economic Forum (2017). Accelerating workforce reskilling for the fourth industrial revolution: An agenda for leaders to share the future of education, gender and work. <https://www.weforum.org/whitepapers/accelerating-workforce-reskilling-for-the-fourth-industrial-revolution>

Semblanzas

Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la FLACSO- México. Profesor-investigador en el Departamento de Políticas Públicas del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 3. Su libro más reciente es *El poder de la Universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica (siglo XXI/UDUAL/U de G, 2020)*. Actualmente, es Coordinador Académico del proyecto Jalisco a futuro 2050, en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la U. de G. Desde 2012 es columnista de *Campus*, suplemento del diario *Milenio*.

Gerardo Blanco

Es profesor investigador de tiempo completo y director académico del Centro para la Educación Superior Internacional (CIHE) en Boston College. Es también especialista en el programa Fulbright y miembro del consejo consultivo de la Organization Universitaria Interamericana. Sus líneas de generación del conocimiento se enfocan en los procesos de internacionalización y cómo éstos interactúan con el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Es licenciado en Innovaciones Educativas por la Universidad de las Américas-Puebla, maestro en Educación Superior por la Universidad de Maine y doctor en Educación por la Universidad de Massachusetts-Amherst.

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Administración Pública por la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos, Maestro en Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Abierta de Cataluña, España. Doctorante en Gestión de la Educación Superior por la Universidad de Guadalajara. Ha participado como autor y coautor en más de 30 publicaciones. Entre sus líneas de investigación se encuentra el financiamiento a la educación superior en México, la fiscalización y el ámbito de las políticas públicas. En la Universidad de Guadalajara se ha desempeñado como Rector General (2013–2018). En el ámbito de la administración pública, como Diputado Federal y actualmente es Regidor del Ayuntamiento de Guadalajara y Profesor investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara.

Enrique Cabrero Mendoza

Es Investigador Emérito por el Sistema Nacional de Investigadores; Doctor en Ciencias de Gestión por la Escuela de Altos Estudios en Administración (HEC) de Francia. Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciado en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Ha sido profesor visitante en diversas instituciones académicas como la École Normale Supérieure, la escuela H.E.C, y el Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po), en Francia; la Universidad de Birmingham en Gran Bretaña; y la Universidad Autónoma de Barcelona en España; entre otras. Ha escrito y editado más de 30 libros y una centena de artículos. Los principales temas que han motivado su investigación se centran en políticas públicas. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), y ha sido Director General del CIDE y del CONACYT. Actualmente es Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Arturo Cherbowski Lask

Director Ejecutivo de Santander Universidades y Director General de Universia México. Arturo Cherbowski Lask trabaja a favor de la educación superior en México desde hace más de 15 años. Por su trayectoria se ha especializado en temas de educación superior, innovación educativa, internacionalización y movilidad académica. Ha participado en diversos foros nacionales e internacionales y liderando iniciativas de impacto para el desarrollo de la comunidad educativa y la sociedad en México. Dirige proyectos que apoyan el desarrollo de las universidades a través de una oferta de valor que incluye el impulso al emprendimiento, la generación de mejores prácticas para la innovación educativa y la digitalización de las universidades. Es politólogo por la Universidad de Berkeley, California y tiene una maestría y un doctorado por la Universidad de Yale.

Marco Antonio Fernández

Es doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Duke. Estudió su licenciatura en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, donde coordina la Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad. Asimismo, es investigador asociado de México Evalúa, donde coordina el Programa Anticorrupción y de Educación. Se especializa tanto en temas de política educativa como de combate a la corrupción y rendición de cuentas. En el área académica ha sido investigador visitante del Centro México-Estados Unidos en la Universidad de California en San Diego y profesor visitante en la universidad de Humboldt en Alemania.

Fernanda García Sánchez (IMCO)

Directora de Sociedad Incluyente. Licenciada en Ciencia Política por el ITAM y maestra en Políticas Públicas por la London School of Economics. Cuenta con una certificación de Evidencia para la igualdad por la Universidad de Harvard y cursó el diplomado de Género y Feminismos de

la Universidad del Claustro de Sor Juana. Impulsa el desarrollo de talento y la participación económica de las mujeres con base en evidencia. Dentro del IMCO se enfoca en medir las brechas de género que existen en el mercado laboral, así como en analizar la oferta y demanda de habilidades con el objetivo de promover mejores oportunidades económicas para toda la población. Antes de unirse al IMCO fue consultora en asuntos públicos en De la Calle, Madrazo, Mancera.

Bernardo González-Aréchiga

Economista con formación en Tecnológico de Monterrey, Universidad de Essex y Universidad del Sur de California. Es Secretario General de FIMPES. Fue Rector Institucional de UVM y Vicepresidente Académico de Laureate México. Director Fundador de la Escuela de Graduados en Administración Pública del Tec de Monterrey. Director fundador del Mercado Mexicano de Derivados. Ha participado en consejos de Instituciones Financieras, ONGs y comités de instituciones públicas.

Alma Maldonado-Maldonado

Es investigadora en el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV en Ciudad de México. Es especialista en temas relacionados con política pública en educación superior, en políticas científicas y en educación comparadas. Es editora del blog de educación de la revista “Nexos” llamado “Distancia por tiempos”.

Francisco Marmolejo

Es Presidente de Educación Superior de la Fundación Qatar, en donde tiene a su cargo la coordinación del sistema de 8 universidades que se encuentran enclavadas en la Ciudad Universitaria de Doha, Qatar. Trabajó en el Banco Mundial como Coordinador Global de Educación Superior. Fundó y dirigió el Consorcio de Cooperación de la Educación Superior de América del Norte (CONAHEC), una red de más de 160 universidades principalmente de Canadá, Estados Unidos y México, con sede en la Universidad de Arizona, EEUU, institución en la que además fungió como

Vicerrector. Realizó sus estudios de licenciatura y posgrado en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), institución que le ha otorgado el Doctorado Honoris Causa. Esta misma distinción también le ha sido otorgada por otras cuatro prestigiosas universidades mexicanas. Participa regularmente en foros internacionales sobre temas de educación superior, ha impartido conferencias y cursos especializados en más de 90 países y escribe en medios especializados en temas de educación internacional.

Carlos Iván Moreno

Licenciado en Finanzas por la Universidad de Guadalajara, maestro en Administración Pública por la Universidad de Nuevo México y doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Illinois. Es profesor titular en la UdeG y miembro del SNII del CONAHCYT. Ha sido investigador visitante en la Universidad de Chicago y en la Universidad Northwestern. Su investigación se centra en la gobernanza universitaria, las políticas comparadas de educación superior y en la innovación educativa. Miembro de Mexicanos Primero Jalisco, del CONAHEC y asesor del University Design Institute de la Universidad Estatal de Arizona (ASU). Es Editor General de la revista Educación Superior y Sociedad (ESS) de UNESCO- IESALC. Analista y columnista en Milenio y NEXOS.

Roberto Rodríguez Gómez

Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Instituto de Investigaciones de la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Director del Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior: Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.



El futuro de la política de educación superior en México.

Los rezagos y las oportunidades

se editó en mayo de 2024

en Trauco Editorial

Prolongación Colón 155, int. 115. Tossá

Tlaquepaque, Jalisco, México.

La edición consta de 1 ejemplar.

Los textos que se compilan en este volumen, son resultado de reflexiones diversas y propuestas puntuales, que algunos miembros de la comunidad académica especialistas en la materia han elaborado, para nutrir el debate sobre qué hacer con las políticas de apoyo a la educación superior en México. La intención es que esta compilación circule a través de las comunidades universitarias, de científicos, tecnólogos, funcionarios, empresarios, políticos, legisladores, periodistas y observadores diversos del entorno nacional. Se trata de textos que continúan mejorándose y ampliándose, son documentos en trabajo continuo, que se retroalimentan de la discusión y el intercambio, no se trata de versiones acabadas, sino de avances en la reflexión. Su objeto es ese, detonar la generación de nuevas ideas y nuevas propuestas.

Siendo este año de 2024 un año que quisiéramos recordar como un año de deliberación amplia sobre las diversas alternativas en la construcción de una agenda de políticas públicas renovadas, el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno junto con el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, decidimos llevar a cabo esta compilación de textos que reflexionan y promueven ideas acerca de cómo renovar la política nacional en la materia.

