



La gobernanza federalista de coordinación y la perspectiva expansiva de la educación superior en México

GERMÁN ÁLVAREZ MENDIOLA

Departamento de Investigaciones Educativas,
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CINVESTAV-IPN.

Resumen

Con el fin de identificar los desafíos educativos que implica la nueva gobernanza, propuesta como medida legislativa de recuperación postpandémica, se analizan las políticas actuales de la educación superior en México. Este enfoque, al ser un modelo dominado por el gobierno federal, con participación escasa de profesores, estudiantes y sectores externos, y con falta de modelos de financiamiento claros para la ejecución de acciones, ha propiciado la obstaculización del cumplimiento de los objetivos de expansión, equidad y calidad educativa.

Palabras clave: gobernanza federalista, educación superior, México.

DOI: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2023.97.700>

A governança federalista da coordenação e a perspectiva expansiva do ensino superior no México

Resumo

Com a intenção de identificar os desafios educacionais que implicam a nova governança, proposta como medida legislativa de recuperação pós-pandemia, analisam-se as políticas atuais do ensino superior no México. O foco, por ser um modelo dominado pelo governo federal, com pouca participação dos professores, estudantes e setores externos, e com falta de modelos claros de financiamento para a implementação de ações, tem promovido a obstrução do cumprimento dos objetivos de expansão, equidade e qualidade educacional.

Palavras-chave: governança federalista, ensino superior, México.

The Federalist Governance of Coordination and the Expandable Perspective of the Higher Education in Mexico

Abstract

In order to identify the educational challenges posed by the new governance proposed in the legislative context as a postpandemic recovery measure, current policies in Mexican higher education are analyzed. This model, dominated by the federal government, with limited involvement of professors, students, and external sectors, and lacking clear funding bases for the implementation of actions, has hindered the achievement of expansion, equity, and educational quality objectives.

Keywords: federalist governance, higher education, Mexico.

Introducción

En el sexenio que pronto concluirá, ocurrió un cambio importante en el patrón de gobernanza de la educación superior. Gracias a las reformas legales, emergió un nuevo gobierno que deja atrás el modelo evaluativo y de financiamientos extraordinarios para dar lugar a una pauta federalista de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y niveles de autoridad, a través de organismos colegiados nacionales y estatales, con base en nociones de planeación y en la creación de sistemas estatales, y bajo la optimista perspectiva expansiva generada por la obligatoriedad, gratuidad y universalización establecidas en la Constitución y en la Ley General de Educación Superior (LGES). Está guiada, además, por un enfoque de derechos humanos, equidad e interculturalidad.

Sin embargo, este nuevo modelo está cercado por el mismo gobierno federal: abundan los ataques contra los universitarios y, sobre todo, prevalece una estricta política de austeridad que limita el desarrollo y la expansión de la educación superior. La creación de la Universidad para el Bienestar Benito Juárez fue la única iniciativa concreta para la expansión, pero, además de sus numerosos problemas, no ha tenido impacto relevante en el crecimiento de la matrícula y sirve a los fines retóricos del populismo gubernamental.

En nada ayudó a esta complicada situación la pandemia de covid-19. El gobierno fue incapaz de propiciar un enfoque educativo pertinente y de proporcionar los recursos específicos necesarios. Ante ello, el número de estudiantes de primer ingreso se redujo durante la pandemia, varias instituciones perdieron alumnos, especialmente las privadas, y los impactos negativos sobre el aprendizaje siguen siendo desconocidos.

A través de un análisis de las políticas recientes de la educación superior mexicana y de los principales problemas relacionados con la expansión del sistema y del financiamiento, este ensayo se propone hacer una revisión panorámica de la nueva gobernanza que emerge del nuevo entorno legislativo en el contexto de la compleja recuperación postpandemia.

La gobernanza y la legislación sobre educación superior

La gobernanza de los incentivos, que se concentraba en coordinar y orientar la educación superior mediante la articulación del logro de indicadores con los financiamientos extraordinarios, ha sido sustituida por una gobernanza basada en la coordinación sistémica entre la federación, los estados y los municipios, a través de la definición de roles y procedimientos de los diferentes componentes del sistema de educación superior y la planeación nacional y estatal. Esta gobernanza implica una federalización y descentralización de la educación superior, para lo cual ha propuesto diferentes mecanismos, muchos de ellos aún en ciernes, como la participación

colegiada de todos los niveles de autoridad de la educación superior, la configuración o reinstalación de las estructuras locales de planeación, el sistema de evaluación y acreditación, el espacio de la educación superior, el sistema de créditos y el marco nacional de calificaciones. Esta gobernanza garantiza la autonomía de las Instituciones de Educación Superior (IES) y su participación en reformas a sus leyes orgánicas, evitando cambios unilaterales en la legislación de universidades autónomas. Este modelo opera principalmente a través del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) y de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).

Las funciones del CONACES son numerosas; basta enumerar las más relevantes para formarnos una idea: interacción con niveles educativos previos, elaboración de programas nacionales y estatales, articulación de subsistemas, establecimiento de lineamientos de movilidad, elaboración de propuestas de investigación, y generación de condiciones educativas para implementar políticas de la educación superior. Este órgano es liderado por el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Secretariado Técnico Conjunto, integrado por el Subsecretario de Educación Superior y el Secretario General Ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con participación de diversas autoridades educativas, instituciones de educación superior y otros actores. Sin embargo, la inclusión de docentes, estudiantes y otros agentes es muy limitada, y no hay representantes externos a la educación superior, como empresarios y sociedad civil. A pesar de esas ausencias, el CONACES es un órgano de gran tamaño y no puede ser un espacio deliberativo efectivo. Por ello, cumple una función simbólica de legitimación de decisiones que se procesan en el gobierno federal y en las comisiones que conforma para atender asuntos específicos de la agenda de políticas en educación superior. Debe notarse que esta gobernanza modifica el rol de actores clave, como la ANUIES, que históricamente ha representado a IES públicas y privadas, y ha sido un espacio para debatir propuestas educativas. Ahora, muchas de esas funciones se llevan a cabo directamente en el CONACES.

Una parte básica del nuevo modelo, al menos en el diseño de la coordinación sistémica, es el desarrollo de sistemas estatales de educación superior mediante coordinaciones estatales organizadas en las COEPES. No obstante, en virtud de que cada entidad federativa parte de una situación diferente, las capacidades para la coordinación estatal y la construcción de sistemas estatales serán muy heterogéneas. Casi todos los estados cuentan con una COEPES armonizada a la LGES, pero su reactivación es, en su mayoría, reciente. Ya se verá en qué medida las COEPES tienen capacidad para equilibrar los objetivos y políticas nacionales con las condiciones y características locales de los sistemas estatales y las instituciones en particular. Se trata sin duda de un asunto de construcción de capacidades institucionales de coordinación y generación de acuerdos, pero también de asignación de recursos, que, como veremos enseguida, son insuficientes para sostener la perspectiva expansiva de la gratuidad.

La obligatoriedad, la gratuidad y la universalización de la educación superior son los conceptos cruciales para hacer crecer la educación superior establecidos en la Constitución y en la LGES, propuesta del gobierno actual.

Con el fin de asegurar a largo plazo la financiación requerida, la Constitución mandata la formación de un fondo federal especial. No obstante, este mandato fue atenuado por la LGES al establecer que dicho fondo se asegurará de manera gradual y según la disponibilidad presupuestaria. En otras palabras, un ordenamiento menor, la LGES, contradiciendo la Constitución, trasladó a las autoridades hacendarias federales la facultad para decidir sobre la creación del fondo de gratuidad. Hay que decir que la LGES tiene un aspecto positivo en cuanto al financiamiento; esto es la inclusión de presupuestos plurianuales para infraestructura, respondiendo parcialmente a la antigua solicitud de la ANUIES para otorgar estabilidad presupuestaria a las instituciones públicas. Lamentablemente, el fondo federal de gratuidad y la plurianualidad no se reflejaron en los presupuestos de 2020, 2021 y 2022.

La nueva gobernanza dejó prácticamente intocado el régimen de regulaciones de la educación superior privada. La LGES regula el reconocimiento oficial de programas académicos (Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, RVOE), la promoción de su excelencia y la asignación de becas que el sector privado debe hacer. La ley introduce algunos cambios en el proceso de obtención de RVOE, como la necesidad de un reglamento y un programa de mejora institucional, y especifica la vigencia y no transferibilidad de los RVOE, así como las sanciones. Aunque detallada en algunos aspectos, la LGES omite temas como los derechos de los estudiantes o el control de la obligación de las instituciones configuradas como sociedades o asociaciones civiles de reinvertir las ganancias. En suma, en lo que respecta al sector privado, se mantuvo el histórico pacto de baja regulación y nulo control sobre la extracción de utilidades y baja reinversión.

En el plano de las orientaciones políticas que guían la nueva gobernanza, la LGES incorporó una amplia variedad de criterios de política, como la mejora continua, la equidad, la vinculación social, la integridad académica, la cooperación y el desarrollo, la planificación y evaluación, las necesidades de los estudiantes, la prevención de la deserción, la interculturalidad, la seguridad, la articulación con otros niveles educativos, el acceso a tecnologías de la información y la innovación, entre otros. Aunque estos criterios dan a la LGES un carácter progresista, carece de mecanismos y compromisos financieros específicos para su implementación.

En el presente, el CONACES trabaja en la elaboración de programas como el Nacional de Educación Superior y los Estatales de Educación Superior; la Ampliación de la Oferta de Educación Superior; la Igualdad de Género y Espacios Libres de Violencia; el Espacio Común de Educación Superior; y el Marco Nacional de Cualificaciones. También desarrolla sistemas de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos; Evaluación y Acreditación de Educación Superior; Información de Educación Superior, y Participación Social y Consulta en Vinculación. Conviene subrayar que, a un año y medio de concluir la administración federal actual, estos temas han tenido escaso desarrollo en términos prácticos: no hay cursos de acción, no hay recursos específicos y no hay informes claros de avances. Por ejemplo, circulan diversas versiones del Programa Nacional de Educación Superior, pero su redacción final no ha sido presentada todavía (10 de agosto de 2023).

La gobernanza delineada en la LGES ofrece la oportunidad de reducir el centralismo político en educación superior, pero no el centralismo presupuestario, pues la Secretaría de Hacienda mantiene un estricto control sobre la distribución y uso de los recursos. En el seno del CONACES circula la propuesta de que es necesario contar con garantías de financiamiento e impulsar cambios en la distribución de fondos mediante reformas en las leyes de Coordinación Fiscal, Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y Contabilidad Gubernamental, y de la creación de un Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior y un nuevo fondo del Ramo 33 para cumplir con la LGES (Comisión de Financiamiento del CONACES (2022b)).

El problema central de la gobernanza y de los objetivos gubernamentales en educación superior se relaciona con el marco legal de las finanzas públicas y la política de austeridad del gasto. En el seno del gobierno federal, es evidente la existencia de dos orientaciones diferentes: por un lado, la expansiva, sostenida por la Subsecretaría de Educación Superior con base en la Constitución y, por el otro, la restrictiva, representada por la Secretaría de Hacienda, cuyas implacables políticas de austeridad impiden financiar los mandatos constitucionales. La prioridad política y presupuestaria que el gobierno federal ha dado a los grandes proyectos de infraestructura impacta negativamente la inversión pública en educación (y otras áreas como la salud). Es incierto hasta qué punto los gobiernos estatales y las instituciones educativas se adaptarán a la política federal sin enfrentar conflictos por la falta de recursos.

La nueva gobernanza es un retorno a la planificación estatista. La colegialidad en las deliberaciones y decisiones, la descentralización y el diálogo para alcanzar consensos son importantes, pero queda por ver si la orientación planificadora logrará una gobernanza eficiente y reducirá las tendencias de fragmentación en el sistema y la propensión de algunas instituciones a comportamientos fuera de norma.

Algunos expertos sostienen que la recién implementada gobernanza ofrece posibilidades para el avance de la educación superior (cf. Rodríguez, 2021). Sin embargo, esta gobernanza se centra en la coordinación de las autoridades de las distintas partes de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), bajo el control del gobierno federal. El gobierno federal parte de la premisa de que el sistema se basa en voluntad y planificación más que en políticas de financiamiento adecuado, normas claras, evaluación y construcción de confianza en el desempeño de las IES, considerando la complejidad del sistema (Acosta, 2021). Sin embargo, a menos de que se realicen cambios en la legislación y en la política de gasto público, los objetivos de expansión y equidad quedarán en el papel.

En este marco general de la nueva gobernanza ¿qué podemos decir de las políticas de financiamiento, ampliación de la cobertura y evaluación, en un contexto pandémico que agregó problemas y complejidad a nuestro sistema de educación superior?

Financiamiento, obligatoriedad y gratuidad

Los numerosos problemas que desde hace varias décadas tiene el financiamiento de la educación superior han sido poco atendidos. En este sexenio, la pretensión de hacer la educación superior obligatoria, gratuita y universal ha agregado mayores presiones sobre el sistema y las instituciones en particular. El CONACES considera no solo la necesidad de atender los problemas estructurales del financiamiento sino también la de emprender importantes cambios legales y acrecentar los montos de los recursos con el fin de superar rezagos y lograr los objetivos expansivos. El CONACES (2022b) aprobó hace dos años el documento “Modelo y política de financiamiento para asegurar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior”, el cual propone avanzar hacia un nuevo enfoque de financiamiento para posibilitar el acceso a la educación superior en todo el país y hacer frente a la precaria, y en algunos casos insostenible, situación económica de las instituciones de educación superior públicas. El documento presenta un diagnóstico de la realidad financiera, del proceso de asignación de recursos a las IES y de los desafíos que impactan los objetivos de expansión y equidad planteados por el gobierno federal.

En resumen, la CONACES sostiene que la asignación automática de recursos no toma en consideración la diversidad de modelos académicos, la cantidad de estudiantes ni las particularidades territoriales de las IES, lo que perpetúa la desigualdad en el sector. Asimismo, el aumento presupuestario no se ha correspondido proporcionalmente con la expansión de la matrícula estudiantil y la oferta educativa. Esta disparidad pone en peligro la capacidad de las IES para ofrecer una educación de calidad. La reducción de los presupuestos extraordinarios desde 2015 ha afectado la ejecución de proyectos en las instituciones, especialmente en escuelas normales y universidades interculturales. Los compromisos financieros derivados del crecimiento de las IES y la contratación de nuevo personal docente no se han integrado adecuadamente en el presupuesto regular, generando dificultades financieras y administrativas. Las IES enfrentan negociaciones anuales complejas con los gobiernos federal y estatales para asegurar recursos adecuados, lo que limita la planificación a largo plazo y la estabilidad financiera. Las disparidades en las contribuciones económicas entre la Federación y los estados tienen un impacto negativo en las IES que dependen de financiamiento de los estados, agravando aún más las desigualdades en el sistema. La asignación presupuestaria carece de una vinculación efectiva con la planificación nacional, estatal e institucional, lo que dificulta la coordinación y la implementación de políticas educativas coherentes. La falta de cumplimiento del requisito de destinar al menos el 1% del PIB a la investigación en IES públicas restringe el desarrollo de actividades de investigación y la innovación educativa. El aumento de pasivos financieros en IES estatales y federales, relacionados principalmente con costosas obligaciones de pensiones

y jubilaciones, representa una amenaza significativa para la sostenibilidad financiera de las instituciones. A pesar de los mandatos legales y las disposiciones de la Ley General de Educación Superior, la falta de un fondo federal destinado a asegurar la universalidad, obligatoriedad y gratuidad de la educación superior impide la realización de estos objetivos. A todo lo anterior debemos agregar la supresión a partir de 2022 de los fondos asignados a las Becas “Elisa Acuña”, las cuales apoyaban a estudiantes de bajos recursos.

En resumen, el proceso de asignación de recursos a las IES enfrenta obstáculos que perpetúan la desigualdad y acrecientan los riesgos financieros de las instituciones. Se requieren reformas sustanciales en la asignación presupuestaria y en la planificación para garantizar un sistema educativo más equitativo y sostenible.

Ampliación de la cobertura¹

El gobierno federal propuso la meta de alcanzar un nivel de cobertura de 50% en 2024 y de 60% en 2030 para lograr la universalización y la gratuidad de la educación superior (SEP, 2020). Este enfoque optimista se nutrió tanto de la retórica populista del gobierno como de las tendencias previas sobre el incremento de la matrícula. De hecho, en el ciclo académico 2020-2021, la cantidad de estudiantes inscritos en programas de licenciatura ascendió a 4,411,949, un aumento de 18% en comparación con el ciclo 2015-2016. Este crecimiento rápido en la última década fue impulsado en parte por la educación a distancia, que representa en la actualidad 18% del total de estudiantes en programas de licenciatura. Por otra parte, la tasa bruta de cobertura aumentó en seis puntos porcentuales entre 2015-2016 y 2020-2021, alcanzando el 42%. Esto se debió a un crecimiento demográfico más moderado en comparación con el aumento en la matrícula estudiantil.

No obstante, cumplir con las metas de cobertura se vislumbra como una tarea impracticable debido a las políticas de austeridad y al estancamiento de la demanda generado por la pandemia. Los datos más recientes muestran que la expansión se ha desacelerado: el número de estudiantes de educación media que no ingresaron a la educación superior pasó de 213,680 en el ciclo 2019-2020 a 359,898 en el ciclo 2020-2021, lo que resultó en una reducción en la tasa de absorción de 72.2% a 63.6%. Se estima que la tasa de abandono de la educación superior en el ciclo 2021-2022 fue de 8.5%, lo que equivale a más de 300 mil estudiantes. Además, entre los ciclos académicos 2018-2019 y 2020-2021, la cantidad de nuevos ingresantes a programas de licenciatura disminuyó en 4.6%, representando una disminución de 51,130 estudiantes.

Evaluación

El enfoque evaluativo promovió una “cultura de la evaluación”, aunque no necesariamente una “cultura de la calidad” ni de la rendición de cuentas. Esta cultura ha surgido de la adaptación a criterios e indicadores, creando un ecosistema con elementos interconectados pero carente de una lógica cohesiva (Vera y González, 2018). Con el tiempo, se formó el consenso de

que el paradigma basado en la evaluación y los incentivos estaba agotándose: los avances en la calidad y pertinencia de la educación, así como la posición de México en la esfera científica, tecnológica e innovadora a nivel mundial, no habían sido significativos.

La formulación de la LGES tomó en cuenta las críticas dirigidas hacia la evaluación, especialmente en relación a su conexión a los incentivos. La ley reemplazó el concepto de calidad con los de “mejora continua” y “excelencia”, y mandató la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES). Este sistema, que se encuentra apenas en etapa de diseño, se concibe como un conjunto integrado y articulado de autoridades, instituciones, organizaciones, instancias, mecanismos e instrumentos, con el propósito de diseñar y coordinar estrategias y acciones para la mejora constante. Además de lo dispuesto en la ley, en los Términos de Referencia de la convocatoria a foros de consulta (SES, 2021), se establece que la evaluación no estará ligada al financiamiento; será de carácter diagnóstico en lugar de punitivo; considerará la diversidad institucional y las distintas situaciones y contextos; no priorizará estándares de desempeño y se centrará en procesos de autoevaluación.

El CONACES (2022a) ha instado a las IES a suscribir un acuerdo nacional para fomentar la mejora continua de la educación superior, que básicamente reitera consideraciones y criterios expresados en la LGES y otros documentos. Este acuerdo puede interpretarse como la promoción de un ambiente de consenso que genera la obligación moral de las instituciones de establecer el SEAES. Sin embargo, no se trata de política pública en sentido estricto, pues no hay cursos de acción específicos ni financiamientos asociados.

La magnitud y complejidad de esta iniciativa es considerable, y aunque existen diversos elementos interconectados, la



falta de una integración conceptual y procedimental dificulta su coherencia. Dado que los propósitos y criterios son tan variados y amplios, lograr la articulación deseada se antoja una tarea casi imposible y suscitan numerosas interrogantes (cf. Backhoff, 2021).

Los efectos de la pandemia por covid-19

La irrupción de la pandemia por covid-19 trastocó todos los procesos en curso relacionados con la educación superior, y generó para el gobierno federal y las IES desafíos inéditos que solo de manera limitada pudieron ser encarados. La construcción de la nueva gobernanza comenzó justamente en el periodo de interrupción de las actividades educativas presenciales. Al desconcierto inicial le siguieron la incapacidad gubernamental para generar una gobernanza de emergencia y propuestas educativas adecuadas, y la decisión de no destinar recursos financieros adicionales que amortiguaran las grandes desigualdades entre las instituciones y entre los estudiantes en lo que respecta a la infraestructura y equipamiento de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Tras la declaración de la emergencia sanitaria en 2020, aproximadamente 36.6 millones de estudiantes de todos los niveles dejaron de asistir físicamente a las instituciones educativas. De este número, alrededor de 5 millones correspondieron a estudiantes de educación superior. Fue necesario implementar de manera acelerada la educación a distancia a través de TIC. A diferencia de otros países que retornaron a la presencialidad entre 2020 y 2021, en México la suspensión de clases se extendió 17 meses. Durante este periodo, el gobierno federal emitió pautas y llamados generales para que las instituciones participaran en diversos ámbitos, como dar apoyo a las autoridades sanitarias, continuar los servicios educativos mediante el uso de TIC y colaborar con los sectores productivos locales (SES, 2020). Sin embargo, no se propició la formación de una gobernanza para respaldar a las instituciones de educación superior y fomentar acuerdos, agendas, inclusión de actores, flexibilidad y recursos para abordar específicamente los desafíos de la educación superior (como el aprendizaje virtual, proyectos, equipos, cambios en enfoques y prioridades educativas e investigativas, formación). La política educativa quedó subordinada a la estrategia de salud del gobierno, lo que profundizó las desigualdades estructurales en la educación (Casanova y González, 2022). La ANUIES (2020b; 2020c) emitió recomendaciones generales de diverso tipo, muchas de las cuales hicieron eco a las generalidades provenientes del gobierno, pero careció de los recursos y del liderazgo para emprender con las IES de manera conjunta programas novedosos para atender la enseñanza, coordinar los esfuerzos y compartir los recursos disponibles. En suma, las recomendaciones del gobierno federal y de la ANUIES fueron de sentido común y carecieron de especificidad y financiamientos; sobre todo, eludieron impulsar alternativas novedosas, limitándose a trasladar los modelos de enseñanza tradicionales a la virtualidad.

La interrupción de las clases impuso la necesidad de una transición apresurada hacia la enseñanza virtual, al mismo tiempo que se trataba de lidiar con la incertidumbre y cerrar las brechas digitales existentes. Empe-

ro, no se disponía de recursos tecnológicos suficientes ni de personal especializado en tecnología para abordar el alto volumen de interacciones y las demandas tecnológicas que la pandemia generó (Ponce *et al.*, 2020). Las instituciones, en diversos grados, se encontraban desprovistas de planes y estrategias para asegurar la continuidad académica en situaciones contingentes. La transición a modalidades de educación en línea también se vio limitada por la falta de capacitación en tecnología educativa, carencia de recursos didácticos y ausencia de diseño de ambientes virtuales de aprendizaje. Esta situación se vio agravada por las dificultades de adaptación de la infraestructura educativa, especialmente en áreas como laboratorios, prácticas profesionales, actividades deportivas y culturales. Además, la falta de una concepción clara de cómo evaluar el aprendizaje en los nuevos contextos de enseñanza y las condiciones de vida de los estudiantes contribuyó a este desafío. Adicionalmente, la oferta de apoyo psicopedagógico para los estudiantes fue insuficiente (Ponce *et al.*, 2020).

Una multitud de procesos se llevaron a cabo fuera de las plataformas educativas, utilizando las herramientas tecnológicas que los profesores y estudiantes tenían a la mano. La modalidad de enseñanza a distancia aumentó la carga de trabajo de los docentes y requirió una inversión considerable de tiempo. Se percibió una falta generalizada de estándares de calidad y modelos de evaluación para la enseñanza y el aprendizaje en entornos virtuales. A estos problemas se sumaron las complicaciones en los procesos de gestión académico-administrativa de las IES, como la selección de estudiantes, las inscripciones, la asignación de cursos y horarios, la emisión de documentos y los procedimientos de titulación. Además, surgieron dificultades en la comunicación eficaz entre los diversos actores (Ponce *et al.*, 2020).

Por otro lado, una parte significativa de los usuarios enfrentó obstáculos debido a la falta de dispositivos electrónicos adecuados y una conexión a internet estable. La acumulación de nuevas tareas y la ausencia de una estructura didáctica efectiva tuvieron un impacto especialmente pronunciado en los estudiantes en situación de vulnerabilidad, que carecían de recursos financieros para adquirir computadoras e internet, así como para cubrir gastos esenciales. La insuficiencia de recursos y habilidades tecnológicas llevó a muchos profesores a recurrir a soluciones improvisadas, como grupos en redes sociales o listas de correos electrónicos. Se convirtieron materiales de enseñanza presencial en archivos PDF y se utilizaron aplicaciones como WhatsApp. En resumen, los actores involucrados adaptaron los recursos tecnológicos sin seguir un enfoque uniforme en términos de sincronización (clases en tiempo real) o asincronización (descarga de contenidos).

A pesar de los esfuerzos emprendidos, las estructuras arraigadas en la enseñanza presencial ejercieron una influencia considerable en las prácticas educativas, lo cual resultó en un desplazamiento de la deseada prioridad en los estudiantes y sus procesos de aprendizaje. Informes de la ANUIES (2022) y hallazgos de investigadores como García-García (2020) indican que las clases expositivas a cargo de los docentes predominaron en gran medida; los estudiantes experimentaron dificultades en la comunicación con sus profesores durante los períodos de aislamiento; se produjo un exceso de contenidos y actividades de aprendizaje, lo cual impuso



retos a la organización y gestión del tiempo y las tareas; los alumnos a menudo se mostraron reacios a plantear sus dudas en las clases en línea, lo que resultó en una percepción limitada por parte de los profesores sobre el nivel de comprensión de los estudiantes; se careció de recursos educativos adecuados; predominó el enfoque de “salvar el semestre”, con una conexión limitada a temas relacionados con la salud y la comprensión social, psicológica y biológica de la pandemia; y se observó un aumento en las distracciones en comparación con las clases presenciales.

En términos de las condiciones para el estudio, los resultados de una encuesta realizada por la ANUIES (2022) destacan que más de la mitad de los estudiantes experimentaron un empeoramiento en la situación económica de sus familias; que las condiciones para estudiar y aprender desde casa fueron consideradas poco adecuadas o medianamente adecuadas; que hubo carencia de dispositivos tecnológicos y de conectividad; y que se presentaron deterioros en la situación académica y síntomas de estrés, ansiedad y depresión, así como limitaciones en la comunicación con los compañeros. Los porcentajes de las diferentes variables en las encuestas presentaron diferencias notables entre las instituciones, pero, en general, los problemas se mostraron más graves en las IES con recursos limitados, habitualmente con estudiantes de menores recursos económicos.

La pandemia tuvo un impacto significativo en la interrupción de los estudios, lo que se tradujo en una ralentización del crecimiento de la matrícula y una disminución en el número de nuevos estudiantes. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021), alrededor de 2.5% de los estudiantes de educación superior no logró completar el ciclo escolar 2019-2020, aproximadamente 90 mil estudiantes. Las principales razones se relacionan directamente con la covid-19 (44.6%), razones no especificadas (30.3%), la necesidad de trabajar (17.1%) y la falta de recursos (8%). En términos de matrícula total, el crecimiento entre los ciclos 2019-2020 y 2020-2021 fue apenas de 1%. Aunque la matrícula en instituciones públicas experimentó un leve aumento de 3.1%, el sector privado sufrió una disminución de 3%, debido a las dificultades económicas de las familias. El número de nuevos estudiantes en programas de licenciatura presentó una reducción significativa de 8.4%, menos drástica en el sector público (1.7%) que en el sector privado (17.7%). Esto implicó una pérdida de 11,434 estudiantes de primer ingreso en instituciones públicas y 85,708 en instituciones privadas. Los diferentes subsistemas y

tipos de instituciones tuvieron variaciones en las pérdidas de primeros ingresos, con las mayores disminuciones en las unidades descentralizadas del Tecnológico Nacional de México, seguidas por las universidades públicas de apoyo solidario y las universidades politécnicas. Por otro lado, las universidades públicas federales presentaron incrementos en sus primeros ingresos.

Sabemos que las IES realizaron diversos esfuerzos para comprender y enfrentar la pandemia, pero, aunque se han hecho intentos de recopilar sus contribuciones (ANUIES, 2020a; ANUIES-TIC, 2020), aún carecemos de estudios integrales y sintéticos sobre los resultados obtenidos. Los efectos en la vida de los estudiantes y sus adaptaciones a la educación en línea ha ganado el interés de diversas encuestas (por ejemplo, ANUIES, 2022; Ponce *et al.*, 2020), pero el gobierno federal y las IES han prestado escasa atención a los efectos sobre los procesos de aprendizaje y la magnitud de las pérdidas de aprendizaje. Apenas tenemos algunas pistas: un análisis realizado por Backhoff (2022) con datos de los años 2019, 2020, 2021 y 2022 del Examen de Competencias Básicas utilizado por algunas universidades para la admisión de estudiantes reveló que no se presentaron variaciones significativas en los resultados generales ni en las áreas evaluadas (español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales) en el grupo de casi 45 mil estudiantes evaluados durante esos años. En resumen, no contamos con evidencia sólida de la disminución del nivel de aprendizaje de los aspirantes y de los estudiantes que ya estaban inscritos en la educación superior.

Conclusiones

El modelo de gobernanza de la educación superior basado en la evaluación, los incentivos y los financiamientos especiales ha sido reemplazado por un nuevo modelo de gobernanza restringida, donde prácticamente solo participan autoridades de los diferentes niveles (federal, estatal, municipal e institucional). Este modelo está fundamentado en el federalismo, la planificación, la expansión del sistema y la promoción de la gratuidad y obligatoriedad, e incluye la construcción de sistemas de evaluación y acreditación, así como de movilidad e intercambio, bajo una perspectiva de derechos humanos, la interculturalidad y género, poniendo a los estudiantes y sus aprendizajes en el centro. Los nuevos marcos legales proveen criterios, pero carecen de indicaciones específicas en cuanto a recursos e instrumentos para su implementación. El modelo se opone a los incentivos económicos y enuncia que será diseñado un nuevo plan de financiamiento que, hasta la fecha, es inexistente.

En general, hay un consenso en que la nueva gobernanza presenta oportunidades. Sin embargo, está dominada por las autoridades del sistema de educación superior bajo el control del gobierno federal, con una participación limitada de profesores, estudiantes y sectores externos. En esta gobernanza, el gobierno federal se basa en la voluntad de los interesados y en la planificación, pero no en políticas de financiamiento adecuado y reglas claras, lo que plantea desafíos para los objetivos expansivos y de equidad.

La universalidad y gratuidad de la educación superior, así como la resolución de los problemas de las IES se enfrentan crudamente con las políticas de austeridad. La falta de un fondo federal para la gratuidad y la eliminación de presupuestos destinados a becas han afectado a estudiantes de bajos recursos.

En general, se observa una interacción compleja entre la gobernanza, las políticas gubernamentales, la pandemia y la calidad educativa en la educación superior. La ausencia de financiamiento adecuado, la desigualdad institucional en el acceso a recursos y la dificultad en la transición a la educación a distancia plantearon desafíos para el logro de metas de cobertura y calidad.

La pandemia de covid-19 tuvo efectos significativos en la educación superior. Las políticas restrictivas de gasto público y la falta de respuestas adecuadas a la emergencia sanitaria por parte del gobierno federal implicaron que las IES tuvieran que adaptarse con sus propios recursos, que son desiguales. La interrupción de los estudios, la transición a la educación a distancia y las desigualdades en el acceso a recursos tecnológicos han influido en la matrícula, las condiciones de estudio y el aprendizaje de los estudiantes. La escasez de recursos tecnológicos, la falta de capacitación y el estrés psicológico afectaron negativamente a los estudiantes y sus procesos de aprendizaje. La calidad educativa se vio comprometida, pues la educación virtual reprodujo en gran medida las prácticas educativas presenciales. Sin embargo, no existe todavía una evidencia sólida del grado de disminución de los aprendizajes.

Con la nueva gobernanza se han producido cambios en los roles de los diferentes actores decisionales, la ANUIES y las agencias de evaluación. La ANUIES parece estar asimilándose a la CONACES; las agencias de acreditación se encuentran en una situación de espera; las autoridades estatales y de las IES participan en el diseño de sistemas educativos estatales, pero las autoridades financieras mantienen una postura invariable en torno a un presupuesto restrictivo. Las aspiraciones de expansión enfrentarán obstáculos insalvables si prevalecen las políticas de austeridad y el marco normativo de las finanzas públicas.

Notas

1. Con base en datos de los *Anuarios Estadísticos de la ANUIES*, de 2015 a 2021 (<http://www.anui.es/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>).

Referencias

- Acosta, Silva, Adrián (2021). "El orden y el sistema: el desafío de una gobernanza estratégica para la educación superior". En: Guevara, Niebla, Gilberto y Acosta, Silva, Adrián (coords.). *Educación: estrategias para la recuperación*. Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara; Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, pp. 189-213, <https://editorial.udg.mx/gpd-educacion-estrategias-para-la-recuperacion-9786075712963.html>.
- Álvarez, Mendiola, Germán. La autonomía universitaria cercada: del neointervencionismo estatal a la austeridad republicana. En Adrián Acosta Silva, Germán Álvarez Mendiola, Francisco Javier Avelar González, et al. *La autonomía universitaria en la coyuntura actual*. Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1ª. Edición, 2020, pp. 217-233. ISBN 978-607-8714-61-2. https://editorial.uaa.mx/docs/autonomia_coyuntura.pdf.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-ANUIES (2020a). *Acciones de las instituciones de educación superior durante la emergencia sanitaria*. México, ANUIES, <https://educacionsuperiordurantedecovid.anui.es/inicio/>.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-ANUIES (2020b). *Acuerdo nacional por la unidad en la educación superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19*. México, ANUIES, https://web.anui.es.mx/files/Acuerdo_Nacional_Frente_al_COVID_19.pdf.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-ANUIES (2020c). *Sugerencias para mantener los servicios educativos curriculares durante la etapa de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19*. México, 17 de abril, <http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/200417111353Sugerencias+para+mantener+los+servicios+educativos.pdf>.

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-ANUIES (2022). *Informe de la Encuesta Nacional COVID-19: La Comunidad Estudiantil ante la Emergencia Sanitaria*. México, ANUIES, pp. 114, http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/Informe_COVID19.pdf.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2023). "Respeto a la Autonomía Universitaria en la UAS". En: http://www.anui.es.mx/noticias_ies/respeto-a-la-autonomia-universitaria-en-la-uas.
- ANUIES-TIC (2020). Acciones ante la contingencia y la continuidad de las universidades [Compilación de documentos de las acciones de las IES asociadas a ANUIES]. México, Comité ANUIES-TIC, <https://recursosdigitales.anui.es.mx/acciones-de-contingencia-y-continuidad-de-las-universidades/>.
- Backhoff, Escudero, Eduardo (2021). "Dudas del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior". *Campus Milenio*, México, 29 de abril. <https://suplementocampus.com/dudas-del-sistema-de-evaluacion-y-acreditacion-de-la-educacion-superior/>.
- Backhoff, Escudero, Eduardo (2022). "¿Cuánto aprendizaje se ha perdido en educación?". *Campus Milenio*, núm. 954, 30 de junio, <https://suplementocampus.com/cuanto-aprendizaje-se-ha-perdido-en-educacion/>.
- Casanova, Cardiel, Hugo y González, Ledesma, Miguel Alejandro (2022). "Universidad y pandemia: entre el triaje educativo y la reivindicación de lo público". En: Lomelí, Vanegas, Leonardo y Casanova, Cardiel, Hugo (coords.) *Universidad y futuro: los retos de la pandemia*. México, UNAM, ISSUE, pp. 141-168, <https://www.iiisue.unam.mx/publicaciones/libros/universidad-y-futuro-los-retos-de-la-pandemia>.
- Concheiro, Bórquez, Luciano (2021). *Palabras del Dr. Francisco Luciano Concheiro Bórquez, Subsecretario de Educación Superior, durante la primera sesión del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, realizada el día 18 de agosto de 2021, en el Salón Iberoamericano de la Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México*. México, SES-SEP, agosto, 14 pp., <https://www.educacion-superior.sep.gob.mx/conaces/pdf/discurso.pdf>.
- Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior – CONACES (2022a). *Acuerdo Nacional para Impulsar la Mejora Continua de la Educación Superior* (Propuesta presentada al Conaces en la sesión ordinaria del 22-02-2022). México, CONACES, 8 pp., https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/9_acuerdo.pdf.
- Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior-CONACES (2022b). *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*. México, Conaces, https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/1_presentacion.pdf
- García-García, César (2020). "Reflexiones sobre la educación superior en México: ¿qué retos agrega la pandemia por COVID-19?". *Apunte de política*, núm. 17. México, Faro Educativo-INIDE-Ibero CDMX, 6 de julio, <https://faroeducativo.ibero.mx/wp-content/uploads/2020/07/Apuntes-de-politica-17c.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI (2021). *Encuesta para la medición del impacto Covid-19 en la educación (ECOVIED-ED)*. México, INEGI, 2a ed., 33 pp., https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovied/2020/doc/ecovied_ed_2020_presentacion_resultados.pdf.
- Ponce, López, José Luis; Gutiérrez, Díaz de León, Luis Alberto; y Castañeda, De León, Luz María (coords.). (2020). *Encuesta de continuidad académica en las IES durante la contingencia por COVID-19*. México, Comité ANUIES-TIC, 96 pp., https://estudio-tic.anui.es.mx/Encuesta_Continuidad_Academica.pdf.
- Rodríguez, Gómez, Roberto (2015). "El Estado auditor y las universidades". 2º Coloquio de Sociología de la Educación. IISUE, UNAM. 25 de marzo, https://www.researchgate.net/publication/274700111_El_Estado_auditor_y_las_universidades.
- Rodríguez, Gómez, Roberto (2021). "Coordinación y gobernanza del sistema de educación superior". *Otros diálogos de El Colegio de México*, núm. 16. México, El Colegio de México, publicación trimestral electrónica, <https://otrosdialogos.colmex.mx/coordinacion-y-gobernanza-del-sistema-de-educacion-superior>.
- Secretaría de Educación Pública-SEP (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. México, SEP, julio, 178 pp. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf.
- Subsecretaría de Educación Superior-SES (2020). *Lineamientos de acción covid-19 instituciones públicas de educación superior*. México, SES-SEP, http://www.anui.es.mx/recursos/pdf/LINEAMIENTOS_COVID-19_IES_SES_VFINAL.pdf
- Subsecretaría de Educación Superior-SES (2021). *Foros regionales de consulta para el diseño del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior (SEAES). Términos de referencia para la formulación de propuestas*. México, SES-SEP, 9 pp. <https://consultaseaes.mx/downloads/3-terminos-de-referencia-para-los-foros-seaes-140921-.pdf>.
- Vera, Héctor y González-Ledesma Miguel, Alejandro (2018). "Calidad y evaluación: matrimonio del cielo y el infierno". *Perfiles Educativos*, vol. XL, 40 (número especial), pp. 53-97, <https://doi.org/10.22201/iiisue.24486167e.2018.Especial.59180>.