

# Universidades



# CONSEJO EJECUTIVO

Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

## **PRESIDENTE**

Dra. Dolly Montoya Castaño  
Rectora de la Universidad Nacional de Colombia  
(Bogotá, Colombia)

## **VICEPRESIDENTES**

### **Vicepresidente (Región Andina)**

Dr. Elio Iván Rodríguez Chávez  
Rector de la Universidad Ricardo Palma  
(Lima, Perú)

### **Vicepresidente (Región Brasil)**

Dr. Marcelo Knobel  
Rector de la Universidad Estatal de Campinas  
(San Pablo, Brasil)

### **Vicepresidente (Región Caribe)**

Dra. Miriam Nicado García  
Rectora de la Universidad de La Habana  
(La Habana, Cuba)

### **Vicepresidente (Región Centroamérica)**

Msc. Ramona Rodríguez Pérez  
Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua  
(Managua, Nicaragua)

### **Vicepresidente (Región Cono Sur)**

Dr. Hugo Oscar Juri  
Rector de la Universidad Nacional de Córdoba  
(Córdoba, Argentina)

### **Vicepresidente (Región México)**

Dr. Saúl Cuautle Quechol, S.J.  
Rector Universidad Iberoamericana  
(Ciudad de México, México)

### **Vicepresidente de Organizaciones y Redes**

Ing. Jorge Fabián Calzoni  
Rector de la Universidad Nacional de Avellaneda  
(Buenos Aires, Argentina)

### **Vicepresidente de Autonomía**

Lic. Rodrigo Arim  
Rector de la Universidad de La República  
(Montevideo, Uruguay)

## **VOCALES**

### **Vocal de Organismos y Redes**

Dra. Rossana Valeria de Souza e Silva  
Secretaria Ejecutiva del Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas  
(Brasília, Brasil)

### **Vocal de Organismos de Cooperación y Estudio**

Dra. Olivia Sanhueza  
Presidente de la Asociación Latinoamericana de Escuelas  
y Facultades de Enfermería, ALADEFE (Concepción, Chile)

### **Secretario General**

Dr. Roberto Escalante Semerena  
(Ciudad de México, México)

# Universidades

DIRECTOR

Hugo Enrique Sáez

EDITOR

Praxedis Razo

COMITÉ EDITORIAL

Analhi Aguirre. UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, MÉXICO.

Armando Alcántara. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO.

Rodrigo Arocena. UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. URUGUAY.

Sandra Carli. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA.

Sylvie Didou. CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS AVANZADOS, MÉXICO.

Claudio Rama. UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA, UDE, URUGUAY.

† Eduardo Remedi. CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS AVANZADOS, MÉXICO.

Iris Santacruz Fabila. UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, MÉXICO.

Francisco Tamarit. UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA, ARGENTINA.

Lorenza Villa Lever. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO.

COORDINADOR DE ESTE NÚMERO

Francisco Tamarit

PORTADA

*Recuerdos de una boda en el campo*, Abel Quezada. Óleo sobre tela, 46x56 cm. 1985.

CONTRAPORTADA

*Señor Pérez* (detalle), Abel Quezada. *Ovaciones-información*.

Número 1,966. Página 4. Lunes 31 de enero, 1955

INTERIORES

Abel Quezada, Paco Calderón (cortesía *Reforma*), Turcios y Editorial Era, Lizbeth Caudillo.

PLÁSTICA

Abel Quezada



DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Olivia González Reyes

TRADUCCIÓN

Ana Amador, portugués

Iliana Fuentes, inglés

CORRECCIÓN

Esaú López Fraga

## AGRADECIMIENTOS

*Encarecidos, a la familia Quezada Rueda, por todas sus diligentes atenciones.  
A José Raymundo Rodríguez Cartencén, por su obsequiosa amistad.*

## ICONOGRAFÍA

Como este número homenajea, en su centenario, al maestro Quezada, casi todas las páginas contienen su obra son las fichas técnicas correspondientes. Las pocas imágenes que no están acompañadas de su información o no son de su autoría, las referenciamos con detalle a continuación.

En el índice, detalle de cartón “La patria aquí fue”, de Paco Calderón. 14 de septiembre, 2003. En las páginas 6 y 7, ilustrando la “Presentación”, *Atriles y sillas en espera de los músicos #7*, acuarela sobre papel, 44 x 33 cm. ca. 1983. En las páginas 10 y 11, acompañando la “Introducción”, una acuarela sobre papel, *Sin título (sentado al borde del río Hudson #2)*, 38 x 28 cm. ca. 1981. En la página 108, como portadilla de “Reflejos”, *Las hermanas Goya en San Sebastián*, Óleo sobre tela, 56 x 71 cm. 1988. En “AQ, una vida en pincelazos” son varios detalles de cartones y pinturas, así como portadas de algunos de sus libros con características técnicas variadas, fuera de nuestro alcance. En “Quezada a dos voces...” hay, en orden de aparición, un retrato de Kemchs por Turcios, un autorretrato de Paco Calderón (p. 124); fragmentos del “Cartón de gracias”, *Ovaciones*, 21 de junio de 1950 (pp. 126-127); y un detalle de “Cartones hidráulicos”, *Excélsior*, 21 de junio, 1962.

La revista **Universidades** se une a la iniciativa de libre acceso a la información, por lo que se permite la reproducción total o parcial y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con finalidad comercial y que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

**Universidades** está indizada en:

- Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE)  
[www.iisue.unam.mx/iresie](http://www.iisue.unam.mx/iresie)
- Sistema Regional de Información en Línea para revistas científicas en América Latina, el Caribe, España y Portugal. (Latindex\_Catálogo)
- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC) <https://www.redalyc.org/>

**Universidades** es una publicación trimestral editada por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, UDUAL, especializada en asuntos de educación superior, en donde se analiza la dinámica, situación y perspectivas en esta área. Asimismo, conforma una tribuna para el pensamiento universitario en general y muy particularmente para el que emana de las instituciones afiliadas a la UDUAL, por lo que el material que publicamos es representativo de múltiples sectores de opinión. La proyección de nuestra revista es hacia toda América Latina y el Caribe, además de otras instancias de Europa y Estados Unidos. Toda la correspondencia deberá dirigirse a Praxedis Razo al apartado postal 2-450, Ex-Hipódromo Peralvillo, Ciudad de México o a los siguientes correos electrónicos: [praxedis.razo@udual.org](mailto:praxedis.razo@udual.org) y [publicaciones@udual.org](mailto:publicaciones@udual.org)

ISSN: 2007-5340. Publicación periódica.

Año LXXI, Nueva época, núm.86, octubre-diciembre, 2020.

DOI: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.86>

# CONTENIDO

## Horizontes de la educación superior en México hoy


PRESENTACIÓN	
<i>Hugo Enrique Sáez</i>	6
DOSSIER	
Introducción	8
<i>Francisco Tamarit</i>	
Regulación de la educación superior en México: un largo y sinuoso camino	13
<i>Roberto Rodríguez-Gómez</i>	
Revisitar las políticas para la educación superior en México: ¿de su agotamiento a su transformación?	35
<i>Angélica Buendía Espinosa</i>	
Las ideas y las prácticas. Agenda de gobierno y régimen de políticas universitarias en México	55
<i>Adrián Acosta Silva</i>	
La educación superior ante la pandemia de la COVID-19: el caso de México	73
<i>Sylvia Schmelkes</i>	
DE COYUNTURA	
Los efectos en las políticas públicas del gobierno de la cuarta transformación en la educación superior en México	88
<i>Elia Marúm Espinosa y Carmen Enequina Rodríguez</i>	
REFLEJOS	
plástica	
El dibujante centenario	109
AQ, una vida en pincelazos	110
<i>Alfonso Morales</i>	
entrevista	
Quezada a dos voces, Kemchs y Paco Calderón	124
DOCUMENTOS	
Guillermo Soberón, <i>In memoriam</i>	130
RESEÑA	
Felipe Ángeles. El Estratega	131
<i>Telésforo Nava Vázquez</i>	





Con las dificultades propias de una crisis generalizada que ha provocado la pandemia, la educación y la investigación del nivel superior han continuado funcionando en México con el auxilio de las nuevas tecnologías, al tiempo que se discute en el Congreso del país una nueva ley que regirá al sector. Como se podrá apreciar en los artículos del Dossier, así como en otras colaboraciones de este número, se analizan los problemas que afectan al sistema de las Instituciones de Educación Superior, cuyo crecimiento ha sido ostensible en las últimas décadas.

Puede ser que el contexto político y social actual no sea el más adecuado para configurar un instrumento legal que rija este sector clave de la vida nacional mexicana, cuyos antecedentes institucionales vienen dándose desde mediados del siglo XVI, experimentando transformaciones al ritmo de los acontecimientos políticos desde la época de la Reforma, del Porfiriato y luego del régimen surgido de la Revolución Mexicana, en el que sobresale la instauración de la Secretaría de Educación Pública en 1921, obra de José Vasconcelos, y la autonomía lograda por la Universidad Nacional en 1929. Aun así, es perentorio ordenar, sin uniformar, la diversidad de instituciones donde se imparte la educación superior y se practica la investigación, elemento indispensable para el desarrollo social y económico.



Cabe destacar que la educación, en todos sus niveles, está sujeta a varios factores que la condicionan. Y en consonancia con el modelo individualista de sujeto social que prevalece en Occidente, los elevados índices de pobreza determinan que la educación superior sea considerada como una plataforma hacia mejores condiciones de vida. ¿Está en condiciones el sistema de educación superior de admitir a todos los postulantes sin evaluar su nivel de conocimientos y destrezas? En esto estriba un déficit no resuelto.

¿Cómo se organizan las acciones sociales que devienen en grupos enfrentados? Según Max Weber, conformando una conciencia individual apoyándose en las pasiones o en normas de índole moral, y las acciones que la expresan estarán investidas por consideraciones racionales que determinan los resultados que se proponen, y en el imaginario también se detecta esta adecuación. Así, la tradición se hace presente cuando alguien se justifica diciendo que su conducta se apoya en lo que se hace. Por último, el cálculo de los medios para obtener los fines es propio del imperativo de la producción y el goce de los bienes. Sin embargo, la educación superior no es, necesariamente, un escalón en la pirámide social, sino que debiera irradiar un mayor efecto sobre la cultura de los pueblos para combatir las simplificaciones y deformaciones de su heteróclita concepción del mundo.

¿Cómo se comprende el fenómeno en términos históricos? A partir del Consenso de Washington (1989), el Estado en México se pliega a la reducción de sus funciones y a imponer una liberalización extrema de las políticas. Por ende, en tan difíciles circunstancias, las conductas se diversifican y reflejan las divisiones existentes entre los grupos que integran el conglomerado social. Súmese a lo anterior que la actual estructura del Estado está en desventaja para cumplir un papel central en la regulación del comportamiento adecuado para superar los conflictos que afectan la normalidad interrumpida por la pandemia.

Se supone que las medidas de confinamiento se basan en un análisis científico diseñado por expertos para evitar el contagio del mortal virus que nos azota. Es decir, la causa de la infección es cruzarse con personas contagiadas. No obstante, desde la perspectiva de quienes privilegian en su conducta las costumbres o las emociones básicas de odio y amor se ignora la explicación científica y se actúa conforme a un pensamiento mágico, en buena medida difundido por los medios de programación de masas, o bien por la vía de las redes sociales. Se niega la existencia del virus o se menosprecia la posibilidad de adquirir la COVID-19, pese a que han fallecido personas que sostenían esta posición.

*Hugo Enrique Sáez*  
Director de *Universidades*

## Introducción

Abordar las políticas públicas para la educación superior de México es, para quienes admiramos la potencia y diversidad de su sistema, introducirse en un complejo entramado histórico de logros y frustraciones de casi cinco siglos de historia. Apenas treinta y tres años después de la llegada de Hernán Cortés a Tenochtitlan, y aún en la etapa primordial del tumultuoso choque cultural que significó aquella violenta invasión, la Corona española creó la Real Universidad de México, como una forma de garantizar la extensión, en este lado del Atlántico, del mandato imperial de aquel primer gran Estado moderno.

Desde entonces, el sistema de educación superior de México no ha parado de crecer y complejizarse, convirtiéndose en un actor destacado de la historia de nuestro continente y una referencia indiscutida para quienes se interesan por el estudio de la educación superior regional. El paso de aquella universidad teológica y colonial al complejo educativo actual, integrado por más de cinco mil instituciones universitarias y no universitarias que albergan casi cuatro millones de estudiantes, fue un largo proceso signado por esfuerzos, logros y deudas pendientes.

En este número de *Universidades* lectoras y lectores podrán recorrer no solo los hitos históricos más importantes, sino también las tensiones que atravesaron y atraviesan hoy los marcos de creencias, los diagnósticos y las expectativas de los diferentes actores. Como es normal, surgen miradas e interpretaciones divergentes en el seno de la propia academia y, en especial, entre quienes tienen por objeto de estudio a la educación superior. Sus debates nos brindan excelentes insumos, indispensables a la hora de tratar de entender la realidad actual de la educación mexicana. Sin embargo, como queda claro en los artículos que aquí se publican, la principal tensión tiene origen, sexenio tras sexenio, en la profunda discrepancia que la academia y los gobiernos tienen sobre cuál debería ser el rol del sistema y cuáles las transformaciones necesarias.

Esta edición nace en un contexto de profundos debates políticos e institucionales sobre la reforma legislativa en ciernes, promovida por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, la cual no deja de generar disputas, entusiasmos y decepciones. Es, sin duda, un nuevo intento oficial de conformar un sistema que sea capaz de atender las crecientes demandas de una sociedad que vislumbra con claridad que sin educación, ciencia y tecnología no hay condiciones de soñar con un futuro próspero, pero que no termina de encontrar una forma consensuada de consolidarlo.

Como si no fuese suficiente este acalorado debate legislativo, la pandemia inesperada e implacable ha complejizado el quehacer formativo, científico y tecnológico en todo el mundo. En México en particular, como en todos los países de América Latina y el Caribe, la pandemia ha mostrado la vocación solidaria de las universidades, aunque es necesario decir que nos encuentra débiles, divididos, sin haber logrado conformar un sistema de conocimiento regional integrado y articulado de cooperación intraregional, lo cual deja a nuestras sociedades a merced de las soluciones que vienen siempre de los países líderes en ciencia y tecnología.



Más allá de nuestras hermosas expresiones de deseos, tan bien plasmadas en la prosa inflamada de cada declaración que emitimos, poco es lo que se puede hacer, si nuestros gobiernos no terminan de entender que el desafío de encontrar un lugar más armónico para nuestros países en este contexto violento y competitivo de disputa internacional, no solo debe encontrarlos unidos e integrados, sino profundamente comprometidos en hacer del conocimiento la herramienta capaz de sacarnos de tantos siglos de dolores y vergüenzas.

Durante las últimas décadas, las políticas públicas federales de México centraron su atención en promover transformaciones basadas en el eje “eficientista”, construido sobre nociones importadas de evaluación, aseguramiento de la calidad, financiamiento competitivo y reformas estructurales, siguiendo la lógica que inspiró las reformas sistémicas occidentales desde la Posguerra. Este legado “neoliberal”, como se le suele llamar, contrasta claramente con el proyecto del actual gobierno federal, que reivindica su intención de dotar al sistema con mayor inclusión y promover mayor impacto social no solo desde una perspectiva educacional, sino también desde la investigación científica y tecnológica.

Sabemos que los consensos nunca son simples en el ámbito académico, y que son más difíciles aun cuando nuestros interlocutores son los gobiernos, por lo cual es demasiado temprano para predecir cuál será el resultado de la iniciativa legislativa en marcha y cuáles las consecuencias de su implementación. En cualquier caso, la pluralidad de miradas presente en este número, un material valioso para el estudio, producido por especialistas de destacada trayectoria, enriquece el debate y ofrece a quien lo lea, quizá desconocedor de los detalles de lo que está en juego con dicha reforma legislativa.

La actitud de la academia universitaria mexicana hacia sus gobiernos no sigue la usual lógica de polarización entre oficialistas y opositores que se observa en otras naciones de nuestro continente, entre oficialistas u opositores. Más bien parece estar signada por una desconfianza preventiva hacia las intenciones oficiales, recreando aquella tan digna y sabia desconfianza de los colonizados hacia los colonizadores. Por otro lado, los gobiernos, independientemente de sus motivaciones ideológicas, son siempre escépticos sobre la capacidad de la academia de transformarse a sí misma en el marco de la centenario autonomía universitaria, en la búsqueda de una mayor incidencia del conocimiento sobre los preocupantes indicadores sociales y económicos.

México no termina de conformar un sistema unánimemente aceptado de producción de conocimiento, pero esto no le impide ser, junto a Brasil, el gran motor de la educación, la ciencia y la tecnología de la región. La sociedad mexicana, como la brasileña, nunca perdió de vista el valor transformador de su universidad, ni la imperiosa necesidad por hacer de ella una herramienta innovadora a la hora de superar tantas falencias estructurales.



Detalle de acuarela de Abel Quezada, ca. 1980.

El trabajo “Hacia la ley de general de educación superior...”, del doctor Roberto Rodríguez-Gómez, que abre este número, nos invita a recorrer los antecedentes históricos que culminaron en el proceso de articulación e integración de la iniciativa de Ley General de Educación Superior, presentada en septiembre de 2020 en el Senado de la República, con importantes consensos parlamentarios. El artículo nos permite poner en valor sus características principales, su alcance y sus límites en un estudio pormenorizado que arranca con la creación de la Real Universidad de México durante el Virreinato hasta llegar a nuestros días, atravesando una trayectoria singular de regulaciones, muchas contrapuestas entre sí, que buscaron afianzar, con diferentes estrategias, el control estatal sobre la educación superior mexicana.

El segundo trabajo es de la doctora Angélica Buendía Espinosa, y se trata de una sólida revisión de las políticas públicas desde la posguerra a la actualidad, analizando con detalle la evolución del sistema, en calidad y cantidad, a lo largo de las décadas de mayor expansión, devenir marcado por una inusual diversidad institucional para nuestra región, un notable esfuerzo estatal por consolidar el sistema de investigación científico y tecnológico del país, el crecimiento sostenido de la cobertura educativa y del plantel científico-profesional del sistema y un cambio profundo en los vínculos que las universidades entablaron con sus entornos. El trabajo aborda los “efectos no deseados” de los cambios producidos, como así también las deudas pendientes que la actual reforma debe afrontar, en especial en términos de calidad, igualdad, equidad y justicia educativa. Finalmente nos invita a recapacitar sobre las causas por las cuales las políticas públicas aplicadas en los últimos setenta años en educación superior no han logrado incidir en la superación de los problemas que enfrentan las universidades mexicanas.

El trabajo titulado “Las ideas y las prácticas...” del doctor Adrián Acosta Silva, el tercero del Dossier, es un interesante análisis de la agenda y las tensiones que se observan en las políticas públicas del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador en lo que se refiere al quehacer universitario. A partir de los cambios anunciados, los instrumentados y los pendientes, describe las expectativas generadas para lo que resta del periodo presidencial del Movimiento de Regeneración Nacional. Su enfoque pone especial atención en el rol que juegan en estas disputas las relaciones entre las ideas dominantes, los arreglos institucionales y los actores estratégicos de estas políticas. La emergencia de un nuevo oficialismo que prometió romper con el pasado neoliberal reciente para generar una transformación histórica de México abre numerosos interrogantes que este trabajo recorre con rigurosidad, identificando tanto las líneas innovadoras en términos de políticas públicas, como las formas solapadas en que lo proyectado replica el “viejo régimen” que se pretende desterrar.

La doctora Sylvia Schmelkes se sumerge inmediatamente en la crisis educativa generada por la reciente pandemia global en el artículo con el que cerramos el Dossier. En él analiza de forma



cuidadosa el impacto hacia el interior de las instituciones mexicanas de esta catástrofe global que ha dejado una huella particular en las sociedades del hemisferio occidental, con quienes nuestra región mantiene estrechos lazos educativos, científicos y tecnológicos. A partir de un sucinto pero completo análisis cuantitativo del sistema de educación superior, evalúa el contexto político actual, impactado por las aspiraciones transformadoras de López Obrador, poniendo especial atención en la situación del sistema educativo, signado por la incapacidad de dar una respuesta rápida y acorde a las necesidades emergentes de la pandemia.

El trabajo de la doctora Elia Marúm Espinoza, en coautoría con la doctora Carmen Enedina Rodríguez Armenta, “Los efectos en las políticas públicas del gobierno de la Cuarta Transformación en la educación superior en México”, conforma la sección De coyuntura de este número. En él, las autoras abordan los desafíos del nuevo gobierno en un complejo momento global, conformado a la vez por la irrupción de tecnologías disruptivas que impactan fuertemente en la sociedad y en la economía global, pero más especialmente en las universidades, como promotoras del conocimiento en todas sus dimensiones, y hoy por la pandemia de COVID-19. Frente a la aspiración de remontar un nuevo proyecto de nación, centrado en la idea de Cuarta Transformación, la cual a su vez reserva un lugar privilegiado a los sectores más postergados de México, se busca dar un estatus legal a la idea de educación superior como derecho humano y, por tanto, garantizar su universalización y gratuidad. Las autoras analizan detalladamente, con un enfoque tanto contextual como jurídico, el marco social, presupuestario y educacional de las políticas públicas implementadas en lo que va del presente sexenio, y las ideas plasmadas en el proyecto oficial de la Ley General de Educación Superior, sin dejar de reflexionar sobre las consecuencias que la pandemia tendrá sobre el sistema.

Ojalá disfruten, como lo hice yo, de cada uno de estos artículos, y encuentren en ellos no solo excelentes insumos para comprender la historia y el presente de la educación superior mexicana, sino también una inspiración para continuar luchando desde nuestras instituciones por hacer de nuestro planeta un lugar mejor donde pasar nuestras breves existencias, en el marco de esta exuberante y generosa diversidad cultural latinoamericana y caribeña que nos caracteriza.

Quizá falte decir lo que los autores y autoras no dijeron, pero que todo el continente reconoce de corazón: que fue la maravillosa solidaridad mexicana la que permitió a tantas y tantos colegas encontrar en sus universidades un refugio para sobrevivir, en paz y con trabajo, a las dictaduras que arreciaron en todo el continente, y este acto de profunda humanidad no será nunca olvidado.

*Francisco Tamarit*

Facultad de Matemática, Astronomía, Física y Computación, Universidad Nacional de Córdoba y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

*Córdoba, 6 de noviembre de 2020*





*Edificio con techo verde. Acuarela sobre papel, 37 x 26 cm. Sin fecha.*

# Regulación de la educación superior en México: un largo y sinuoso camino

ROBERTO RODRÍGUEZ-GÓMEZ

Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

*El autor agradece a Violetta Roldán y Martha Carrillo sus observaciones al presente trabajo.*

---

## Resumen

El siguiente ensayo toma en cuenta, a través de un eje histórico de larga duración, las distintas formas de relación e interacción entre los poderes públicos y las instituciones encargadas de materializar la formación educativa superior en sus distintas expresiones, a la vez que procura relacionar tres aspectos del trayecto regulatorio del sistema de educación superior del país: las alternativas de régimen político ocurridas en distintas etapas históricas, las instituciones de educación superior establecidas en esos contextos y la promoción normativa correspondiente. La revisión muestra que los múltiples intentos e iniciativas orientadas a elaborar un marco general y uniforme para la coordinación y regulación de dichos sistemas no alcanzaron a trascender y plasmarse en una norma unificada. Posteriormente se aborda el proceso que generó la actual iniciativa de la *Ley General de Educación Superior*, se describe su contenido general y se proponen algunas apreciaciones al respecto.

**Palabras clave:** Diacronía de las leyes de educación en México, Normativas educativas, Ley General de Educación, Etapas historicistas de la educación en México hasta la actualidad.



---

# Regulamentação do Ensino Superior no México: uma estrada longa e sinuosa

## Sumario

O seguinte ensaio tem em consideração, através de um eixo histórico de longa duração, as distintas formas de relação e interação entre os poderes públicos e as instituições encarregadas de materializar a formação do Ensino Superior nas suas distintas expressões, à vez que está na procura de relacionar três aspetos do trajeto regulatório do sistema de Ensino Superior do país: as alternativas do regime político ocorridas em distintas etapas históricas, as instituições de Ensino Superior estabelecidas em esses contextos e a promoção normativa correspondente. A revisão prova que os múltiplos intentos e iniciativas orientadas a fazer um marco geral e uniforme para a coordenação e regulamentação de ditos sistemas não alcançaram transcender e se plasmar em uma regra unificada. Mais logo é abordado o processo que gerou a atual iniciativa da Lei Geral de Ensino Superior, se descreve seu conteúdo geral e se propõem algumas apreciações no respeito.

**Palavras-chave:** Diacronia das leis de Educação no México, Regulamentos educacionais, Lei Geral de Educação, etapas historicistas da Educação no México até a atualidade.

---

# Regulation of Higher Education in Mexico: A Long and Sinuous Road

## Abstract

Through a long historical axis, the following essay considers the different ways in which public authorities and the institutions in charge of materializing higher education interact with each other. Furthermore, the study relates three aspects of the regulatory path of the Mexican higher education system: the political regime alternatives that have occurred in distinct historical stages, the establishment of higher education institutions in their context, and the corresponding normative promotion. The review shows that the multiple initiatives of developing a general and uniform framework for the system coordination and regulation did not manage neither to transcend nor to become a consolidated rule. Subsequently, the article addresses the creation process of the General Law on Higher Education, its general content and some observations about it.

**Keywords:** Diachrony of education laws in Mexico, Education regulations, General Education Law, Historicist stages of education in Mexico until today.

## Regulación de la educación superior en la Colonia

La primera universidad de México se estableció poco después de la creación del Virreinato de Nueva España. Con auspicio de la corona de España, la Real Universidad de México fue instituida en 1551 e inaugurada en 1553. Los historiadores coinciden en identificar a las *Constituciones de la Universidad de Salamanca* como el modelo que, con adaptaciones, rigió el orden universitario en sus inicios (Peset, 2002). Posteriormente se implantaron las constituciones del oidor Pedro Farfán (1580), las encomendadas por el virrey marqués de Cerralvo (1625) y al cabo las comandadas por el obispo de Puebla, Juan de Palafox y Mendoza (1645). Estas últimas consideradas como la norma final y definitiva de la institución (González, 1986).

Al ser una promoción de la corona, la autoridad monárquica era competente para fijar, reformar o revocar la normativa. Ello ocurrió, en las ocasiones mencionadas, a través de las autoridades de la Real Audiencia o por el poder virreinal en forma delegada. En el gobierno y régimen de la institución incidían, asimismo, el Consejo de Indias, la jerarquía eclesiástica y las órdenes religiosas participantes, así como los gremios profesionales y, en alguna medida, las corporaciones de maestros y estudiantes (Becerra, 1963).

En la presentación de dichas constituciones, el obispo Palafox justifica su integración por varias razones, una de ella por la necesidad de instaurar un orden normativo único, adecuado y coherente con la reglamentación de otras universidades virreinales (Palafox, 1775).

La Real y Pontificia Universidad de México fue la institución de educación superior central y predominante en el periodo virreinal, no obstante, compartía su tarea con otros establecimientos autorizados para la impartición de estudios y cátedras: colegios mayores de las órdenes religiosas y seminarios conciliares, bajo régimen del obispado, instalados en Nueva España desde el siglo XVI (Gutiérrez, 1998). Es importante señalar que la relación entre la Universidad y los colegios no fue, en todos los casos, tersa y armoniosa. Ejemplo de ello, los conflictos entre la institución y la red de colegios jesuitas de los siglos XVI y XVII, principalmente en torno al reconocimiento universitario de los estudios impartidos en éstos y en torno a la implantación de cátedras de filosofía en los colegios (Ramírez, 1993 y Carabias, 2000).

El propósito de constituir un ámbito adecuado al desarrollo integrado de funciones de enseñanza superior e investigación científica, característico de la universidad moderna, ocurriría más tarde, en el periodo de implantación de las reformas borbónicas a finales del siglo XVIII. Corresponden a ese momento el Real Colegio de Cirugía (1768), la Real Academia de San

## Pedagogía sin Libros (II) Por ABEL QUEZADA

IR A LA UNIVERSIDAD PARA ESTUDIAR UNA CARRERA DE SEIS O SIETE AÑOS ES PERDER EL TIEMPO.— LOS ABOGADOS O LOS MÉDICOS NO SE DAN TANTO TACO COMO—POR EJEMPLO— LOS PUBLICISTAS.

Y LOS PUBLICISTAS TIENEN LA VENTAJA DE QUE PARA ESO NO NECESITAN VER UNA ESCUELA NI EN RETRATO.

NIÑO QUE, EN LOS UMBRALES DE LA VIDA, YA "AGARRÓ LA ONDA".



EL CARÁCTER, EL ESTILO Y EL ARTE DEL PUBLICISTA, NO SE LO DA NINGÓN CATEDRÁTICO—; SE LO DA EL PELUQUERO, EL SASTRE Y LA MANICURISTA.— DE LA MAESTRÍA DE ÉSTOS DEPENDE EN MUCHO SU DESTINO.

ELLOS Y NO LOS PEDAGOGOS, SON LOS FORJADORES DEL GENIO DE LOS PUBLICISTAS.

ELEMENTOS QUE HACEN EL HÁBITO DE UN GENIO.



ADEMÁS, ¿EN QUÉ UNIVERSIDAD SON CAPACES DE ENSEÑAR A SUS ALUMNOS A INVENTAR UNA FRASE COMO AQUELLA QUE DECÍA: "PAPA, PAPACHITO, COMPRAME UNOS CHICLETOS..."?

Excelsior. Número 15770. Página 7-A. Miércoles 23 de marzo, 1960.

Carlos (1784), el Real Estudio Botánico (1788) y el Real Seminario Metálico (1792), todas ellas instituciones autorizadas y apoyadas por Carlos III, encabezadas por españoles peninsulares. Rasgos comunes en las nuevas casas de estudio e investigación son su carácter público —está presente el patrocinio real—, así como su orientación laica, profesional y gremialista. Trasluce, evidentemente, la intención de construir un vínculo entre la generación de conocimientos y capacidades técnicas productivas en reemplazo del pensamiento especulativo que tanto en la Universidad como en la vasta red de colegios religiosos se practicaba (Tanck, 1999).

Aunque dependían formalmente de la autoridad monárquica, estos establecimientos fueron organizados, regulados y administrados por instituciones o corporaciones intermedias, como lo ilustra el caso del Real Seminario Metálico (1792), más tarde Colegio de Minería (1789) cuya implementación y gobierno fue dejado en manos del Real Tribunal de Minería que representaba al cuerpo gremial de esa industria (Flores, 1999). En el mismo sentido, el Real Tribunal del Protomedicato tuvo a su cargo la regulación general del Real Colegio de Cirugía (Lanning, 1997). La Real Academia de San Carlos, dedicada al cultivo de las artes, fue autorizada por el monarca aunque su gobierno encomendado al virrey. El reformismo borbónico tuvo repercusión,

asimismo, en el orden universitario y en el correspondiente a los colegios bajo la pauta de una progresiva secularización y a través de renovados mecanismos de control por parte del poder monárquico (Osores, 1975 e Hidalgo, 2010).

En las postrimerías del siglo XVIII, la confluencia de los elementos intelectuales e institucionales que cimentaron la ilustración de Nueva España habría de irradiar en varias direcciones. En el campo político se tradujo en la formación ideológica de la generación de criollos propietarios y clérigos ilustrados que apoyó el Movimiento Independentista. En el económico tendría expresión en múltiples innovaciones técnicas y en la mejora de los procesos productivos. En el educativo se habría de concretar en la reforma de la enseñanza elemental y también en la renovación de las cátedras y programas universitarios (Luque, 1979).

## Siglo XIX: la educación superior en el vaivén federalista/centralista

Al inicio del régimen independiente y al amparo de la Constitución de 1824, varios institutos de enseñanza media y superior fueron establecidos en los estados, como los de Oaxaca, Jalisco y Chihuahua, fundados entre 1826 y 1827, el del Estado de México en 1828, el Literario y Científico Hidalguiano Tamaulipeco en 1830 y el Literario de Zacatecas en 1832. Más adelante los de Coahuila (1838) y Veracruz, con sedes en Jalapa, Córdoba y el puerto, entre 1843 y 1844. Los institutos científicos y literarios constituyen el eslabón que concatena las enseñanzas que se impartían en los colegios en el periodo colonial, con las escuelas de formación profesional que en el siglo XX habrían de dar lugar a las universidades públicas de los estados (Sánchez Gastélum *et al.*, 1993). En tales establecimientos se concentró la educación media, la enseñanza superior y la instrucción profesional que, en el transcurso del siglo XIX, se limitó a los estudios de jurisprudencia, medicina e ingeniería, no obstante que también se impulsaron otros aprendizajes de carácter científico y técnico, como física, matemáticas, botánica, farmacia y química, y también de bellas artes y artes aplicadas.

Pese a las iniciativas liberales de los primeros gobiernos independientes, que veían con recelo la persistencia de una institución de cuño eclesiástico, representativa del antiguo régimen, la universidad permaneció en funciones, bajo el nombre de Pontificia y Nacional Universidad de México hasta 1833, en que por primera vez se decretó su clausura. A ella seguirían varios momentos de cierre y reapertura al compás de las alternativas de control político de la República (Alvarado, 2008).

En la fase inicial de la vida independiente del país hubo una suerte de convivencia entre la tradición universitaria y los intentos modernizadores que buscaban la renovación de la enseñanza superior a través de la ciencia y el humanismo laico. Tras la Constitución de 1824 tuvieron lugar una serie de intentos gubernamentales encaminados a regular esa convivencia. En 1830 el ministro conservador Lucas Alamán propuso varias reformas a la enseñanza superior, en que se adjudicaban funciones especializadas a los establecimientos superiores existentes, de manera que el Seminario

Conciliar de la Ciudad de México ofrecería las ciencias eclesiásticas, San Ildefonso se encargaría del derecho, ciencias políticas y económicas y literatura clásica, suprimiéndose las comunes al Seminario, el Colegio de Minería se destinaba a las ciencias físicas y matemáticas, San Juan de Letrán a las médicas, y el Museo y Jardín Botánico a las ciencias naturales. En la propuesta de Alamán se dejaban sin modificación las cátedras que impartía la Universidad. Aunque el proyecto no fue aplicado por oposición de los legisladores y de los propios colegios, ilustra la posición de los gobiernos conservadores y centralistas al respecto (Meneses, 1998).

La reforma de Mora en 1833, en el marco del gobierno liberal de Gómez Farías (1833-1834), estableció la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y territorios de la Federación, primer organismo en que se concretó la idea de una coordinación general de los establecimientos educativos en la jurisdicción federal, idea que habrá de recorrer el siglo XIX mexicano en materia de organización educativa. La reforma creó en la capital seis establecimientos educativos: estudios preparatorios (que se impartirían en el Hospital de Jesús), estudios ideológicos y humanidades, estudios físicos y matemáticos, estudios médicos, estudios de jurisprudencia y estudios sagrados. No obstante, un año después Antonio López de Santa Anna restituyó las facultades a la Universidad y los colegios, y suspendió la fundación de los nuevos planteles, entre los cuales solo el Establecimiento de Ciencias Médicas, heredero directo de la Real Escuela de Cirugía, logró sobrevivir (Martínez Cortés, 1987).

En la primera República Federal (1824-1835) se crearon institutos científicos y literarios en Zacatecas, Toluca, Chihuahua, Oaxaca y Jalisco y fueron renovados los colegios de Puebla y Guanajuato. La segunda República Federal (1846-1856) daría ocasión de proseguir la corriente federalista a través del surgimiento de otras instituciones con el mismo modelo, como es el caso del Instituto Científico y Literario de Toluca, el Colegio de San Nicolás en Michoacán y el Instituto de Ciencias de Jalisco. En la segunda mitad del siglo XIX el número de estas instituciones crecería notablemente. Es de resaltar, para fines del presente ensayo, que la regulación de estas instituciones dependía principalmente de ellas mismas y en todo caso con alguna intervención de las autoridades estatales. Pero no se desarrollaron principios de coordinación aplicables al ámbito nacional o siquiera al correspondiente a los estados (Ríos, 2015).

En cambio, durante la Segunda República Central (1843-1846) y en el régimen inconstitucional centralista (1853-1855), los ministros de educación de los gobiernos conservadores (Manuel Baranda y Teodosio Lares), respectivamente, formularon planes de organización educativa, en los cuales se establecía la convivencia entre la universidad y las escuelas profesionales a través de un principio de regulación según el cual la universidad reconocería y expediría los títulos y grados de las escuelas profesionales (Meneses, 1998).

Los gobiernos centralistas impulsaron también nuevas vertientes de educación superior de carácter profesional. Así, en 1845, se funda la Escuela de Comercio y Administración sostenida por el Tribunal de Comercio, que hacia 1867 se transforma en la Academia Comercial de los Economistas e Industriales de México, y en 1853 se decreta que las Escuelas



de Veterinaria y Agricultura constituyan el Colegio Nacional de Agricultura. Además, en 1856 se decreta el establecimiento de la Escuela Industrial de Artes y Oficios, antecedente importante de la formación superior en disciplinas tecnológicas. Mientras que en 1853, a instancias del ministro de López de Santa Anna en el ramo de Fomento, Joaquín Velázquez de León, se creó la Escuela Nacional de Agricultura, a la que se le asignó como sede el antiguo convento de San Jacinto y abrió sus puertas en 1854. En 1859, en las postrimerías del régimen conservador, se decretó la creación, en el estado de Nuevo León, del Colegio Civil de Nuevo León, al cual le fue incorporada la Escuela de Jurisprudencia, fundada en 1824 y la de medicina recién inaugurada. El mismo año, en el estado de Tamaulipas, abrió sus puertas el Instituto Literario de San Juan, en la ciudad de Matamoros (Ríos, 2015). Por esta época existían, además de las universidades de México, Guadalajara y Yucatán, un grupo de establecimientos en que se llevaban a cabo actividades de enseñanza superior o de investigación en diferentes disciplinas. Cabe mencionar al respecto los seminarios conciliares, la academia de prácticas de minería, los colegios de minería, las escuelas de medicina, la Escuela de Agricultura, la Sociedad Matemática, la Academia de Historia, la Academia de Ciencias y Literatura, los jardines botánicos y museos, la Academia de Idioma, el Anfiteatro de Cirugía y la Sociedad de Geografía y Estadística, sin olvidar el grupo o de institutos científicos y literarios desarrollados en el interior del país (Covarrubias, 1875).

En resumen, la primera mitad del siglo XIX mexicano, caracterizado por la persistente inestabilidad política del Estado y por la sucesión de conflictos internacionales que enfrascaron la vida nacional, fue también escenario de alternativas y fórmulas para el desarrollo de la educación superior en el país. Los regímenes liberales favorecieron o cuando menos no obstaculizaron la creación y desarrollo de instituciones de ese nivel en los estados de la República, las cuales dependían, en los aspectos financieros, administrativos y regulatorios de las autoridades locales correspondientes, en algunos casos con el apoyo de gremios profesionales, mercantiles o industriales. Las autoridades conservadoras trataron, en cambio, de eslabonar la institucionalidad eclesiástica persistente con las innovaciones de formación superior desarrolladas en el interior del país, así como con iniciativas de regulación y coordinación centralizada. Este último aspecto no logró cristalizar bajo la forma de un sistema integrado ni tampoco de un marco normativo de cobertura nacional (Soto, 1994).

En 1861, tras el triunfo de la causa liberal y declarado Benito Juárez presidente constitucional, Ignacio Ramírez fue nombrado ministro de Justicia e Instrucción Pública quien promulgó el mismo año un decreto de reorganización de la educación nacional. En la ley de 1861 se suprimía una vez más la Universidad

y en su lugar se decretaba el establecimiento de escuelas profesionales. El proyecto de reorganización fue interrumpido por la segunda intervención francesa y el consiguiente régimen del segundo imperio (1864-1867). Al restablecer la República, Juárez se dio a la tarea de recuperar el control de parte del Estado sobre la organización educativa en su conjunto. El 2 de diciembre de ese año se promulgó la *Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal*, en la cual, aparte de las normas correspondientes a la enseñanza elemental y la educación media y normal, se decretó la instauración de los siguientes centros de enseñanza superior: Escuela de Medicina, Cirugía y Farmacia, Escuela Especial de Ingenieros, Escuela de Agricultura y Veterinaria, Escuela de Naturalistas. Del mismo modo, se establecieron la Academia Nacional de Ciencias y el Observatorio Astronómico, y fueron reorganizados el Jardín Botánico, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional. También en 1867 se fundó la Escuela Nacional Preparatoria, institución que representaría un ámbito formativo e intelectual de primer orden en la refundación universitaria del siglo xx (Díaz y de Ovando, 1972).

No obstante la intención del régimen de Juárez en favor de regular el sistema educativo del país, en el campo de la educación superior no tuvo resultados tangibles, en parte debido a las limitaciones económicas del gobierno federal y en parte por resistencias de los gobiernos y autoridades estatales. De hecho, en los periodos presidenciales de Benito Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, el proyecto educativo nacional fue conducido por dos grandes líneas de acción: en primer lugar, la de conformar un sistema educativo nacional integrado, bajo la dirección y control del Estado; en segundo lugar, ampliar en forma y contenido la enseñanza básica. Por eso no es de extrañar la atención concedida al establecimiento de escuelas normales y a la organización de congresos pedagógicos enfocados, principalmente, a la reforma de la instrucción básica.

En los Estados de la República la educación superior mantuvo su desarrollo a través de los colegios civiles y los institutos científicos y literarios. Aunque varios de estos establecimientos tenían como antecedente colegios religiosos, principalmente jesuitas, la ruptura con el viejo régimen desaconsejaba continuidades explícitas. A resultas de las leyes de desamortización de las propiedades eclesiásticas, algunos colegios católicos se transformaron en civiles, pero otros institutos surgieron al amparo de las reformas legales de finales de la década de los sesentas. De la época datan las siguientes instituciones: Instituto Civil y Literario del Estado de Durango (1856); Ateneo Fuente (Saltillo, Coahuila, 1867); Colegio Civil de Aguascalientes (1867); Instituto Literario del Estado de Yucatán (1867); Instituto Científico de San Luis Potosí (1869); Instituto Literario del Estado de Hidalgo (1869); Instituto Literario del Estado de Guerrero (1869); Colegio Civil del Estado de Nuevo León (1870); Instituto Veracruzano (1870); Instituto Civil del Estado de Querétaro (1871); Instituto Literario del Estado de Morelos (1872); Colegio Rosales (Mazatlán, Sinaloa, 1874); Instituto Juárez de Tabasco (1879); Instituto Literario del Estado de Chiapas (1877). Cada una de estas instituciones era regulada a través de disposiciones de jurisdicción estatal, o más a menudo por reglamentos autorizados por la autoridad local competente. Esta condición, en ausencia de una norma nacional, federal o general aplicable perduraría, como se verá, a través del tiempo y dando

lugar a una auténtica constelación de formas y mecanismos de regulación con mínima coordinación entre sí (Ríos, 2015).

En el extenso periodo bajo control político de Porfirio Díaz (1884-1911) se impulsaron políticas y normas principalmente enfocadas a la generalización de la educación básica (primaria), de un currículum común adecuado a este nivel de enseñanza, así como a la correspondiente preparación de maestros para su impartición. En este sentido destaca la expedición de la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California (1886). Esta norma, así como las conclusiones de los dos Congresos Nacionales de Instrucción celebrados, en 1889 y 1890 a instancias del ministro Joaquín Baranda, inspiraron reformas relevantes de la enseñanza primaria, secundaria, preparatoria y normal en toda la República. Para el ámbito de la educación superior el proyecto tomaría una forma y cauce diferente. Al asumir Justo Sierra el cargo de subsecretario de Instrucción Pública, en 1902, formó el Consejo Superior de Educación, en cuyo seno fueron repetidamente consideradas y debatidas sus iniciativas sobre la enseñanza superior, las que desembocarían, en 1910, en la creación de la Universidad Nacional de México y la Escuela Nacional de Altos Estudios (Marsiske, 2001).

Sierra consideraba que a través de la Universidad, que agruparía a varias de las escuelas nacionales profesionales existentes (Jurisprudencia, Medicina, Ingeniería, Bellas Artes, en su sección de Arquitectura, así como la Preparatoria y la nueva de Altos Estudios), podría desarrollarse un modelo ejemplar para instituciones afines en el territorio nacional. Además, que a través de ella sería posible instaurar una autoridad educativa en materia de formación universitaria (Rodríguez-Gómez, 2008).

## Siglo XX. Una constelación normativa

La Revolución Mexicana repercutió en el plano educativo en varias dimensiones. Lo principal, el cambio de actitud de los regímenes emanados de la confrontación armada con respecto al papel de la educación en la construcción de un nuevo proyecto nacional. El primer gobierno constitucionalista, encabezado por Venustiano Carranza (1917-1920), decidió enfrentar las inequidades educativas generadas por el centralismo a través de la municipalización de los servicios educativos. En 1917 suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y dispuso la administración municipal de la educación pública. Los efectos de la medida fueron graves porque no se abasteció a los municipios con los recursos necesarios para su nueva encomienda, pero también porque se perdió el mínimo principio de coordinación de la política educativa proyectado por los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo XIX (Monroy, 1975).

Para atender los asuntos relativos a la educación superior, Carranza estableció, también en 1917, el Departamento Universitario y de Bellas Artes, dependiente de la Secretaría de Estado. La nueva dependencia depositaba en la figura del rector de la Universidad Nacional el control y regulación del sistema en el ámbito federal y también la opción de generar iniciativas y proyectos para otros niveles y modalidades de estudio, por ejemplo los correspondientes a la enseñanza técnica e industrial. La dependencia contaba

también con autoridad para la supervisión y regulación del conjunto de instituciones de educación básica a superior en la jurisdicción del Distrito Federal (De María y Campos, 1975).

El siguiente gobierno, encabezado por Adolfo de la Huerta (junio-noviembre de 1920), designó a José Vasconcelos en el doble cargo de rector de la Universidad Nacional y director del referido Departamento Universitario y de Bellas Artes, posiciones que fueron ratificadas por el presidente Álvaro Obregón al asumir la Presidencia en diciembre de 1920. A partir de ese momento Vasconcelos tomó la responsabilidad de instituir la Secretaría de Educación Pública, de la que fue su primer titular en 1921. En la primera estructura de la SEP, el Departamento Universitario y de Bellas Artes quedó comprendido en un nuevo Departamento Escolar, al que se integraron todos los niveles educativos. No obstante, la Universidad Nacional retuvo, hasta su primera autonomía en 1929, competencias para el reconocimiento de instituciones públicas y particulares de educación superior (Matute, 1987). Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma los caminos se habrían de bifurcar. En los Considerandos de dicha ley de autonomía se indica:

No obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la Universidad, ésta, en su carácter de autónoma tendrá que ir convirtiéndose a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no debiendo, por lo mismo, tener derecho para imponer su criterio en la calificación de las instituciones libres y privadas que impartan enseñanzas semejantes a las de la propia Universidad Nacional. (*Considerando* número 12).

Sin embargo, la norma reconocía el derecho de la institución a “establecer otras facultades, escuelas, o instituciones, o admitir su incorporación.” (Artículo 5º). Como una derivación de las nuevas disposiciones, el mismo año (1929) se expidió la *Ley Reglamentaria de las Escuelas Libres*, al amparo de la cual se emitieron los primeros decretos presidenciales otorgando reconocimiento de validez oficial. Los establecimientos que obtuvieron la concesión fueron la Escuela Libre de Derecho y la Escuela Libre de Homeopatía, ambas reconocidas por la autoridad educativa federal en 1930. En 1931 se otorgó el mismo reconocimiento a la Escuela Libre de Obstetricia y Enfermería. En 1932 se aprobó el *Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos*, en reemplazo del decreto de 1929. Bajo esta norma, el presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1937 el *Decreto de autorización al Instituto de Ciencias Sociales, Económicas y Administrativas* y en 1939 hizo lo propio con la Escuela Bancaria y Comercial. Posteriormente, la aprobación, en 1939, de la Ley Orgánica de Educación entregó a la SEP amplias facultades para otorgar y denegar autorizaciones a las escuelas superiores particulares, además de dotar a la autoridad educativa federal con atribuciones específicas de supervisión (Valadés, 1987).

Los años treinta del siglo xx fueron escenario de una aguda confrontación entre el proyecto educativo revolucionario, las opciones de participación del sector privado en el ámbito de la educación superior y los movimientos autonomistas que ocurrieron en varias entidades del país con respecto a las universidades estatales. Durante el régimen de Plutarco

Elías Calles y en el periodo conocido como “Maximato”, que prolongó su liderazgo en la conducción del ejecutivo federal durante las presidencias de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1928-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934), el Estado priorizó el control central del aparato educativo nacional y buscó, en segunda instancia, al proyecto de educación socialista (Quintanilla, 1996).

El 20 de julio de 1934, el entonces ex presidente Calles, aún reconocido como “jefe máximo de la Revolución”, marcó en un discurso pronunciado en la capital de Jalisco la orientación que debería seguir el gobierno educativo: “Sería una torpeza muy grave, sería delictuoso para los hombres de la Revolución que no supiéramos arrancar a la juventud de las garras de la clerecía, de las garras de los conservadores; y, desgraciadamente, numerosas escuelas, en muchos Estados de la República y en la misma capital, están dirigidas por elementos sociales y clericales reaccionarios.” El conocido entonces como “grito de Guadalajara” fue un símbolo particularmente elocuente de la polarización que entonces, y en los años posteriores, confrontaría a los actores del campo educativo (Girolla, 2016).

El mismo año (1934) se plasmaría el nuevo ideario en el Plan Sexenal del candidato y luego presidente Lázaro Cárdenas, así como en una iniciativa del Partido Nacional Revolucionario para reformar el Artículo 3º. de la Constitución



*Carretera con cables de Luz.* Acuarela sobre papel, 19x14 cm. Sin fecha.



Política de los Estados Unidos Mexicanos con enfoque socialista. Dicha reforma, aprobada en noviembre, planteaba: “La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades, en forma que permitan crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.” La reforma posibilitaba la participación de proveedores privados en educación primaria, secundaria y normal, siempre y cuando asumieran el ideario revolucionario y evitaran cualquier forma de representación religiosa. Sobre el ámbito de la educación superior el cambio constitucional no se pronunciaba en ningún sentido.

Varias razones explican esa omisión. La primera es que en años previos se había legislado en materia de autorización de estudios superiores impartidos por particulares. La segunda, que en 1933 se había promulgado la nueva autonomía de la Universidad Nacional, aquella que la desvinculaba de la órbita gubernamental y desplazaba su función acreditadora, aunque le permitía operar como una alternativa al reconocimiento gubernamental mediante la atribución, contenida en su ley orgánica, de incorporar planes de estudios de otras instituciones. La tercera razón se deriva de la difusión e impacto del “debate Caso-Lombardo” (1933), en que entraron en confrontación los principales puntos de vista sobre el papel de Estado en la conducción de la educación universitaria. Caso sostenía que la esencia universitaria descansaba en los principios de libertad de cátedra e investigación. Lombardo, en cambio, insistía en que el compromiso social universitario debería estar inspirado por la adscripción a la ideología del régimen revolucionario. En ése debate, los términos de la autonomía universitaria de 1933 y la propia reforma constitucional tendrían una potente repercusión en el orden universitario de aquel momento (Ramírez López, 2018).

Excepto la Universidad Nacional, el resto de las universidades públicas optó por suscribir, al menos formalmente, los principios generales de la reforma constitucional, incluso modificando su denominación original. La Universidad de Guadalajara se renombró Universidad Socialista de Occidente, la recién creada Universidad de Nuevo León (1933) permutó en Universidad Socialista de Nuevo León (1935), el Colegio Rosales de Sinaloa adquirió el

nombre de Universidad Socialista del Noroeste (1937) e incluso en la refundación de la Universidad de Puebla (1937) estuvo presente la opción de añadirle el mote de socialista, lo que finalmente no prosperó (Quintanilla, 1994).

La ley de Cárdenas tuvo una vida efímera al ser reemplazada por una nueva Ley Orgánica de Educación Pública, promulgada a finales de 1941 y publicada el año siguiente. Por consiguiente, esta norma entró en vigor al iniciar el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho. Aunque conservaba el principio de orientación socialista porque este mantenía vigencia constitucional, esa ley ampliaba el rango de las instituciones de educación superior exceptuadas de su acatamiento. Además de la Universidad Nacional, quedaban exceptuados el resto de las universidades autónomas, todas las instituciones de educación superior públicas, incluso las de carácter tecnológico, así como las privadas “que hayan obtenido u obtengan en el futuro reconocimiento o autorización de la Secretaría de Educación Pública” (Artículo 2º).

En materia de reconocimiento de validez oficial de estudios, la *Ley del 42* establecía algunos criterios generales para su otorgamiento a cargo de la Secretaría de Educación Pública. En primer lugar, que fuera solicitado en forma oficial a la autoridad educativa competente y que la solicitud demostrara la satisfacción de los mismos requisitos para el trámite de revalidación de estudios, es decir: la equivalencia de estudios a los que se impartan en el sistema público, en términos de las materias, prácticas y horas de estudio contempladas en los correspondientes planes de estudio (Artículo 31).

La misma disposición precisaba que los particulares podrían impartir educación superior sin necesidad de autorización por parte del Estado, pero que el reconocimiento oficial de esos estudios quedaba reservado al cumplimiento del proceso de reconocimiento oficial, para el cual se designaban como autoridades competentes a la SEP (ámbito federal) y a las Comisiones Mixtas de Educación Pública, que estarían integradas por: “el Director Federal de Educación en el Estado, por un representante del Poder Ejecutivo local preferentemente el Director Local de Educación y por un representante de los Municipios sobre cuya designación resolverá el Congreso del Estado, a propuesta de aquéllos” (Artículo 128).

Para redondear lo dispuesto en la ley de Ávila Camacho acerca del reconocimiento de validez oficial de estudios, en ella se presentaba la siguiente disposición:

En cumplimiento del segundo apartado de la fracción xxx del Artículo 73o de la Constitución, el Ejecutivo deberá iniciar ante el Congreso de la Unión, una ley especial para la enseñanza de tipo universitario, en la que se estatuyan las bases generales para unificarla en toda la República, se fijen las reglas de coordinación en esta materia entre la Federación y los Estados, y se determinen las condiciones para reconocer la validez de los estudios universitarios realizados en planteles particulares (Artículo 2º).

En el periodo presidencial de Cárdenas se creó el Instituto Politécnico Nacional (1937), base del subsistema tecnológico de educación superior del país. A diferencia de la Universidad Nacional y de las universidades de los

Estados, el IPN fue concebido desde su origen como un proyecto ligado a las prioridades del desarrollo nacional definidas por el Estado. El proyecto se reforzó con la creación, en el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés, de los primeros dos institutos tecnológicos regionales: en Durango y Chihuahua (1948). La idea del proyecto consistía en establecer una red de tecnológicos en las principales zonas industriales del país y que la misma tuviera como centro coordinador y regulador al Politécnico Nacional. Esta red se expandió gradualmente, primero con ritmo lento pero a partir de la década de los noventa, con un crecimiento acelerado. Durante los años cincuenta este sector se incrementó a cinco unidades. En 1958 el entonces secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, propuso al presidente Adolfo López Mateos una reestructura de la dependencia bajo su responsabilidad. Entre otros aspectos, se decidió la creación de la Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior, dentro de ella la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas Industriales y Comerciales a la cual quedarían adscritos los tecnológicos regionales quedando con ello desincorporados del IPN. A partir de ese momento la regulación, coordinación y normatividad del sector quedaría concentrada en la SEP (Muñoz Ledo, 1962).

Entre los años cincuenta y la década de los setenta las políticas de educación superior pusieron el acento en la creación de universidades públicas en los estados que no contaban con ellas y con el propósito que cada entidad federativa pudiera tener al menos una institución de este tipo. Para el subsidio de las universidades públicas estatales se optó por facilitar la concurrencia de fondos federales y estatales a través de un nuevo instrumento: los convenios marco de colaboración para el apoyo financiero, celebrados entre el ejecutivo federal, el correspondiente estatal y la universidad de referencia. También corresponde a este periodo la generalización de la autonomía universitaria como fórmula de gobierno y regulación de estas instituciones. De manera que al entrar en la década de los setenta coexistían una diversidad de ordenamientos jurídicos para la regulación del sistema público (universitario y tecnológico) y la supervisión del sistema privado: regulaciones federales para las instituciones tecnológicas, normas estatales aplicables a las instituciones dependientes de las entidades federativas, leyes orgánicas para el caso de las universidades autónomas, reconocimientos de validez oficial expedidos por el ejecutivo federal o los ejecutivos locales, entre otras. Pero se mantenía el déficit de un marco normativo federal aplicable a la diversidad (Pallán y Rodríguez, 2013).

En la década de 1950 a 1960 surgieron diez universidades públicas estatales y en la siguiente década, siete más, todas ellas en la capital de la entidad federativa correspondiente. Además prosiguió la expansión de los institutos tecnológicos regionales, así como su localización en ciudades y municipios vinculados a los sectores de producción industrial y agropecuaria. Gracias a la infraestructura establecida y mediante el impulso financiero del gobierno federal, la década de los setenta representó un periodo de extraordinaria expansión. Al final de ésta la matrícula superaba la cifra de 800 mil estudiantes. Asimismo se había conseguido romper la concentración mayoritaria de estudiantes de nivel superior en la capital de la República. El proceso de desconcentración y diversificación de la educación terciaria toma forma e impulso a partir de los años ochenta, aunque se intensifica

y madura durante la década de los noventa y en el primer decenio del siglo XXI.

En el aspecto normativo, a iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez, se expidió en 1973 la *Ley Federal de Educación* en reemplazo de la *Ley Orgánica de 1942*. Ésta contiene varias disposiciones relativas a la educación pero apunta al mantenimiento de la regla según la cual los establecimientos deben registrarse por su normativa interior o bien por disposiciones de la autoridad de la cual dependen. Con respecto a la educación superior privada, dicha ley fijaba la competencia concurrente (federación y entidades federativas) en materia de reconocimiento oficial de estudios. Además establecía requisitos generales aplicables por las autoridades federales y las de los estados (Artículo 35). En materia de coordinación, esta ley se limitaba a señalar que “La Federación podrá celebrar con los Estados y los Municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos” (Artículo 29). Tal instrumento, es decir los convenios entre el ejecutivo federal, el estatal correspondiente y las instituciones de educación superior, sería un medio útil para establecer mecanismos de concurrencia financiera para el subsidio de las universidades públicas autónomas en su conjunto que, para esa época, estaban en un franco proceso de crecimiento y en procesos de obtención de sus autonomías.

En 1978, bajo la presidencia de José López Portillo, se decretó la *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*. Esta breve norma, que consta de 27 artículos y dos transitorios, aunque se proponía “establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios” (Artículo 1º.), sin embargo solo se concentraba en fijar las atribuciones y competencias de la Federación para la regulación del sistema educativo superior, el reconocimiento de validez oficial de estudios de instituciones particulares y las reglas básicas para el financiamiento de las instituciones públicas. Sorprendentemente, dada la fecha de su expedición, dicha ley pasaba por alto el recién creado Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) que establecía un mecanismo de interlocución, coordinación y planeación concertada entre las autoridades educativas de los órdenes federal y estatal y la representación de las universidades autónomas del país (Mendoza, 1992).

Un aspecto de importancia en la trayectoria histórica de la regulación del sistema de educación superior está señalado con el reconocimiento de la autonomía universitaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el marco del surgimiento y despliegue por todo el país del sindicalismo universitario independiente, se propuso el establecimiento de una regla según la cual las universidades autónomas tendrían el derecho de fijar las condiciones de ingreso, promoción y permanencia del personal académico. Para fijar esta disposición en el *corpus* constitucional se optó por desarrollar una fracción que, además de esta regla, reconocería los rasgos comunes de la autonomía. La redacción de dicha fracción, en el momento de su promulgación sería la octava aunque posteriormente se fijaría como séptima indicaba que las instituciones autónomas por ley tendrían la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios del Artículo 3º. constitucional, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrar su patrimonio.

La fracción añadía que “las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el *Apartado A* del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.” La llamada “autonomía de rango constitucional” estableció un límite importante a las opciones de regulación desde la esfera gubernamental en materia de la actuación y desempeño de estas instituciones, pero también la necesidad de ahondar en el enfoque de coordinación para la gobernabilidad del sistema en su conjunto.

## Siglo XXI. El camino hacia una ley general de educación superior

Las normas generales educativas posteriores, esto es la *Ley General de Educación* de 1993 y sus reformas hasta 2018, hicieron poco por generar los principios de coordinación y regulación de un sistema que había crecido y desarrollado nuevas tendencias de descentralización y diversificación. A partir de la década de los noventa, pero con mucha mayor intensidad en los primeros años del siglo XXI, surgieron nuevas modalidades institucionales: institutos tecnológicos descentralizados; universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales; universidades públicas con apoyo solidario; así como una pléyade de instituciones de educación superior descentralizadas de los gobiernos estatales. Las escuelas normales se integraron al subsistema de educación superior al formular sus planes de estudio al nivel de licenciatura y el sector privado observó una dinámica de crecimiento, diversificación y distribución territorial muy notable (Vries y Álvarez, 2005).

En estas condiciones, la *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* de 1978 cayó en la obsolescencia. Este aspecto fue subrayado, a partir



del año 2000, por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y reiterado por el organismo en cada uno de los documentos de recomendaciones de política de educación superior desarrollados en el marco de las elecciones federales de 2006, 2012 y 2018. En tal contexto, la ANUIES gestó dos proyectos de ley de educación superior, el primero en 2013 y el segundo en 2018. En ambos se procuraba la actualización del marco general regulatorio y se incorporaban disposiciones para fortalecer los principios de coordinación y gobernanza del sistema. Sin embargo, la oportunidad para concretar un marco regulatorio general se habría de desprender de la reforma al Artículo 3º. constitucional en diciembre de 2018. En la reforma se dispuso la obligación, para el legislativo, de generar en plazos definidos varias leyes, entre ellas la correspondiente a la educación superior que debiera ser expedida antes de finalizar 2020.

La elaboración de la iniciativa ha transitado por varias instancias. En primer lugar, la UNAM se encargó de convocar y reunir especialistas tanto en materia jurídica como en diversos temas de la educación superior para elaborar una primera propuesta. El grupo de trabajo, en que también participaron asesores y funcionarios de la Subsecretaría de Educación Superior, entregó resultados en noviembre de 2019. La propuesta respectiva se presentó y recogió comentarios a través de la organización de foros estatales organizados por la instancia gubernamental, con la colaboración de ANUIES, en diciembre del mismo año. Posteriormente un anteproyecto modificado fue entregado tanto a la autoridad educativa federal como a los representantes de los grupos parlamentarios y se decidió la integración de una mesa redactora que sistematizaría, mediante la coordinación de los enlaces legislativos de la SEP con el Congreso, las propuestas de legisladores. A través de ese mecanismo se obtuvo la versión que, acompañada de las firmas de los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas cámaras, así como de los integrantes de las comisiones legislativas competentes en materia educativa se presentó al Senado en septiembre de 2020.

## Anteproyecto de Ley General de Educación Superior 2020

La iniciativa sometida a dictamen es extensa, consta de 77 artículos y 18 disposiciones en el régimen transitorio. Está organizada por títulos y capítulos, y en cada uno de ellos por artículos que con frecuencia se segmentan en fracciones e incisos. Los siete títulos del anteproyecto son, en orden sucesivo: *Primero*, Del derecho a la educación superior, que contiene las disposiciones generales de la ley, así como la expresión de los criterios, fines y políticas que sustentan la orientación general de la norma. *Segundo*, Del tipo de educación superior, que incluye la descripción de los niveles, modalidades y opciones del servicio, así como las bases regulatorias correspondientes a los procesos de otorgamiento de títulos, diplomas y grados; el servicio social obligatorio; la concesión de equivalencias y revalidaciones de estudios, así como el propósito de formular un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos. *Tercero*, De la educación superior en el sistema educativo nacional, que hace alusión a la articulación entre los subsistemas de este nivel de enseñanza, a la composición del sistema nacional y los sistemas locales de educación

superior, así como a la relación entre los mismos y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. *Cuarto*, De las acciones, concurrencia y competencias del Estado, en que se formula la distribución de competencias exclusivas y concurrentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios del país.

El quinto título del anteproyecto es referido a los temas de *La coordinación, la planeación y la evaluación* del sistema de educación superior. En esta parte de la ley se formulan las instancias, las fórmulas de representación y los procedimientos operativos para coordinación y gestión concertada de las instituciones universitarias, tecnológicas y de formación docente a través de ámbitos tales como el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior y las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior. Se apuntan también pautas y bases generales referidas a la evaluación del sistema y los fundamentos para dar lugar a un sistema nacional de información. El sexto título se concentra en los temas de *Financiamiento del Sistema Público* y en él se formula la instrumentación de un fondo federal específico para lograr los propósitos de obligatoriedad y gratuidad del servicio público de educación superior que fueron plasmados tanto en la reforma constitucional como en este anteproyecto. Por último, el título séptimo de la iniciativa contiene las *Disposiciones relativas a las Instituciones Privadas de Educación Superior*, en particular el régimen para el reconocimiento de validez oficial de estudios y la asignación de becas a cargo de estas instituciones. Esa es, en términos generales, la estructura de la propuesta de *Ley General de Educación Superior*. ¿Qué aspectos de ella pueden calificarse como avances para la regulación del sistema y cuáles como límites y temas insuficientemente resueltos en el anteproyecto?

## Consideraciones sobre el anteproyecto

Quizás el principal logro de la propuesta normativa es su carácter federalista. Esta condición sobresale en tres aspectos cruciales: el reconocimiento formal de los sistemas estatales de educación superior; la distribución de competencias entre los ámbitos territoriales de gobierno; y la consiguiente disposición para revitalizar las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior. La norma abre en consecuencia oportunidades renovadas para que las entidades federativas tomen un mayor control de los conglomerados institucionales que tienen presencia en el ámbito estatal.

En segundo lugar, cabe destacar el enfoque de derechos humanos que está presente en la formulación de los fines y criterios que deben regir en la organización, gestión y funcionamiento de las instituciones en este nivel de estudios. La incorporación de los principios de equidad, interculturalidad, respeto a la dignidad de las personas y el enfoque de género presente en la norma son puntos destacables en esta dimensión. Cabe resaltar, al respecto, el amplio conjunto de disposiciones orientadas a la prevención y combate a la discriminación, acoso y violencia de género que ha acusado presencia en las instituciones de educación superior del país, así como la obligación de emprender acciones afirmativas que mejoren la distribución de oportunidades de acceso y logro académico de las mujeres estudiantes y académicas.

En tercer lugar, se puede referir a la reiteración del respeto al régimen autónomo de las instituciones que gozan de esa prerrogativa. En la inicia-

tiva se contemplan las excepciones que este régimen impone y también las obligaciones que comparte con el conjunto de establecimientos de carácter público, como es el claramente el caso de las correspondientes a transparencia y rendición de cuentas. Sobre la temática de la autonomía universitaria, el anteproyecto amplía incluso las disposiciones constitucionales en la materia al incorporar un nuevo derecho: en todo proceso legislativo que implique la reforma a las leyes orgánicas de las universidades y otras instituciones autónomas por ley, estas deben ser consultadas y participar en el proceso correspondiente. De este modo la norma sale al paso de los repetidos intentos de modificación de leyes orgánicas que legisladores de diferentes partidos han buscado tramitar sin el acuerdo de las universidades correspondientes.

También es relevante la inclusión en la norma de un principio de solución para hacer cumplir las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de los servicios públicos de educación superior. De ser respetada la disposición referida se abre camino al logro gradual de este propósito, de otra manera sería imposible conseguirlo.

En el balance de pros y contras del anteproyecto conviene llamar la atención sobre varias insuficiencias. Entre ellas sobresale la escasa atención prestada a la instrumentación de medios para la participación social en el ámbito de la educación superior. Este elemento, sin duda relevante para avanzar en un esquema de gobernanza de mayor amplitud y eficacia queda mencionado, pero no regulado en el proyecto normativo.

Tampoco es suficientemente clara la regulación de los procesos de evaluación y acreditación contemplados en la ley. En vez de construir las reglas básicas para legitimar la participación de los organismos de evaluación de programas y procesos, así como la acreditación o certificación de los mismos, el anteproyecto envía al futuro la opción de articular un sistema que los considere.

Aunque el anteproyecto se articula correctamente con el marco de referencia de los derechos humanos, también es cierto que las disposiciones planteadas no logran aterrizar en un régimen expreso de derechos y obligaciones de las corporaciones estudiantiles y académicas. Tampoco regulan los casos de infracción, por parte de autoridades, instituciones o actores, de los mencionados principios de inclusión, equidad, interculturalidad, no discriminación y respeto a la dignidad personal. Solo están formulados como un marco de referencia que deben atender, en su caso, las instituciones que forman parte del sistema.

La norma abunda, para el caso de las instituciones de régimen particular, en disposiciones reglamentarias (requisitos, trámites, plazos y sanciones) que bien podrían ser derivadas a otras normas de carácter secundario y tener con ello una mayor flexibilidad para su adaptación en el tiempo. Del mismo modo,

el anteproyecto es limitado en la consideración de las modalidades de educación a distancia o virtual que están proliferando como una alternativa para la captación de oferta tanto en el sector público como en el sector privado.

Para cerrar vale la pena enfatizar la posibilidad de lograr una norma de consenso, que deriva de un muy amplio proceso de discusión legislativa, de consulta a las comunidades relevantes y de ensayo de soluciones para los diversos aspectos considerados. No hay ley perfecta, ésta no lo es, pero ha sido procesada buscando conciliar la diversidad de enfoques, puntos de visión, propuestas y recomendaciones de múltiples actores académicos y políticos interesados.

## Referencias

- Alvarado, María de Lourdes (2008). "La Universidad de México ante el embate del Liberalismo (1833-1865)", en Luis Enrique Rodríguez San Pedro Bezares y Juan Luis Polo Rodríguez (coords.), *La Universidad de Salamanca y sus confluencias americanas*, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 167-182.
- Becerra López, José Luis (1963). *La organización de los estudios en la Nueva España*, México, Cultura.
- Carabias Torres, Ana María (2000). "Poder y conocimiento: Universidad contra colegios" en Luis Enrique Rodríguez San Pedro Bezares (coord.), *Las universidades hispánicas. De la monarquía de los Austrias al centralismo liberal*, vol. 1 (siglos XVI y XVII), Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 117-128.
- De María y Campos, Alfonso (1975). *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*. México, UNAM.
- Díaz Covarrubias, José (1875). *La instrucción pública en México. Estado que guardan la instrucción primaria, la secundaria y la profesional en la República*. México, Imprenta del Gobierno.
- Díaz y de Ovando, Clementina (1972). *La Escuela Nacional Preparatoria: los afanes y los días*. México, UNAM.
- Flores Clarir, Eduardo (1999). "El Colegio de Minería: una institución ilustrada en el siglo XVIII novohispano", en *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 20, pp. 33-65.
- Girola, Lidia (2016). "La crisis como oportunidad. Grupos intelectuales y la construcción del Estado post-revolucionario: su contexto político e intelectual (1934-1950)", en *Tempo Social*, 28 (3), pp. 3-27.
- González González, Enrique (1986). "La organización de los estudios durante el primer siglo de la Real Universidad de México", en *Memoria del Segundo Encuentro sobre Historia de la Universidad*, México, UNAM, pp. 73-87.
- Gutiérrez Rodríguez, Víctor (1998). "Hacia una tipología de los colegios coloniales", en Leticia Pérez Puente (coord.), *De maestros y discípulos. México. Siglos XVI al XIX*, México, UNAM, pp. 81-90.
- Hidalgo Pego, Mónica (2010). *Reformismo borbónico y educación: El Colegio de San Ildefonso y sus colegiales (1768-1816)*, México, UNAM.
- Lanning, John Tate (1997). *El Real Protomedicato. La reglamentación de la profesión médica en el Imperio español*, México, UNAM.
- Luque Alcaide, Elisa (1979). *La educación en Nueva España en el siglo XVIII*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Marsiske, Renate (2001). "La universidad nacional de México 1910-1929", en Renate Marsiske (coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM y Plaza y Valdés.
- Martínez Cortés, Fernando (1987). *La medicina científica y el siglo XIX mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Matute, Álvaro (1987). *José Vasconcelos y la Universidad*. México, UNAM.
- Mendoza Rojas, Javier (1992). "El proyecto de modernización universitaria: continuidades e innovaciones", *Revista de la educación superior*, núm. 84, pp. 6-24.

- Meneses Morales, Ernesto (1998). *Tendencias educativas oficiales en México. Tomo I: 1821-1911: la problemática de la educación mexicana en el siglo XIX y principios del siglo XX*, México, Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana.
- Monroy Huitrón, Guadalupe. (1975). *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*, México, SEP.
- Muñoz Ledo, Porfirio (1962). “La educación superior”, en *México: cincuenta años de Revolución (tomo IV)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Osores y Sotomayor, Félix (1975). “Historia de todos los colegios de la ciudad de México desde la Conquista hasta 1780”, en Genaro García (ed.), *Documentos inéditos y muy raros para la historia de México*, México, Porrúa, pp. 905-986.
- Palafox y Mendoza, Juan (1775). *Constituciones de la Real y Pontificia Universidad de México (segunda edición)*. México, Imprenta de Don Felipe de Zúñiga y Ontiveros.
- Pallán, Carlos y Rodríguez-Gómez, Roberto (2013). “La educación superior en la historia de la sep”, en Carlos Pallán y Roberto Rodríguez-Gómez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 9-59.
- Pérez Puente, Leticia (2019). “Los jesuitas y los colegios tridentinos en Hispanoamérica”, en Hugo Casanova Cardiel y Enrique González González (coords.), *Universidades de Iberoamérica: ayer y hoy*, México, UNAM, pp. 129-151.
- Peset, Mariano (2002). “La adaptación del modelo salmantino en las fundaciones de Lima y México (1551)”, en Luis Enrique Rodríguez San Pedro Bezares y Juan Luis Polo Rodríguez (coords.), *La Universidad de Salamanca y sus confluencias americanas*, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 37-61.
- Quintanilla, Susana (1994). “La querrela intelectual por la universidad mexicana: 1930-1937”, en *Universidad Futura*, 5(15), pp. 48-59.
- Quintanilla, Susana (1996). “Los principios de la reforma educativa socialista: imposición, consenso y negociación”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(1), pp. 137-152.
- Ramírez, Clara Inés (1993). “La universidad de México y los conflictos con los jesuitas en el siglo xvi”, *Studis*, núm. 19, pp. 39-58.
- Ramírez López, Celia (2018). *Crisis política y consolidación académica: la Universidad de 1933 a 1944*, México, UNAM.
- Ríos, Rosalina (coord.) (2015). *Instituciones modernas de educación superior. Institutos científicos y literarios de México, siglos XIX y XX*, México, UNAM y Bonilla Artigas Editores.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (2007). “La autonomía universitaria. Un debate sobre su concepción y ejercicio”, en Jorge Medina Viedas (ed.), *El régimen de autonomía*. Xalapa, Universidad Veracruzana, pp. 51-62.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (2008). “Pensadores y forjadores de la universidad en México”, en Carmen García Guadilla (ed.), *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*. Caracas, Unesco, pp. 337-378.
- Sánchez Gastélum, José Luis y Valdés Silva, María Candelaria (2003). “Los colegios civiles e institutos científicos y literarios”, en Mario Rueda Beltrán (coord.), *La investigación educativa en México 1992-2002*, vol. 10 (Historiografía de la educación), México, COMIE, pp. 115-125.
- Soto, María del Rosario (1994). *La legislación educativa en México, desde la colonia hasta 1876*, México, Universidad Pedagógica Nacional.
- Tanck de Estrada, Dorothy (1999). “Tensión en la torre de marfil. La educación en la segunda mitad de siglo XVIII mexicano”, en Josefina Zoraida Vázquez et al., *Ensayos sobre historia de la educación en México*, El Colegio de México, pp. 27-100.
- Valadés, Diego (1987). *El derecho académico en México*, México, UNAM.
- Vries, Wietse de y Álvarez Mendiola, Germán (2005). “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones de la educación superior en México”. *Revista de la educación superior*, núm. 134, pp. 81-105.





*Biombo histórico (lado del General Ignacio Zaragoza). Óleo sobre tela, 171 x 135 cm. 1989.*

# Revisitar las políticas para la educación superior en México: ¿de su agotamiento a su transformación?

ANGÉLICA BUENDÍA ESPINOSA

Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

---

## Resumen

Este artículo presenta un análisis de las políticas para la educación superior mexicana, impulsadas a finales de los años ochenta, asentadas en el eje transversal *evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional*. Se integra de cuatro secciones, la primera sintetiza el surgimiento de las políticas para la modernización de la educación superior, tras el proceso de expansión que viviera la misma en los años setenta. Un segundo apartado da cuenta del balance de los logros y pendientes de este ciclo de políticas, para dar pie al análisis y discusión sobre la propuesta del gobierno actual en materia de educación superior. Finalmente, se presentan algunas reflexiones para continuar con el debate.

**Palabras clave:** políticas públicas, evaluación, calidad, educación superior, cambio institucional.

---

## Revisitar políticas de Ensino Superior no México: da sua exaustão à sua transformação?

### Sumario

O artigo apresenta uma análise das políticas para o Ensino Superior mexicano, impulsadas a finais dos anos oitenta, sentadas no eixo transversal avaliação-qualidade-financiamento-mudança institucional. Se integra de quatro seções, a primeira sintetiza o surgimento das políticas para a modernização do Ensino Superior, depois do processo de expansão que atravessou a mesma nos anos setenta. O segundo apartado dá conta do balanço dos logros e pendentes de esse ciclo de políticas, para dar início à análise e discussão sobre a proposta do governo atual em matéria do Ensino Superior. Finalmente, se apresentam algumas reflexões para continuar com o debate.

**Palavras-chave:** políticas públicas, avaliação, qualidade, Ensino Superior, mudança institucional.

---

## Revising Higher Education Policies in Mexico: From their Exhaustion to their Transformation?

### Abstract

This is an analysis about the Mexican higher education policies that the government drove at the end of the 1980s, based on the evaluation-quality-financing-institutional change transversal axis. The article has four sections. In the first one, we summarize the emergence of higher education modernization policies, after the expansion process in the 1970s. The second one provides a balance of the achievements and pending issues of this policy cycle, in order to approach the third section, the analysis and discussion about the current government's proposal on higher education. In the last part, we present some reflections to continue with the debate.

**Keywords:** Public policies, Evaluation, Quality, Higher education, Institutional change.

## El recuento necesario

A partir del periodo de Posguerra a nivel mundial, se dio un proceso de transformación en la función de la educación superior que pasó de formar a las élites políticas y sociales de las naciones a la democratización y promoción del acceso masivo con el objetivo de resarcir las desigualdades entre los individuos y fortalecer el crecimiento económico y social de las naciones. Se suman al debate sobre la política gubernamental el incremento de la participación del mercado como agente regulador y la emergencia e intensificación del *New Public Management* en el ámbito de la organización y gestión de las universidades.

Entre las consecuencias más importantes que ha traído este proceso es la diversidad, misma que ha generado una nueva configuración de los sistemas de educación superior que pasa por el tipo de instituciones, programas académicos, estudiantes y funciones asociadas a la enseñanza superior. Quizá el origen de la diversificación de la educación superior se encuentre en la dinámica disciplinar y la generación acelerada del conocimiento (Clark, 1983; Neave, 2001). No obstante, la diversidad y diferenciación de la educación superior tiene raíces históricas en cada país asumiendo dinámicas distintas que la han reconfigurado y guiado en la definición de los elementos fundamentales para el diseño e implementación de políticas educativas para su conducción, bajo una tendencia cuasi universal: la evaluación y el aseguramiento de la calidad de la educación superior en el mundo.

Posterior a su fundación, la educación superior mexicana experimentó un cambio profundo a partir de la década de los cincuenta que se expresó en la etapa de expansión no regulada (Gil *et al.*, 1994). En un periodo corto el crecimiento se dinamizó y para 1960 había 50 instituciones de educación superior en todo el país, a las que asistían 78 mil jóvenes, lo cual implicaba que solo 2.7 de cada 100 mexicanos en edad de estudios superiores —20 a 24 años— estuviesen inscritos en este nivel educativo. En 1970 había 115 instituciones y 25 mil puestos académicos que atendían a 225 mil estudiantes, lo cual representaba una tasa de cobertura de 5.8% (Gil *et al.*, 1994). Para 1985 el número de instituciones ascendía a 270, los puestos académicos a 79 mil y la matrícula a 853 mil estudiantes, equivalente a una tasa de escolarización universitaria de 13.5%. La expansión trajo consigo el aumento considerable de docentes contratados en las instituciones de educación superior (ANUIES, 1999). Entre 1961 y 1970 se generaron 4.3 plazas docentes por día, y entre 1970 y 1982 un promedio de 11.9 (Gil *et al.*, 1994; Gil Antón, 2002). De este proceso debe destacarse el enorme esfuerzo realizado, toda vez que se constituyó un sistema nacional de educación superior en unas cuantas décadas, logrando un crecimiento acelerado

y sostenido de la matrícula estudiantil y la conformación de la profesión académica en México (Ibarra, 2001). Los últimos 20 años la matrícula para la educación superior ha mantenido su crecimiento, aunque a tasas mucho menores que aquellas que alcanzó en la etapa de su expansión no regulada y en diferentes tipos institucionales derivados de la diversificación y diferenciación formal del SES (cuadro 1).

Cuadro 1. Matrícula de TSU y licenciatura por tipos de IES (2000-2017)

IES	2000-2001	2005-2006	2015-2016	2016-2017
Universidades Públicas Federales	268,913	294,010	472,324	494,773
Universidades Públicas Estatales	631,461	734,952	1,062,346	1,097,960
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	18,752	27,677	62,981	66,841
Universidades* Interculturales	2,290	1,721	13,304	14,345
Universidades Tecnológicas	36,359	65,107	229,780	241,668
Universidades** Politécnicas	453	7,795	83,472	91,634
Institutos Tecnológicos Federales	206,467	233,331	323,230	336,732
Institutos Tecnológicos Descentralizados	36,651	93,861	228,415	240,138
Centros de Investigación CONACYT	219	445	380	410
Normales Públicas	120,573	94,051	89,769	80,478
Otras IES Públicas	96,113	102,004	139,226	139,206
IES Particulares	641,741	786,019	1,210,744	1,291,954
<b>Total General</b>	<b>2,059,992</b>	<b>2,440,973</b>	<b>3,915,971</b>	<b>4,096,139</b>

Fuente: (ANUIES, 2018)

\* La matrícula inicial corresponde al ciclo 2002-2003, año de inicio del subsistema.  
 \*\* La matrícula inicial corresponde al ciclo 2001-2002, año de inicio del subsistema.  
 Incluye modalidad escolarizada y no escolarizada.

La década de los años ochenta significó un punto de inflexión debido a la profunda crisis económica que enfrentó el país y que dio lugar a la llamada Década Perdida para la educación superior, caracterizada por la disminución acelerada del presupuesto para las IES, principalmente las universidades públicas, lo que intensificó la tensión de las relaciones entre las instituciones y el gobierno y tuvo efectos negativos en la vida académica y en las condiciones materiales para la enseñanza superior. En esta década el gasto asignado a la educación superior se redujo de 21% a 16%, como proporción



del gasto educativo federal. El Sistema de Educación Superior se caracterizó por: a) disminución del crecimiento de la matrícula con relación a la expansión no regulada de las décadas anteriores; b) crisis de la imagen y del funcionamiento del sector público y aumento en la participación del sector privado; c) reducción progresiva del valor real de los salarios de los académicos, por efectos de la pérdida inflacionaria y por la política salarial del gobierno en esa época; y, d) las diferencias en ingresos entre profesores de distintos niveles se comprimieron y las escalas salariales fueron imperceptibles (Ibarra, 2001; Kent, Didou, De Vries, 2001).

Con el propósito de reordenar el Sistema de Educación Superior (SES) los últimos 30 años se han caracterizado por el desarrollo e institucionalización de un esquema de políticas para la educación, la ciencia y la tecnología, cuyo eje transversal ha sido el fortalecimiento de las interacciones entre evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional. Su concepción obedeció a las grandes transformaciones que sufrió la educación superior en el mundo y se ubicó en la llamada modernización del país, impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Se trata de un esquema dual de políticas educativas diferenciadas que, a la fecha, no han alcanzado su adecuada articulación. Por una parte, se encuentra el sector de la educación superior universitaria y tecnológica, que responde a las políticas delineadas por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por la otra, se encuentra el sector del posgrado y la investigación científico-tecnológica y la innovación cuyas políticas son delineadas y operadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (Ibarra, 1998). El Sistema Nacional de Investigadores, implementado en 1984, se constituye como el origen de este ciclo de políticas. El diseño institucional vigente, por lo menos formalmente, es complejo y ha derivado en formas específicas de relaciones entre las instituciones de educación superior, así como en las universidades públicas, el Estado, el mercado y la sociedad.

En tres décadas nacieron diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, programas e instrumentos de política cuyo objetivo central fue evaluar a las organizaciones educativas de nivel superior, sus programas académicos, sus actores (profesores y estudiantes) y procesos de gestión. (Ibarra, 2001; Mendoza Rojas, 2002). También en ese lapso observamos la desaparición de algunos de esos programas y la transformación e institucionalización de otros; pero fundamentalmente se ha sostenido la misma orientación en las políticas que han conducido a la educación superior del país, y su clara asociación al financiamiento. Las estrategias, instrumentos y prácticas de evaluación y acreditación para la mejora de la calidad educativa y el objetivo de conformar un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, han quedado por años a nivel de aspiración de

política y, aunque se han reconocido sus efectos positivos en las primeras etapas de implementación, también han sido ampliamente cuestionados por las IES y sus actores, aquellos no deseados que trajo consigo este esquema de políticas.

## ¿Agotamiento o debacle de un ciclo de políticas?

Desde diversas perspectivas teórico metodológicas se han analizado los impactos que las políticas han tenido para el sistema, sus instituciones y sus actores. Una conclusión casi generalizable es el reconocimiento de cambios profundos en las relaciones que establecen las universidades con su entorno, en especial con el Estado, respondiendo “positivamente” a la demanda de la llamada *accountability*. También se ha abonado ampliamente desde la investigación al reconocimiento de efectos positivos que se observan en los diversos indicadores que la propia política derivó de su diseño y que se vinculan con aquellos que han privado en el orden internacional. Citan entre los más relevantes la mayor habilitación de la planta docente (más profesores de tiempo completo y con mayores grados académicos), la renovación y actualización de planes y programas de estudio de licenciatura y posgrado, la movilidad académica y estudiantil; el seguimiento de egresados y su relación con el mercado laboral, el fortalecimiento de las relaciones entre las IES y la sociedad o el desarrollado de la llamada “tercera misión” de la universidad asociada a la vinculación, la innovación y la transferencia del conocimiento (Krücken, 2013), la renovación de la infraestructura física, el acervo bibliohemerográfico y la incorporación de tecnologías digitales para favorecer el aprendizaje, la formación de grupos de investigación y de redes de intercambio y colaboración intra e interinstitucionales; así como el mejoramiento de los sistemas de gestión e información institucional para el manejo oportuno de los recursos (Acosta 2006; Buendía y Quiroz, 2012; Buendía, 2013; Díaz Barriga, 2008; Díaz Barriga, 2007; Chehairbar, Díaz y Mendoza, 2007; Del Castillo, 2004;). La racionalización y la formalización han sido dos procesos fundamentales que se introdujeron a las

universidades con el propósito de reducir la discrecionalidad en el manejo institucional, y se han constituido como base para la evaluación del desempeño de instituciones, programas y actores. La intención fue dotar de recursos con fines claramente planeados, vía programas e instrumentos que se articularon con el financiamiento y que promovieron la base para la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información (Buendía y Acosta, 2017; Del Castillo, 2005; Acosta, 2006).

No obstante, las políticas también han provocado efectos no esperados o no previstos. De acuerdo con Neave (2001), éstos muestran la ampliación en las brechas de desigualdad en el acceso a los recursos en contraste con la tendencia homogeneizadora de la política para orientar la conducción de las universidades. La preponderancia de la racionalidad técnica y cuantitativa de los distintos programas e instrumentos, sobre la casi carente posibilidad de incorporar al fortalecimiento de las universidades la racionalidad política que convive con la vida institucional, así como la posibilidad de otras formas de construcción de indicadores para medir la calidad, no han permitido revalorar la heterogeneidad y diversidad que caracteriza al sistema de educación superior, particularmente a las universidades públicas mexicanas.

Este acercamiento a la diversidad y al grado diferenciado de apropiación o adecuación de las universidades a las políticas, se ha abordado en diversos trabajos que evidencian el agotamiento de un modelo que a todas luces debe ser revisado, en virtud de que no es claro que haya mejorado la calidad de la educación superior en cuanto a la cobertura, los aprendizajes y logros de los estudiantes, la coordinación del sistema y su gobernanza, la gobernabilidad institucional, el fortalecimiento de la docencia dada la mejor habilitación de los profesores y su asunción a profesores investigadores, la vinculación entre la universidad y los problemas sociales, y la transparencia y rendición de cuentas cada vez más demandada. Puede afirmarse, por el contrario, que abundan claros contrastes relacionados con la variabilidad en los grados de consolidación institucional y las condiciones locales de las universidades (Salas, Buendía, Pérez, 2019; Didriksson y Herrera 2002; Cazés, Ibarra y Porter 2004; Acosta, 2006; Buendía y Quiroz, 2014)<sup>1</sup>.

En este sentido, a pesar de los logros reconocidos por la conducción a distancia de la educación superior que se ha impulsado en México, persisten viejos problemas que en varios casos se han agudizado. Un primer cuestionamiento profundo que apareció desde la década de los noventa pero que se debilitó por el flujo de recursos económicos, es la autonomía universitaria en sus distintas manifestaciones: política, de gestión y académica. Las relaciones conflictivas entre las universidades, los gobiernos locales y el gobierno federal han afectado a las universidades, aún en aquellos casos en que el desempeño medido en términos de la política es altamente satisfactorio<sup>2</sup>.

Se suman graves problemas de gobernabilidad asociados a los viejos esquemas y compromisos contraídos por los gobiernos y las autoridades universitarias en los tiempos de bonanza, allí poco han incidido las políticas educativas para el nivel superior. La crisis financiera de por lo menos 10 universidades públicas mexicanas da cuenta de la persistencia de los temas críticos que las aquejan: peso financiero de las pensiones y jubilaciones,

ampliación de brechas en la cobertura, el rezago y el abandono escolar de estudiantes de licenciatura y posgrado entre universidades y entidades federativas; plantillas de personal no reconocido por las autoridades federales y estatales, impuestos pendientes de cubrir, déficit en el programa de estímulos al desempeño e, incluso, acciones de corrupción asociadas a actores identificados en algunas universidades<sup>3</sup>. Finalmente, habría que agregar el isomorfismo producido por las políticas inicialmente pensadas para el sector universitario, y que han migrado a otros sectores como el de las escuelas normales, las universidades politécnicas, tecnológicas, indígenas e interculturales, así como a los institutos tecnológicos. Los contrastes y efectos en esos casos han sido poco estudiados, pero no por ello son menos relevantes para el sistema de educación superior en su conjunto.

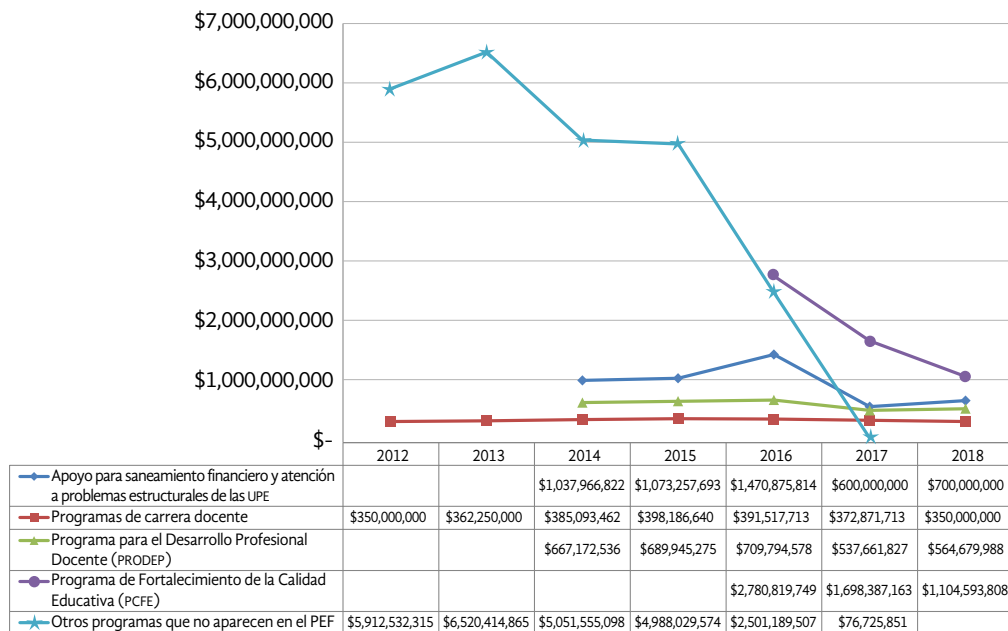
A diferencia de lo que señala la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, sobre la falta de compromiso de algunas IES con la mejora de la calidad educativa, es posible distinguir dos situaciones típicas resultado de las investigaciones realizadas, que se relacionan con el grado de consolidación institucional y las condiciones locales de cada universidad y de allí derivar un *continuum* con distintos grados de apropiación de las políticas. Por un lado se ubican a las universidades e IES que han alcanzado los mayores niveles de consolidación en la relación calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional y organizacional, (Didriksson y Herrera 2002; Cazés, Ibarra y Porter 2004; Buendía y Acosta, 2017).

En el otro extremo se ubica un grupo de instituciones que enfrentan importantes rezagos acumulados, que se desarrollan en un ambiente local fuertemente permeado por la negociación política y que carecen de comunidades académicas de alto nivel y de liderazgos institucionales claros y legítimos. Se observan comportamientos institucionales que, sin realizar esfuerzos reales de transformación institucional, se han preocupado fundamentalmente por cumplir con los indicadores exigidos, con la intención primordial de obtener los recursos adicionales. Se trata de la “universidad de papel” (Porter, 2007) que se preocupa tan solo por proyectar cierta imagen institucional hacia el exterior, sin modificar necesaria o sustancialmente su funcionamiento interno, lo que ha abierto ya un espacio aún poco analizado proclive a la simulación institucional (Sampedro y Buendía; 2014). Más allá de estas dos situaciones típicas, es necesario reconocer la diversidad y complejidad institucional que caracteriza a la educación superior en México, lo que implica repensar la política con miras a que su diseño, implementación y evaluación se realicen en condiciones más justas, equitativas y acorde a contextos y realidades diferenciadas (Salas, Buendía, y Pérez, 2019).

La sostenibilidad de las políticas para la educación superior se vio mermada a partir del 2015, cuando los recursos extraordinarios, principal motor de cambio para las IES, particularmente para las universidades públicas, disminuyeron drásticamente. El Programa (Birbaum, 1983) (Huisman y Meek, 2007) (Trow, *Diversity in higher education in the United States of America*, 1995) (Salas, Buendía, y Pérez, 2019) para el Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), antes PIFI, programa que por casi 15 años prove-

yó de recursos extraordinarios a las universidades y apoyó los principales proyectos para su crecimiento y mejora, tuvo una caída de 61%, del 2016 al 2017 y de 40% más para el año 2018. El Programa para el Desarrollo del Profesorado (PRODEP), tuvo el mismo comportamiento<sup>4</sup>. El rubro de otros programas que ya no aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación podría estar asociado al antiguo PIFI también, pero no hay información disponible (SEP, 2018) (gráfica 1).

Gráfica 1. Fondos extraordinarios federales (2012-2018).



Fuente: Dirección General de Educación Superior Universitaria (2018).

Sus efectos se observaron en la participación de las IES de todos los subsistemas en los instrumentos y programas de política, particularmente en la evaluación y acreditación de programas de licenciatura realizada por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y los organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). La propia Subsecretaría de Educación Superior reconoció algunos factores que promovieron este comportamiento, entre los que destacan: la ausencia de estímulos para alentar las prácticas de evaluación y acreditación; la falta de consolidación en programas que pasaron de Técnico Superior Universitario (TSU) a nivel licenciatura; la conclusión de la vigencia de programas reconocidos por los ciees (nivel 1) sin que optaran por su reevaluación; y, la falta de coordinación entre organismos evaluadores (SEP, 2018). La ANUIES (2018) señaló, además, que la evaluación no es obligatoria; hay una fuerte burocratización de los organismos evaluadores y acreditadores; los costos de las evaluaciones y acreditaciones son excesivos y se ha generado un mercado indeseable; además de que requiere fortalecer esfuerzos de formación de evaluadores<sup>5</sup>.

¿Cuál es el rumbo de la educación superior si el modelo vigente muestra claras señales de agotamiento y el gobierno actual ha reiterado la necesidad de modificarlo? En el siguiente apartado reflexiono en torno a las posibilidades de transformación en

el marco de las políticas para la educación superior recientemente anunciadas.

## ¿Transformación y otro rumbo para la educación superior o de vuelta al pasado?

En el 2018 ocurrió el cambio de gobierno y Andrés Manuel López Obrador asumió la Presidencia de la República. El punto de partida en materia de educación fue la reforma al Artículo Tercero Constitucional aprobada el 15 de mayo de 2019, que establece el derecho a la educación y, en general, la obligatoriedad y gratuidad para todos los niveles educativos, incluido el superior. En agosto de 2020 se dio a conocer el *Programa Sectorial de Educación 2020-2040 (PSE)*, instrumento de planeación que tiene por objeto conducir las acciones del gobierno en materia educativa.

En el PSE (2020-2024) es posible identificar un conjunto de preceptos teórico-epistemológicos que, aunque sin una clara precisión conceptual, permiten identificar un eje transversal de política que se sustenta en la equidad y el reconocimiento de la inclusión con miras a la excelencia. Tras un diagnóstico de los problemas públicos, el programa propone seis objetivos estratégicos. Entre los primeros destacan la falta de oportunidades para las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas; la ausencia de una educación de calidad, relevante y pertinente en todos los tipos y niveles educativos; la falta de reconocimiento, formación y apoyo al personal docente, directivo y de supervisión para consolidarse como agentes fundamentales del proceso educativo y de la transformación social; la carencia de entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas públicas de los diferentes tipos, niveles y modalidades, la ausencia de cultura física; y un proceso de toma de decisiones de política educativa vertical y desarticulado, sin considerar a todos los sectores y grupos de la sociedad (Secretaría de Educación Pública, 2020).

El programa señala seis objetivos estratégicos: 1) educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás, 2) educación de excelencia para aprendizajes significativos, 3) maestras y maestros como agentes de la transformación educativa, 4) entornos educativos dignos y sana convivencia, 5) deporte para todas y todos, y 6) rectoría del Estado en la educación y con-



senso social. La siguiente figura resume la propuesta general que incluye metas específicas para educación superior en cada uno de ellos (Secretaría de Educación Pública, 2020).

Figura 1. Preceptos ideológicos, teórico-epistemológicos del PSE 2020-2024



Fuente: elaboración propia con base en el PSE 2020-2024.

Para la educación superior los temas relevantes que coloca el PSE (2020-2024) son la ampliación de la cobertura con equidad; el aseguramiento de la excelencia educativa y la concreción del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior; el desarrollo de la investigación para resolver problemas nacionales con inclusión social; la atención a las condiciones laborales y académicas de las y los profesores de asignatura y la reorientación de los programas de estímulos de las IES para que, en razón de la misión que cada institución defina, se otorgue incentivo y reconocimiento equitativo a la labor docente; y el fortalecimiento de la gobernanza del sistema que se traduzca en una mayor coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional.

En materia de obligatoriedad y gratuidad la reforma establece que serán el Estado constituido por la Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, los responsables de impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción x del presente artículo. Tal fracción establece que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Son las autoridades federales y locales las responsables de establecer las políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. De la

misma forma, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

La reforma establece, además, en el Artículo Transitorio Décimo Cuarto que la legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en el Decreto y será la Cámara de Diputados quien anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas. Finalmente, el Artículo Transitorio Décimo Quinto, señala el establecimiento de un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad, así como la plurianualidad de la infraestructura.

Por otro lado, la *Ley General de Educación*<sup>6</sup>, promulgada el 30 de septiembre de 2019, dedica los artículos 47 al 51, para atender las especificidades del tipo de educación superior a que refiere la reforma, de los cuales el 48 y 49 atienden específicamente a la equidad con el objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad. El Artículo 49 atiende el caso de las universidades autónomas, al enfatizar el respeto a su régimen jurídico constitucional. El PSE (2020-2024) (Secretaría de Educación Pública, 2020) alude a la necesidad de que las universidades diseñen mecanismos de selección y admisión para la inclusión, respetando la autonomía.

En el contexto de la gran reforma la meta de cobertura en educación superior para el 2024, es de 50%. La concreción de este importante cambio institucional se ha orientado fundamentalmente por la creación de lo que podría constituirse en un nuevo subsistema o tipo institucional para la educación superior, el de las *100 universidades Benito Juárez*<sup>7</sup>; así como en la ampliación del sistema de becas a jóvenes en edad de cursar la educación superior o quienes la hayan concluido, es el caso de los programas *Jóvenes construyendo futuro*<sup>8</sup> y *Jóvenes escribiendo el futuro*<sup>9</sup>.

Un asunto pendiente es que las intenciones del gobierno no se han visto acompañadas por una política de ampliación al financiamiento para la educación superior. Por el contrario, desde el inicio del sexenio se ha apostado por una disminución a programas que apoyaban con recursos extraordinarios a las IES; lo cual se evidenció en el presupuesto ordinario programado en el 2020. Solo se incrementó de manera significativa (74%), el programa *Jóvenes escribiendo el futuro*, como parte de los programas sociales que apoyan a jóvenes en condiciones de marginación. Restan cuatro años del periodo presidencial y el presupuesto de egresos de la federación, presenta una omisión aprobada por los legisladores: el incumplimiento del decreto de reforma constitucional en materia educativa que estableció la obligatoriedad de la educación superior a cargo del Estado y la creación de un fondo especial para asegurarla a largo plazo (Mendoza, 2020).

Una medida adicional que se observa en medio de la pandemia por la covid-19, fue el anuncio del programa *Rechazo cero* que, por cierto, ya ha operado en otros sexenios principalmente a raíz de las demandas del

Movimiento de Estudiantes Excluidos de la Educación Superior (MAES), conformado en el 2006<sup>10</sup>. Su objetivo ha sido generar mayores oportunidades de ingreso a la educación superior, a través de la orientación vocacional, laboral y de difusión de becas. El programa busca vincular a los aspirantes que participaron en el concurso de selección de alguna de las IES públicas de mayor demanda en el año 2020 y que no fueron seleccionados, con la oferta educativa de instituciones de educación superior públicas, mediante un portal electrónico para que puedan optar por alguna de las opciones que se presentan<sup>11</sup>. En este contexto, algunas universidades públicas del país suspendieron su examen de ingreso, tanto por las condiciones sanitarias, como por sumarse al proyecto gubernamental<sup>12</sup>.

Es importante no confundir ingreso con igualdad, equidad y justicia educativas. Las estrategias que se implementen deben ser valoradas a la luz de los recursos y las capacidades institucionales disponibles. Garantizar el acceso a la educación no es suficiente, es necesario intervenir con acciones afirmativas claras y contundentes, de lo contrario solo se reproduce la desigualdad y se recrudece la inequidad entre estudiantes, profesores e instituciones. Es probable que estemos frente a una nueva etapa de expansión de la educación superior, pero las políticas públicas e institucionales que se diseñen y se pongan en marcha, para ello no deben



Excélsior. Número 18,583. Página 20-A. Lunes 15 de enero, 1968.

responder a la improvisación, dados los efectos no deseados que pudieran traer. Es necesario mirar al pasado y aprender de la experiencia (Buendía, 2020).

Con respecto al tema de calidad el Programa Sectorial de Educación (2020-2024) establece el *Objetivo Prioritario Dos*: garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, y mantiene la necesidad de Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior con una visión renovada de la calidad y de la evaluación que impulse la excelencia educativa y la mejora continua de las IES (instancias facultadas por las disposiciones normativas vigentes), como medida de aseguramiento de la excelencia educativa. No se vislumbra un cambio significativo en cuanto a la política de calidad para los cuatro años que queda del gobierno actual. De hecho, la posibilidad de recursos extraordinarios para la educación superior solo señalan en las acciones del gobierno la de realizar las gestiones necesarias para operar, de forma transparente y eficaz, el Fondo de Educación Superior, para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, así como la plurianualidad de la infraestructura en las instituciones públicas de este tipo educativo (Secretaría de Educación Pública, 2020).

De los otros temas que aborda el PSE (2020-2024) para la educación superior, poco se abona al establecimiento claro de objetivos en materia de gobernanza y coordinación del sistema de educación superior lo que implicaría, según el propio programa, una mayor coordinación entre autoridades e IES, la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas. Tampoco es claro cómo habrá de abordarse el añejo problema de las condiciones laborales y académicas del personal académico temporal, que afecta a IES públicas y privadas. Menos aún, el asunto de la reorientación de los programas de estímulos caracterizados igualmente por su heterogeneidad institucional. Ambas cuestiones están relacionadas también con el financiamiento a la educación superior, asunto que por cierto sigue en constante debate.

## A manera de cierre

En las últimas tres décadas la educación superior mexicana ha sido objeto del diseño y la implementación de un conjunto de políticas, programas e instrumentos, que nacieron a la luz de las transformaciones que sufrió la educación superior en el mundo a partir de la posguerra y en relación con las demandas de diversos actores sociales. El eje transversal que ha permeado a las políticas públicas se sustenta en la relación entre evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional, a fin de modificar el desempeño institucional medido en un conjunto de indicadores también diseñados en consonancia con las tendencias internacionales del *Aseguramiento de la Calidad y la Transparencia y rendición de cuentas*.

Desde diversas miradas este paradigma de políticas se ha cuestionado, principalmente porque, si bien, ha tenido efectos positivos en el sistema las instituciones y sus actores, también ha mostrado consecuencias poco deseables y, principalmente, no ha logrado incidir en los viejos problemas

que enfrentan principalmente las universidades públicas mexicanas, mismos que en algunos casos se han acentuado. Es también controvertible el logro de su principal objetivo, mejorar la calidad de la educación superior; en cambio las brechas interinstitucionales y entre las entidades federativas en materia de cobertura, calidad y financiamiento.

Con la llegada del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, la reorientación en materia de políticas públicas para la educación superior se constituyó como una posibilidad real que inició con la reforma al artículo tercero constitucional y que elevó a rango constitucional la obligatoriedad y gratuidad de este nivel educativo. Sin embargo, el PSE (2020-2024), recientemente difundido no abona lo suficiente en cuanto al paradigma de políticas que ha dado muestras de agotamiento y que ha sido abandonado paulatinamente por el gobierno y las instituciones. No hay hasta este momento una propuesta clara para el cambio de políticas que se sostenga en el corto y mediano plazo.

Se suma a lo anterior, la situación actual generada por la contingencia provocada por la covid-19, que ha provocado una transición obligada a la educación virtual y que ha evidenciado los problemas de desigualdad y asimetría históricas que han caracterizado al sistema de educación superior mexicano. Las medidas de austeridad implementadas por el gobierno no se hicieron esperar y con base en los montos aprobados en las partidas de gasto de operación pendientes de ejercer de mayo a diciembre de 2020, se estima un ajuste de más de 9,000 millones de pesos (Mendoza, 2020)<sup>13</sup>.

Finalmente está en marcha el proceso de aprobación de la *Ley General de Educación Superior* que, de lograrse, habría de significar un parteaguas para la educación superior mexicana, pues sustituiría a la *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* de 1978. Las posibilidades de transformación vía este cambio institucional se han observado como positivas, pero es pronto para sostener cualquier afirmación al respecto. Habrá que esperar y estar atentos a los acontecimientos que han de dar rumbo a la educación superior del país.

## Notas

1. La diversidad se evidencia en las diferencias en la misión, la instrucción y las formas de organización de las instituciones o grupos de instituciones, así como sus regulaciones normativas y relaciones con el gobierno Trow (1995). Huisman, Meek y Wood (2007) y (Birbaum, 1983) la asumen como el número de perfiles organizacionales en el sistema de educación superior y la dispersión de las instituciones en dicho sistema. La diversidad también se observa en la historia organizacional, organización académica y administrativa, estructura curricular o de programas académicos, modelos educativos, perfiles de estudiantes a los que se atiende, así como reputación y prestigio de la universidad en los contextos local, regional y nacional, y los valores que guían la conducta universitaria.
2. Es emblemático el caso de la Universidad Autónoma de Baja California, colocada como una de las universidades que ha cumplido con el total de los indicadores de la política y, sin embargo, se ha visto afectado por la falta de recursos económicos por parte del gobierno estatal, lo que condujo a la realización de una marcha histórica por parte de la comunidad universitaria de esa casa de estudios, para demandar los recursos económicos que le corresponden. Puede consultarse: [Universidades | núm. 86, octubre diciembre 2020 | UDUAL | DOI:<https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.86.404>  
Revisitar las políticas para la educación superior en México: ¿de su agotamiento a su transformación? | Angélica Buendía Espinosa](https://www.elim-</a></li></ol></div><div data-bbox=)

parcial.com/mexicali/mexicali/Mas-de-35-mil-en-la-marcha-para-exigir-pago-a-la-  
ñp-20191010-0010.html

3. Se pueden consultar algunas notas periodísticas al respecto de las universidades en crisis: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/causas-tesis-universidades-publicas-deudas/> <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/editorial-el-universal/universidades-en-crisis> <https://plumaslibres.com.mx/2019/10/10/universidades-en-crisis/> consultada el 10 de septiembre de 2020.
4. El PFCE sustituyó la PIFI y el PRODEP al Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) que surgió en 1996 con el propósito de apoyar la capacidad académica de las IES vía la mayor habilitación de los profesores de tiempo completo, así como para promover el trabajo de investigación colectivo con base en la figura de los llamados Cuerpos Académicos.
5. Para enero de 2018, el conjunto de IES activas en el país que ofrecieron estudios de técnico superior universitario y licenciatura fue de 2,724 instituciones (892 públicas y 1,832 particulares), y solo 458 contaron con programas acreditados por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A. C. (COPAES) o en el Nivel 1 de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), lo que representó solo 16.8% del total de IES. En el ciclo escolar 2016-2017 existían 4,096,13915 estudiantes de TSU y licenciatura; de éstos, 3 864 326 estuvieron inscritos en programas evaluables y solo 1,727,733 se encontraban en programas reconocidos por su calidad, es decir, 44.7% de la matrícula total, lejos de la meta de 72% establecida en el PSE 2013-2018. Además, de 26,560 programas evaluables (de un total de 29,992 programas activos), solo 4,653 tuvieron reconocimiento de calidad, equivalentes a 17.5% del total, con grandes diferencias entre IES públicas (35.6%) e IES particulares (6.5%) (ANUIES, 2018).
6. Este apartado relativo a la *Ley General de Educación*, se obtuvo de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019), consultado el 24 de marzo de 2020.
7. Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre dos y cinco escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 400 pesos mensuales. Los edificios permanentes en los que operarán las Universidades para el Bienestar serán construidos con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales, en terrenos donados o entregados en comodato por campesinos, municipios o comisariados ejidales. Las carreras que se ofrecen son Ingenierías Civil, Industrial, Forestal, Agroalimentaria, Ambiental, Agroforestal, Electromecánica, Agronomía, en Minas, Piscícola, en Acuicultura, en Desarrollo Regional Sustentable, Química de la Industria Petrolera, en Administración de la Industria Energética y en Procesos Petroleros, en Energías Renovables; Medicina Integral y Salud Comunitaria; Enfermería y Obstetricia; Medicina Veterinaria y Zootecnia; Contabilidad y Administración Pública; Derecho; Patrimonio Histórico e Industria de Viajes; Gestión Integrada del Agua; Normal de Educación Básica; Estudios Sociales; Patrimonio Histórico y Biocultural; Educación Física; Administración Municipal y Políticas Públicas; Música y Laudería y Normales Rural e Intercultural Bilingüe (Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019), consultado el 24 de marzo de 2020).
8. Tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral. La capacitación tendrá una duración máxima de doce meses. La relación entre becarios y tutores no se conside-



ará de carácter laboral. Los becarios reciben un apoyo mensual de 3 600 pesos que se entrega directamente y de manera igualitaria entre mujeres y hombres. Los becarios reciben, además, por medio del IMSS, un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. Los becarios no deben realizar labores como asistentes personales, de seguridad privada, veladores, promotores de partidos políticos ni trabajo doméstico. (Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019), consultado el 24 de marzo de 2020).

9. Dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se dará prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, a hombres indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se dará un apoyo de 4 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tendrá como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que éste tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios podrán inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen. (Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019), consultado el 24 de marzo de 2020).
10. Para consultar las demandas del MAES se sugiere revisar <https://aspirantesexcluidos.blogspot.com/p/historia.html>, consultado el 1 de octubre de 2020.
11. Información disponible en <https://rechazocero.sep.gob.mx/>, consultada el 30 de agosto de 2020.
12. La UQROO comunicó la suspensión de su examen de admisión, salvo para la licenciatura en medicina; tanto por la suspensión de actividades presenciales, como por su incorporación al “proyecto rechazo cero” que impulsa el gobierno a través de la SEP. De igual forma, la BUAP y la UDEG informaron que aceptarán a todos los aspirantes a la preparatoria ofreciéndoles un lugar y otorgándoles una beca en ciertos casos (Buendía, 2020), disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/angelica-buendia/rutas-y-retos-de-la-covid-19-de-la-inclusion-la-exclusion-en-la-educacion>, consultado el 12 de agosto de 2020.
13. El ajuste presupuestal anunciado fue del 75 por ciento del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros correspondientes a los gastos de operación; la cancelación de 10 subsecretarías, y la posposición de las acciones y del gasto de los programas presupuestarios. Entre los programas prioritarios que el gobierno anunció solo se respetaron los de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la construcción de las 100 Universidades Públicas Benito Juárez (Mendoza, 2020).

## Referencias

- Acosta, A. (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*. México: CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la anuiés para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. Obtenido de [http://www.anuiés.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION\\_Y\\_ACCION\\_2030.pdf](http://www.anuiés.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf)
- Birbaum, R. (1983). *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Buendía, A., y Acosta, A. (2017). “Veinticuatro años de políticas gubernamentales en educación superior. Recuento de un diseño institucional inacabado”. En A. Buendía, *Políticas gubernamentales y universidades públicas mexicanas. Desafíos a la homogeneización*. Pp. 57-84. México: uam Xochimilco, LAISUM.

- Buendía, A., y Quiroz, E. (2014). «Políticas públicas y aseguramiento de la calidad. Perspectivas analíticas para el estudio en México». En A. Buendía, *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos*. México: ANUIES.
- Cazés, D., Ibarra, E., y Porter, L. (2004). *Geografía política de las Universidades Públicas Mexicanas: claroscuros de su diversidad*. México: CEIICH-UNAM.
- Clarl, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.
- Del Castillo, G. (2005). *Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA*. México: Biblioteca de la educación superior ANUIES.
- Díaz Barriga, Á., y Pacheco, T. (2007). *Evaluación y cambio institucional*. México: Paidós.
- Díaz Barriga, Á., Barrón, C., y Díaz Barriga, F. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales*. México: IISUE-UNAM/ANUIES.
- Didriksson, A., y Herrera, A. (2002). *La transformación de la universidad mexicana: diez estudios de caso en la transición*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa.
- Gil Antón, M. (mayo-agosto de 2002). "Amor de Ciudad Grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México". *Sociología*, 17(49), 93-130.
- Gil, M., & et al. (1994). *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-A.
- Huisman, J., y Meek, L. y. (2007). Institutional Diversity in. *Higher Education Quarterly*, 61(4), Pp. 563-577.
- Ibarra, E. (1998). *La Universidad ante el espejo de la Excelencia: en juegos organizacionales*. México: UAM-Iztapalapa.
- Ibarra, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: UAM/UAM-I/UDUAL.
- Kent, R., Didou, S., y De Vries, W. (2001). *Reformas financieras en las universidades públicas en México: años noventa*. México: DIE-CINVESTAV.
- Krücken, G. (2013). "La investigación en educación superior - un descenso en 'el remolino'". *Ponencia presentada en el Workshop: Comparative Studies in Higher Education: the University as an Organizational Actor*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Mendoza Rojas, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado Evaluador*. México: Porrúa-CESU-UNAM.
- Mendoza, J. (2020). Presupuesto federal de la educación superior en dos décadas y primeros impactos de la crisis financiera 2020 . En IISUE, *Educación y pandemia*. Pp. 92-102). México: IISUE.
- Neave, G. (1990). "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental (1986-1988)". *Universidad Futura*, 2(5). Pp. 4-16.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Madrid: Gedisa.
- Porter, L. (2007). *La universidad de papel: ensayos sobre la educación en México*. México: CEIICH-UNAM. Obtenido de <http://desinuam.org/biblio/>
- Salas, I., Buendía, A., y Pérez, A. B. (2019). "La apropiación de la política educativa en las universidades públicas mexicanas: entre la ambigüedad y la diversidad". *Revista de la Educación Superior*, 48(191). Pp. 1-25.
- Sampedro, J. L. y Buendía, A. (2014). *Análisis comparado de la evaluación-acreditación: instituciones, cambio y legitimidad en la educación superior en México*. México : ANUIES.
- Secretaría de Educación Pública. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. México: SEP.
- SEP. (2018). *Documento de trabajo de la Subsecretaría de Educación Superior*. México: SEP.
- Trow, M. (1974). Problems in the transition from elite to mass higher education. En OECD, *General Report on the Conference on future Structures of Post-Secondary Education*. Pp. 55-101. París: OECD.
- Trow, M. (1995). Diversity in higher education in the United States of America. *CVCP Seminar on Diversity in Higher Education*. Londres.





*La feria internacional del sombrero. Óleo sobre tela, 90 x 90 cm. 1977.*

# Las ideas y las prácticas. Agenda de gobierno y régimen de políticas universitarias en México

ADRIÁN ACOSTA SILVA

Sociólogo. Coordinador académico de la Unidad de Política Educativa del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara.

---

## Resumen

Este texto es un esfuerzo por identificar la agenda, los cambios y las tensiones observadas en la primera etapa del gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador en el Campo Universitario Mexicano. El análisis descansa en la perspectiva de “Régimen de Políticas”, que focaliza la atención en las ideas, los arreglos institucionales y los actores principales en el diseño e implementación de las políticas públicas. El argumento central a discusión es que el nuevo gobierno no se ha orientado, hasta el momento, en la construcción de un nuevo régimen de políticas, mostrando una clara tendencia hacia la continuidad de políticas anteriores, incluso un nuevo contexto político, de austeridad financiera y redistribución presupuestal de los programas y recursos públicos en la educación superior.

**Palabras clave:** México, Universidades públicas, Agenda de gobierno, Régimen de políticas, Gobernanza.

---

# As ideias e as práticas. Agenda de governo e regime de políticas universitárias no México

## Sumario

O texto é um esforço por identificar a agenda, as mudanças e as tensões observadas na primeira etapa do governo federal liderado por Andrés Manuel López Obrador no Campo Universitário Mexicano. A análise parte da perspectiva do “Regime das Políticas”, que tem o foco na atenção das ideias, nos arreglos institucionais e nos atores principais do design e da implementação das políticas públicas. O argumento central da discussão é que o novo governo não se tem orientado até o momento na construção de um novo regime de políticas, mostrando uma tendência clara com a continuidade das políticas anteriores, e também um novo contexto político, de austeridade financeira e redistribuição orçamental dos programas e recursos públicos na Educação Superior.

**Palavras-chave:** México, Universidades Públicas, Agenda de Governo, Regime de Políticas, Governança.

---

# Ideas and practices: Political Agenda and University Policy Regime in Mexico

## Abstract

This is an effort to identify the agenda, changes and tensions concerning the Mexican university field that have been observed during the first stage of Andres Manuel López Obrador’s federal government administration. The analysis lies in the policy regime perspective, which focuses on the ideas, the institutional arrangements and the main actors of the public policies design and implementation. The main argument under discussion is that the new government has not yet centred on the construction of a new policy regime, a fact that shows an explicit tendency towards the previous policies continuity, but at the same time towards a new political context of financial austerity and a budgetary redistribution of higher education public resources and programs.

**Keywords:** Mexico, Public universities, Political agenda, Policy regime, Governance.



## Introducción

El 1 de diciembre de 2018 tomó posesión como Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Luego de una elección ganada con casi 30 millones de votos (53% de la votación total), y donde su partido político logró obtener la mayoría relativa de los escaños tanto en la cámara de diputados (38%) como en la de senadores (43%), la elección significaba no sólo el triunfo contundente de una organización política relativamente nueva (el *Movimiento de Regeneración Nacional*, MORENA), sino el fin del ciclo de los “gobiernos divididos” (un congreso no dominado por el partido del presidente) que habían caracterizado la alternancia política en México desde el 2000, y el regreso al “gobierno unificado” (un congreso dominado mayoritariamente por el partido del presidente) que existía hasta antes de 1997.

Más allá de la combinación de motivaciones y factores causales que explican el triunfo de AMLO, lo relevante es que el origen de la legitimidad democrática del nuevo gobierno quedó fuera de toda duda. Eso permitió la llegada al poder de un nuevo oficialismo en el gobierno federal que emprendería una “transformación profunda” de México, un “renacimiento” capaz de resolver los problemas de desigualdad social y pobreza que desde su perspectiva política caracterizan la historia reciente del país. Ese “renacimiento” se concentró en el impulso a una idea que el oficialismo denomina como la “Cuarta Transformación Nacional”, un proyecto que identifica la corrupción política y el neoliberalismo económico como las causas fundamentales de los grandes problemas nacionales, causalidades que pueden ser resueltas mediante políticas de austeridad, redistribución de los recursos públicos, “honestidad republicana” y la construcción de una “verdadera democracia” (AMLO, 2017).

En ese contexto, la retórica y la acción gubernamental se han concentrado en el cambio del régimen político y de políticas a través del ejercicio de los poderes federales en los diversos campos de la acción pública. La lógica política del *lopezobradorismo* –como suele denominarse a la heterogénea coalición de creencias, intereses e ideas que imprimen cohesión y fuerza política al nuevo oficialismo–, se explica mediante el ejercicio de un fuerte liderazgo personalista/presidencial en la construcción de acuerdos políticos, la formación de arreglos institucionales y la instrumentación de políticas gubernamentales que fortalecen iniciativas de cambio en los diversos campos de la vida pública.

El sector universitario forma parte de esos ámbitos de la acción pública. ¿Cuál es la agenda del nuevo gobierno frente a las universidades? ¿Qué cambios se han instrumentado o se perfilan en ese sector? ¿Qué tipo de tensiones pueden advertirse en las relaciones entre el oficialismo y las universidades? La perspectiva de análisis que orienta la exploración de estas cuestiones es la del “Régimen de Políticas”, un enfoque que concentra la atención en tres componentes básicos: las ideas, los arreglos institucionales, y los actores de las políticas. A menos de dos años de iniciado el ejercicio gubernamental es posible formular algunas ideas e hipótesis sobre la gestión del nuevo gobierno federal mexicano en el campo de las políticas universitarias. Ese es el propósito central de este artículo.

Para ello, el texto se organiza en tres secciones. En la primera se analiza, en contexto, las políticas educativas universitarias del gobierno de AMLO, revisando los antecedentes del “viejo régimen” dominante durante tres décadas (1989-2018). En la segunda, se describe cuál es el diagnóstico y la agenda gubernamental para la educación superior del nuevo gobierno. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones a manera de conclusiones.

## El contexto de las políticas

Las políticas y sus prácticas nunca surgen en un vacío histórico o institucional. Siempre existen ideas, arreglos y actores interesados en la promoción y búsqueda de resultados esperados en los campos específicos de la acción pública que generan a lo largo del tiempo hábitos, rutinas y “sistemas de creencias” que determinan, influyen o condicionan los comportamientos institucionales. La acción pública puede ser conceptualizada como resultado de la implementación de un “régimen de políticas” configurado por la relación entre determinadas ideas, arreglos institucionales y actores estratégicos involucrados en el proceso de las políticas (May, 2018). La premisa básica del enfoque es que todo régimen de políticas produce experiencias, acumula legados, legitima prácticas, establece rutinas de negociación, privilegia actores relevantes y agendas prioritarias que configuran un orden institucional más o menos estable a lo largo de un periodo determinado (Wilson, 2000).

La educación superior mexicana contemporánea puede ser analizada desde esta perspectiva analítica. Luego de tres administraciones gubernamentales federales marcadas por la alternancia (2000, 2006, 2012), la educación universitaria se ha vuelto territorio marcado por las huellas de las políticas públicas instrumentadas a lo largo de la primera parte del siglo XXI. Durante tres sexenios dominados por oficialismos distintos (2000-2012, PAN, y 2012-2018, PRI), ese territorio fue conquistado por la irrupción de una nueva fuerza política (MORENA), que en julio de 2018 triunfó abrumadoramente en las elecciones presidenciales, proponiendo una ruptura radical con el pasado “neoliberal” –o “neoporfirista”, como suele denominarlo el nuevo oficialismo–, colocando en el centro de su retórica y acción como gobierno federal la propuesta de una “transformación histórica” del país, denominada “Cuarta Transformación Nacional” (4T), que incluye un nuevo modelo de políticas educativas<sup>1</sup>.

El gobierno del presidente López Obrador, electo para el periodo 2018-2024, es una expresión política compleja que combina rasgos democráticos, populistas y autocráticos. A lo largo de las tres últimas décadas, su liderazgo es producto del tránsito por partidos políticos como el PRI en su natal estado de Tabasco, luego, a nivel nacional, por el PRD (partido del cual AMLO fue su dirigente nacional, y posteriormente candidato electo Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000-2006, así como candidato presidencial en las elecciones federales de 2006 y 2012), al cual renunció en 2013 para fundar el actual partido, MORENA, en 2014.

El *morenismo* es un movimiento hecho a la medida por su líder, una hechura que combina prácticas clientelares y populistas del viejo PRI, con la retórica izquierdista contra la pobreza, la desigualdad y la antidemocracia

mexicana, al que se añade también valores como la fe, la honestidad, la solidaridad y creencias relacionadas con el amor al prójimo, la felicidad del pueblo y la fraternidad nacional. Esos son algunos puntos que unen las poliformes costuras ideológicas del nuevo oficialismo. Durante su campaña electoral, el ya candidato presidencial planteó con claridad el núcleo de sus ideas y propósitos:

La crisis de México no podrá enfrentarse sin cortar de tajo con la corrupción y la impunidad, lo cual implica cambiar el actual régimen y establecer un orden político nuevo, democrático, promotor de la legalidad, humanista y con el distintivo de la honestidad. Hoy existe una república simulada, no un gobierno del pueblo y para el pueblo. El Estado ha sido convertido en un mero comité al servicio de una minoría rapaz y, como decía Tolstói, un Estado que no procura la justicia no es más que una banda de malhechores (AMLO, 2017:13).

La narrativa rupturista constituye el centro simbólico del *lopezobradorismo*. Desde el inicio de su gestión, el nuevo gobierno nacional ha impulsado algunos cambios normativos y organizacionales en la educación superior universitaria, pero también ha mantenido las rutinas e inercias asociadas a las políticas del pasado reciente. Esa combinación de intenciones de cambio e inercias institucionales son el efecto de una agenda política que obedece a un “sistema de creencias” más que a un “sistema de evidencias”, lo que dificulta identificar el ideario oficialista en educación universitaria, ¿cuál es su origen y cómo se articula regionalmente con otras experiencias latinoamericanas contemporáneas?

## El “viejo régimen” de políticas (1989-2018)

Las agendas universitarias del largo ciclo anterior (1989-2018) estuvieron marcadas por dos ejes compartidos por las diversas administraciones sexenales: la evaluación de la calidad y el financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo. Varios programas federales se instrumentaron a lo largo del tiempo, influyendo en el comportamiento institucional de las nueve universidades públicas federales y 34 estatales que constituyen el núcleo organizativo, académico y científico del Sistema Nacional de Educación Superior en México.

Ese ciclo generó una estructura de políticas federales basadas en el uso intensivo de incentivos y restricciones que explica las lógicas institucionales del funcionamiento de las universidades públicas. Internacionalización, acreditación y aseguramiento de la calidad, productividad académica, rendición de cuentas, evaluación del desempeño institucional, reforma del gobierno universitario, fueron los temas centrales de las agendas universitarias. La búsqueda y construcción de indicadores de calidad se convirtió en el centro de acción de los gobiernos universitarios, indicadores que permitieran acceder a mayores recursos públicos a través de las bolsas de financiamiento federal extraordinario diseñadas para estimular cambios en los comportamientos de las universidades públicas (Acosta, 2014).

Se construyó así una suerte de “épica de los indicadores” como narrativa dominante de las políticas universitarias (Acosta, 2019a). Como relato

y práctica institucional, esa épica sustituyó a la “épica autonómica” que dominó el comportamiento universitario desde la *reforma de Córdoba* de 1918 y la primera autonomía de la UNAM en 1929, hasta finales de los años ochenta, para luego transitar por la “épica de la modernización” surgida desde los años noventa impulsada por los gobiernos de Carlos Calinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), los últimos gobiernos del PRI durante el siglo XX. En la era de las alternancias (2000-2018), el énfasis en la acreditación y aseguramiento de la calidad promovida tanto por los gobiernos panistas (Vicente Fox, 2000-2006; Felipe Calderón, 2012-2018), como por el retorno del priismo (Enrique Peña Nieto, 2012-2018), conservó las políticas de financiamiento y evaluación, traducidas como “épicas de la calidad”. Estas épicas fueron traducidas como regímenes de políticas, dirigidas a construir representaciones sobre el prestigio, la reputación y la legitimidad institucional de las universidades públicas frente a los diversos gobiernos nacionales y, de manera secundaria, frente a sus propias sociedades locales y comunidades universitarias. En ese contexto, una suerte de legitimidad bifronte, siempre en tensión, fue el resultado de las épicas y agendas de políticas experimentadas a lo largo de los últimos treinta años en México.

El origen de esas agendas del pasado reciente tuvo un claro componente internacional, derivado de recomendaciones de organismos internacionales (Banco Mundial, UNESCO, OECD), la experiencia del “Estado evaluador” europeo, y la *americanización* de la educación superior, es decir, la experiencia de las grandes universidades de investigación de la Costa Este de los Estados Unidos de Norteamérica como modelos del cambio universitario mexicano. Pero también existió un componente nacional, que tuvo que ver con la crisis del financiamiento público a las universidades de los años ochenta (“la década perdida”), los conflictos políticos de los años noventa (procesos de reforma institucional en varias universidades públicas tanto federales como estatales), y los cambios en los patrones o estilos de conducción política tanto de las políticas públicas como de los gobiernos universitarios.

El régimen de políticas surgido de este ciclo largo combinó la interacción de un par de ideas (calidad y evaluación), arreglos institucionales (normatividad, financiamiento, gobernanza) y actores interesados (Gobierno federal, Cámara de Diputados, Gobernadores, ANUIES, rectores universitarios, organismos acreditadores), instrumentando a lo largo del tiempo diversos programas federales en la gestión de las universidades públicas (Acosta, 2010). El nuevo oficialismo ha definido ese ciclo de políticas como “neoliberal”, causal fundamental de los problemas de cobertura, eficiencia y eficacia social de las universidades. En su lugar, propone un cambio sustancial en el perfil, contenido y orientación de las políticas hacia la educación superior, es decir, la construcción de un régimen de políticas basado en ideas, arreglos y actores distintos a los dominantes durante casi tres décadas. Esa tríada se perfila como una relación entre las ideas de la “obligatoriedad” y “gratuidad” de la educación superior, arreglos institucionales basados en una redistribución de las prioridades del financiamiento público concentradas en dos programas estratégicos (*Jóvenes escribiendo el futuro*, y *Universidades para el Bienestar*), y el impulso a una reforma a la legislación federal (la *Ley General de Educación Superior*), donde los actores centrales son el Ejecu-

tivo federal, el Congreso, y las autoridades y directivos de las instituciones públicas de educación superior.

Pero tanto el viejo régimen como el proclamado nuevo régimen de políticas universitarias no se comprenden en sí mismos, sino con referencia al tipo de relaciones que guardan con el Estado. Resulta interesante mirar cómo, en el caso de las universidades públicas, tanto las narrativas modernizadoras de los pasados oficialismos basadas en ideas de la calidad y evaluación, como la narrativa del nuevo oficialismo, a su vez basada en la idea de gratuidad y obligatoriedad de la educación superior, comparten el mismo principio de políticas públicas: la desconfianza en la autonomía de las universidades. El viejo régimen introdujo mecanismos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad por el escepticismo gubernamental en el desempeño y los resultados de las universidades tradicionales. El nuevo régimen se orienta a la creación de un nuevo sistema federal de universidades públicas porque no confía en que la autonomía universitaria pueda resolver los problemas de equidad y cobertura en el acceso y egreso de la educación superior. El hilo político conductor de ambos regímenes tiene que ver con el recelo de los oficialismos correspondientes respecto del ejercicio de la autonomía universitaria frente a entornos de estatalidades complejas, cambiantes y contradictorias (Acosta, 2020).

**No Sólo de pan Vive el Niño**  
—POR ABEL QUEZADA—

DATOS DE LA ONU MUESTRAN QUE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS FUE SUPERIOR AL AUMENTO DE POBLACIÓN DURANTE EL AÑO DE 1967.

ÉSTO DEBERÍA PONER FELICES A LOS ENEMIGOS DE LA "PLANEACIÓN DEMOGRÁFICA",\* SIN EMBARGO...



\* CONTROL DE LA NATALIDAD DICHO EN FORMA MÁS ELEGANTE.

POR AHORA EL PROBLEMA NO ES DE ALIMENTOS; EN 1967 NO FALTARON, PERO EN ASIA Y EN ÁFRICA, MILES MURIERON DE HAMBRE; EL PROBLEMA ES DE EDUCACIÓN.



LA EDUCACIÓN NO VA PARALELA AL AUMENTO DE HABITANTES: DE CADA 100 QUE NACEN, UNO VA A LA ESCUELA.

Y, SIN EDUCACIÓN SUFICIENTE, EL AUMENTO DEMOGRÁFICO SÓLO TRAERÁ DOS COSAS: INJUSTICIA Y MISERIA.

Excélsior. Número 18,768. Página 7-A. Viernes 19 de julio, 1968.

## El diagnóstico y las propuestas

Para el oficialismo contemporáneo, las políticas “neoliberales” son la causa fundamental de los problemas de inequidad, ineficiencia y bajo impacto de la educación superior en el empleo profesional y la movilidad social de los egresados. Esas políticas estructuraron un mismo modelo de intervenciones públicas construido a lo largo de los últimos años por diversos gobiernos nacionales que llevaron a la “pérdida de la gratuidad de la educación superior”, “se sometió a las universidades públicas a un acoso presupuestal sin precedentes” y “se excluyó a miles de jóvenes en las universidades”. En los hechos, “ello no sólo privó al país de un número incalculable de graduados, sino que agravó el auge de la delincuencia y las conductas antisociales...” (PND, 2019: p.50).

Bajo este diagnóstico, la agenda del nuevo oficialismo definió dos instrumentos centrales para transformar la educación superior universitaria y no universitaria en México: el programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro* (JEF), dirigido a estudiantes universitarios mayores de 18 y menores de 29 años de edad inscritos en instituciones públicas, y el programa *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García* (UBBJG), iniciado en marzo de 2019, y que contempla inicialmente la apertura de 100 escuelas ubicadas en 31 de las 32 entidades (Estados) del país, para alcanzar a una población de 32 mil estudiantes para el año 2024, todos de tiempo completo, ubicados en zonas de alta marginalidad, que ingresan sin examen de admisión y reciben a lo largo de su formación una beca de 2,400 pesos mensuales (equivalentes a 100 dólares americanos).

Ambos programas son de carácter prioritario para el gobierno federal, y dependen fundamentalmente tanto de la Secretaría del Bienestar Social como de la Secretaría de Educación Pública, donde tradicionalmente se ubican los programas públicos de educación superior. Ese giro no obedece solamente a una reorganización interburocrática, sino que muestra el interés presidencial de colocar sus proyectos como parte de la política social dirigida a los sectores vulnerables de la población joven, más que una política educativa dirigida a los jóvenes en general. En ambos programas, el mecanismo de apoyo es directo a los individuos, para que reciban las becas federales “sin intermediarios”, con el propósito de evitar prácticas de corrupción o ineficacias burocráticas indeseables (PSE, 2020: p.4).

Las ideas que gobiernan esas propuestas y proyectos son vagas tanto en su origen como en su consistencia explicativa. Es posible advertir una lógica populista (“primero los pobres”) que coexiste con una lógica neoliberal (transferencias monetarias directas a los individuos más que a las instituciones). Esa mixtura tiene que ver con los problemas de la equidad en el acceso, el egreso y la universalización de la educación superior que afectan la cobertura e inclusión de la educación universitaria. Como en administraciones anteriores, las prioridades y mecanismos del nuevo gobierno, para instrumentar los principios de obligatoriedad y gratuidad, están fuertemente relacionadas con cuatro factores clave que explican el impulso a esas ideas y su traducción política como parte de la agenda 2018-2024: 1) Los déficits en la tasa bruta de cobertura de la educación superior (que en México alcanza sólo 38.6% de los jóvenes en edad correspondiente, 18-22



años; 2) los problemas de acceso a la educación superior (únicamente ingresan cada año entre 50 y 60% de los egresados del nivel medio superior a las universidades públicas); 3) la tasa de eficiencia terminal en los estudios universitarios es en promedio de 70%; y, 4) la sobrerrepresentación de los jóvenes de origen social “alto” y “medio” (definido por los deciles de ingreso familiar y la escolaridad de los padres) y la subrepresentación de los jóvenes de origen social “bajo” en las universidades públicas (Acosta y Planas, 2014).

En un sistema configurado por 3760 instituciones de educación superior (públicas y privadas, universitarias y no universitarias), en las que estudian poco más de 4.5 millones de estudiantes y laboran 414 mil profesores, las definiciones políticas y de políticas universitarias son clave para comprender cuál es la lógica institucional que propone el nuevo oficialismo. Siendo un sector heterogéneo, diverso y extraordinariamente complejo, la experiencia acumulada de las políticas anteriores muestra un sector sobrerregulado por las políticas gubernamentales federales (el sector público dominado por las universidades federales y estatales, y los institutos tecnológicos federales), y un sector claramente subregulado (las universidades privadas).

En esas circunstancias, las becas para estudiantes y la creación de un nuevo sector de universidades públicas constituyen las apuestas centrales del gobierno *lopezobradorista* para la construcción de un nuevo régimen de políticas<sup>2</sup>. No obstante, en el viejo régimen se instrumentaron propuestas similares. En el pasado reciente ya existía un sistema federalizado de becas (Programa Nacional de Becas, PRONABES, fundado durante el periodo del foxismo –2000 a 2006–, y que sobrevivió con algunos ajustes hasta 2018), y la creación de un conjunto de universidades públicas e institutos tecnológicos (Universidades Interculturales, Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario, Tecnológico Nacional de México) que fueron creados, apoyados o expandidos durante los sexenios 2006-2012 y 2012-2018. Para el resto de las instituciones y establecimientos públicos y para el sector privado, las reglas (las políticas) caminan por el mismo rumbo de los gobiernos pasados: diferenciación de programas de financiamiento ordinario y extraordinario para el sector público, y subregulación para las IES del sector privado como una forma de estimular su expansión nacional.

¿Cuál es el origen de esas ideas? El “sistema de creencias” del oficialismo hacia el sector parte de una clara desconfianza o un franco escepticismo respecto de la autonomía de las universidades públicas y de sus capacidades de transformación, una actitud que, paradójicamente, lo une a las políticas modernizadoras y evaluadoras de los gobiernos que le antecedieron. Bajo la retórica de la Cuarta Transformación, el regreso del hiperpresidencialismo mexicano significa un proceso de centralización de decisiones y recursos en el ejecutivo federal, que se traduce en un virtual estancamiento del financiamiento a las universidades públicas tradicionales, pero en un apoyo financiero a las Universidades del Bienestar durante 2019 y 2020. En el viejo régimen, el déficit presupuestario federal hacia las universidades públicas se constituyó como una seña de identidad de las políticas modernizadoras y de las políticas de la calidad, lo que constituyó una de las razones por las cuales las universidades demandaban “certeza presupuestal”



La feria internacional del sombrero (detalle). Óleo sobre tela, 90 x 90 cm. 1977.

y “presupuestos multianuales” (ANUIES, 2018).

Otra creencia importante del oficialismo es que las universidades públicas no aportan resultados significativos a la disminución de los índices de desigualdad, inequidad y pobreza de la mayor parte de la población, debido, en parte, a las políticas de calidad centradas en la aplicación de exámenes de selección de estudiantes, que impiden el acceso a la educación universitaria de jóvenes con bajos niveles socioeconómicos. A pesar de los matices y las evidencias en contra, esa creencia parece explicar el escepticismo oficialista hacia el sector público universitario tradicional<sup>3</sup>.

En síntesis, las creencias que gobiernan el imaginario y las políticas del nuevo gobierno se presentan como parte de una transformación profunda de la educación superior, coherente con el proyecto de la 4T que constituye el principio político distintivo del oficialismo. Estas creencias permiten identificar los conceptos de “excelencia”, “obligatoriedad” y “gratuidad” como parte del ideario *lopezobradorista* en educación superior. Los arreglos institucionales suponen una pérdida relativa de las autonomías universitarias, privilegiando la heteronomía de las UBBIG. Los actores fundamentales son el gobierno federal, el congreso y los directivos de las instituciones públicas de educación superior. Estos elementos configuran la promesa de un nuevo régimen de políticas.

La gran paradoja es que a pesar de la retórica del cambio de las políticas, lo que se observa es una fuerte continuidad de los instrumentos de las políticas, instrumentos que descansan en una clara lógica de incentivos y restricciones al comportamiento de las universidades. El uso del mismo instrumental básico de las políticas anteriores supone compartir ideas, orientaciones y estilos de conducción de las políticas propias. Es una paradoja clásica: los llamados al cambio se traducen en instrumentos orientados a la consolidación de comportamientos conservadores (Capano, 2011).

## Los instrumentos: intenciones y acciones

Se pueden identificar 10 programas específicos distintos a los programas JEF y UBBJG, que organizan la acción federal hacia la educación superior, concentrados en la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la SEP. La mayor parte de ellos ya existían desde hace años: “Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior” (PADES), “Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el tipo superior” (PRODEP), “Programa de Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales” (U-040), o el de “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”. La única novedad es el “Programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa” (PROFEXCE), que se basa en cuatro “ejes de acción”: “compromiso social de las IES”, “cobertura con equidad”, “gobernanza del sistema de educación superior”, y “financiamiento de la educación superior”. (DGESU, 2020)

La meta de cobertura (TBC) en educación superior planteada en el “Programa Sectorial de Educación 2020-2024” (PSE) es llegar a 50.8% para 2024, diez puntos porcentuales a la existente en 2019 (PSE, 2020). Evidentemente, esa meta y el propio PSE fueron elaborados antes de la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia de la COVID-19. Pero aún sin un escenario de crisis, el tamaño de los recursos necesarios y los cambios en los comportamientos institucionales para alcanzar esa tasa en tan sólo cinco años, mediante la dotación de becas a 300 mil estudiantes y ampliando las capacidades y ofertas públicas y privadas de ese nivel, resulta difícil de alcanzar. Según los cálculos realizados por la propia Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, alcanzar el porcentaje de cobertura planeado como meta sexenal (50.8%) significa pasar de una matrícula actual (ciclo escolar 2019-2020) de 4.5 a 6.13 millones en 2024, es decir, implicaría un crecimiento promedio anual de 298 mil nuevos estudiantes cada año (Mendoza Rojas, 2019a)<sup>4</sup>. Sin embargo, en el PSE esa meta de cobertura disminuye al 50%, que equivale a 5.5 millones de estudiantes para 2024 (PSE, 2020:p.159).

En el PSE las políticas universitarias son contempladas en el marco más amplio de las políticas de educación superior. Mediante la definición de seis prioridades, los objetivos, metas, parámetros y resultados a alcanzar se definen mediante el enunciado de cientos de indicadores de gestión que constituyen la base de las métricas con las cuales el gobierno federal evaluará regularmente los avances del Programa a lo largo de los próximos cuatro años. Las prioridades son enunciadas de la siguiente manera: 1) “Educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás; 2) Educación de

excelencia para aprendizajes significativos; 3) Maestras y maestros como agentes de la transformación educativa; 4) Entornos educativos dignos y sana convivencia; 5) Deporte para todas y todos; 6) Rectoría del estado en la educación y consenso social”. (PSE, 2020: p.10). Estos seis ejes se agrupan bajo el emblema de la construcción de la “Nueva Escuela Mexicana” en la era de la Cuarta Transformación.

Las acciones y metas de educación universitaria se concentran en la definición de dos problemas básicos: *a)* la inequidad en el acceso de los grupos más vulnerables (comunidades indígenas, discapacitados, poblaciones urbanas y rural más pobres), y *b)* la baja contribución de la educación superior a la movilidad social de los egresados. De esta problematización, se desprenden un conjunto de objetivos y estrategias relacionados principalmente con las prioridades 1, 2 y 6 del PSE, entre los cuales destacan: “promover la revisión de los mecanismos de selección de las universidades”; “ofrecer esquemas flexibles de apoyo para las poblaciones marginadas y más vulnerables”; “crear universidades públicas de vocación comunitaria”; “incentivar a las IES de todos los subsistemas a reforzar el compromiso social con sus comunidades”; “robustecer los mecanismos de evaluación, acreditación y certificación de los programas de educación superior como medida de aseguramiento de la excelencia educativa” (PSE, 2020).

El lenguaje del PSE comparte mucho de la narrativa del viejo régimen de políticas. La narrativa aparentemente rupturista del nuevo gobierno es, en realidad, la continuación de las líneas de acción iniciadas con la modernización y la evaluación de la calidad de las administraciones pasadas. Esta tensión entre el relato *transformacionista* de la Cuarta Transformación y las prácticas de políticas que se desprenden del programa sectorial sexenal en lo relativo a la educación superior, constituye una dimensión que permite apreciar las diferencias retóricas y las semejanzas prácticas entre el “viejo” y el “nuevo” régimen de políticas universitarias.

## Normatividad

El 15 de mayo de 2019 los congresistas mexicanos aprobaron la iniciativa presidencial de reforma del artículo tercero constitucional que determina las disposiciones generales en el campo de la educación. Esa reforma culminaba con un compromiso de campaña de AMLO: derogar la reforma educativa que el gobierno anterior de Enrique Peña Nieto (2012-2018) había diseñado e instrumentado parcialmente, en medio de conflictos magisteriales y resistencias políticas durante su sexenio.

La reforma desaparecía la evaluación magisterial “punitiva”, y junto a ello, al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), y su sustitución por un “organismo de mejora continua de la educación”. En términos de educación superior, la reforma incluyó la obligatoriedad y gratuidad de toda la educación pública por parte del Estado, que contempla por vez primera, de manera explícita, a la educación terciaria. También consideró la promulgación de una nueva normatividad para ese sector, y en uno de los artículos transitorios, la creación de un “Fondo nacional para el desarrollo de la educación superior” para asegurar la sustentabilidad y certeza presupuestal de las instituciones públicas universitarias.

Esta es una novedad importante del gobierno *lopezobradorista*: el impulso a una reforma a la normatividad vigente en la educación superior. Desde los primeros meses de su gestión, comenzó la elaboración de un “Anteproyecto de Ley General de Educación Superior” (2019), en el cual un grupo multidisciplinario de académicos universitarios, representantes de la ANUIES y funcionarios del sector trabajaron, en un proyecto de ley que incluyera las transformaciones y adecuaciones jurídicas necesarias para favorecer un desarrollo equitativo, financieramente sostenible e institucionalmente factible de la educación superior universitaria y no universitaria del país (Rodríguez, 2019).

Aunque la idea de una nueva legislación no es nueva (la propia ANUIES había estado insistiendo en ese tema desde por lo menos en el año del 2012), la búsqueda de una mayor certeza jurídica, financiera y política del desarrollo de la educación terciaria, basada en el respeto a la autonomía universitaria para ese sector específico de la educación superior, fue considerada favorablemente por el gobierno de AMLO. El diagnóstico del proyecto considera que la normatividad vigente -que data de 1978, con la *Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES)*- se encontraba claramente rebasada por el tamaño, diversidad y complejidad contemporánea del sistema nacional de educación superior.

El proceso de análisis y discusión pública de la propuesta comenzó en junio de 2019 en distintos foros regionales en todo el país. Sin embargo, hasta julio de 2020 no había sido presentada una propuesta formal y definitiva del proyecto a la Cámara de Diputados. La irrupción de la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia de la COVID-19 cambió las prioridades del ejecutivo y el legislativo federal, e interrumpió el proceso de aprobación e instrumentación de la LGES. En esas circunstancias no se vislumbra que en el corto plazo el proyecto de una nueva normatividad pueda ser considerado por los poderes públicos.

## Financiamiento

En términos de las políticas de financiamiento universitario, el nuevo gobierno tampoco se diferencia demasiado de sus antecesores. Un patrón histórico de comportamientos inestables y erráticos en el financiamiento federal se combina con una clara tendencia

hacia la disminución relativa de los presupuestos anuales destinados a la educación superior. Asimismo, el patrón de negociación presupuestal entre las universidades y el ejecutivo federal confirma una dinámica de ajustes y reasignaciones al proyecto original del ejecutivo, que luego suele ser modificado por la intervención de la Cámara de Diputados.

En el proyecto presupuestario 2019 presentado por el ejecutivo federal se contemplaba inicialmente una reducción real de 6.2% en los recursos destinados a las universidades federales y de 3.8% a las universidades estatales. Los fondos extraordinarios eran reducidos 53% respecto al año anterior, y se reasignaban fondos para los dos programas del nuevo gobierno: *Las universidades para el Bienestar* (mil millones) y *Jóvenes Construyendo el Futuro* (4,300 millones) (Mendoza Rojas, 2019a). Luego de la negociación parlamentaria, esas reducciones fueron revisadas, y los recursos se mantuvieron en términos reales al nivel de 2018, es decir, crecimiento cero.

Visto en perspectiva, el financiamiento federal a la educación superior en el primer año de gobierno de AMLO fue equivalente al de 2013 (el primer año de gobierno de Peña Nieto). Si se observa como porcentaje del PIB, en 2019 se destinó 0.54% en educación superior y posgrado, y 0.77% si se agregan los recursos para la Ciencia y la Tecnología. Una década antes, en 2009, se destinaban respectivamente 0.67% y 0.89% a esos rubros (*Ibid.*).

Si se mira desde otros indicadores como el gasto por alumno, la tendencia a la disminución también es clara. La máxima de hacer más con menos (un principio explícito de las políticas económicas neoliberales) se ha “naturalizado” como práctica de las políticas de financiamiento público; más cobertura con menos presupuesto es una constante del sistema mexicano de educación superior, una clara herencia del viejo régimen de políticas. Entre 1988 y 2019 el gasto federal se incrementó en términos reales 164%, mientras que la matrícula de educación superior lo hizo 187%. Según cálculos de Mendoza Rojas, durante el primer año de gobierno de AMLO (2019) ese gasto equivale a 49,669 pesos por alumno, el menor de todos los primeros años de gobierno de cinco sexenios anteriores: Salinas en 1989 (53,987), Zedillo en 1994 (69,173), Fox en 2001 (65,269), Calderón en 2007 (63,058), y Peña Nieto en 2013 (66,619)<sup>5</sup>.

## La dimensión internacional

¿Existe articulación de la agenda gubernamental con una agenda regional o internacional? No hay hasta el momento ningún elemento para afirmar que la agenda del lopezobradorismo tenga relación con las agendas internacionales o regionales que se han impulsado desde diversos organismos o instituciones. Ni en el PND ni en el PSE se contemplan acciones o metas específicas al respecto. Las ideas, acciones y retórica de la política educativa universitaria del oficialismo se alejan de los temas impulsados por organismos como la OECD o la UNESCO, o son relativamente indiferentes a los que se discuten en América Latina como el MERCOSUR o UNASUR. Ello obedece al retorno de una suerte de neonacionalismo gubernamental que desconfiaba de la calidad, la globalización o la internacionalización de la educación superior, de las ilusiones de las “universidades de clase mundial”, o de la



cooperación regional como mecanismo de mejora de la igualdad, justicia o equidad en el acceso a la educación superior.

Son notables estas ausencias en términos de la política pública nacional que se perfila ahora y en los próximos años en México. No obstante buena parte de las universidades públicas federales y estatales mantienen intercambios y comparten agendas con otras universidades, regiones y organismos internacionales, individualmente o a través de organizaciones como ANUIES o la UDUAL. Esa tensión entre los intereses “nacionalistas” de la política gubernamental sobre la educación superior y los intereses “internacionalistas” que mantienen las universidades públicas forma parte de la compleja configuración de un régimen de políticas que mantiene más continuidades prácticas que distancias teóricas o ideológicas con los ciclos de políticas de los gobiernos anteriores.

## Consideraciones finales

Un balance preliminar de la acción del nuevo oficialismo en el campo de la educación superior universitaria indica que no hay evidencias de la construcción de un nuevo régimen de políticas universitarias. Las ideas, arreglos y actores protagónicos conservan fuertes líneas de continuidad con el viejo régimen. La obligatoriedad y la gratuidad coexisten con las ideas de evaluación de la calidad del desempeño universitario y las métricas correspondientes. Los arreglos suponen nuevas ofertas institucionales universitarias (las Universidades para el Bienestar), como ocurrió también en el pasado reciente (Universidades Interculturales, Universidades estatales con apoyo solidario, Universidades tecnológicas). Las políticas de financiamiento público federal puestas en marcha por el gobierno de AMLO heredan del viejo régimen la distinción entre el financiamiento ordinario y el extraordinario, y la competencia entre las universidades públicas por bolsas presupuestarias anuales como incentivos del comportamiento institucional, cuyas reglas de acceso y metas de cumplimiento están fijadas por el Ejecutivo Federal. Finalmente, los actores centrales del régimen son hoy como ayer el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados y las autoridades de las instituciones públicas federales, desplazando relativamente a actores como la organización representante de las universidades públicas (ANUIES), los gobernadores de los estados, y los organismos acreditadores de la calidad (COPAES).

Las políticas de educación superior son más gubernamentales que públicas, como ocurrió también en el viejo régimen. El diseño e instrumentación de los programas prioritarios, las políticas de financiamiento y la negociación de las políticas tienen una marcada lógica de arriba-abajo, en las cuales el poder ejecutivo tiene un papel central por encima de otros actores interesados. La acción más destacada del nuevo gobierno es el impulso a la reforma del Marco Normativo (la *Ley General de Educación Superior*), que constituye una novedad importante en el campo de las políticas universitarias. Sin embargo, una externalidad inesperada tanto en su origen como en su magnitud (la crisis sanitaria y económica de la COVID-19), ha causado alta incertidumbre sobre la prioridad y factibilidad de dicha iniciativa tanto para el ejecutivo como para el legislativo. En tales circunstancias,

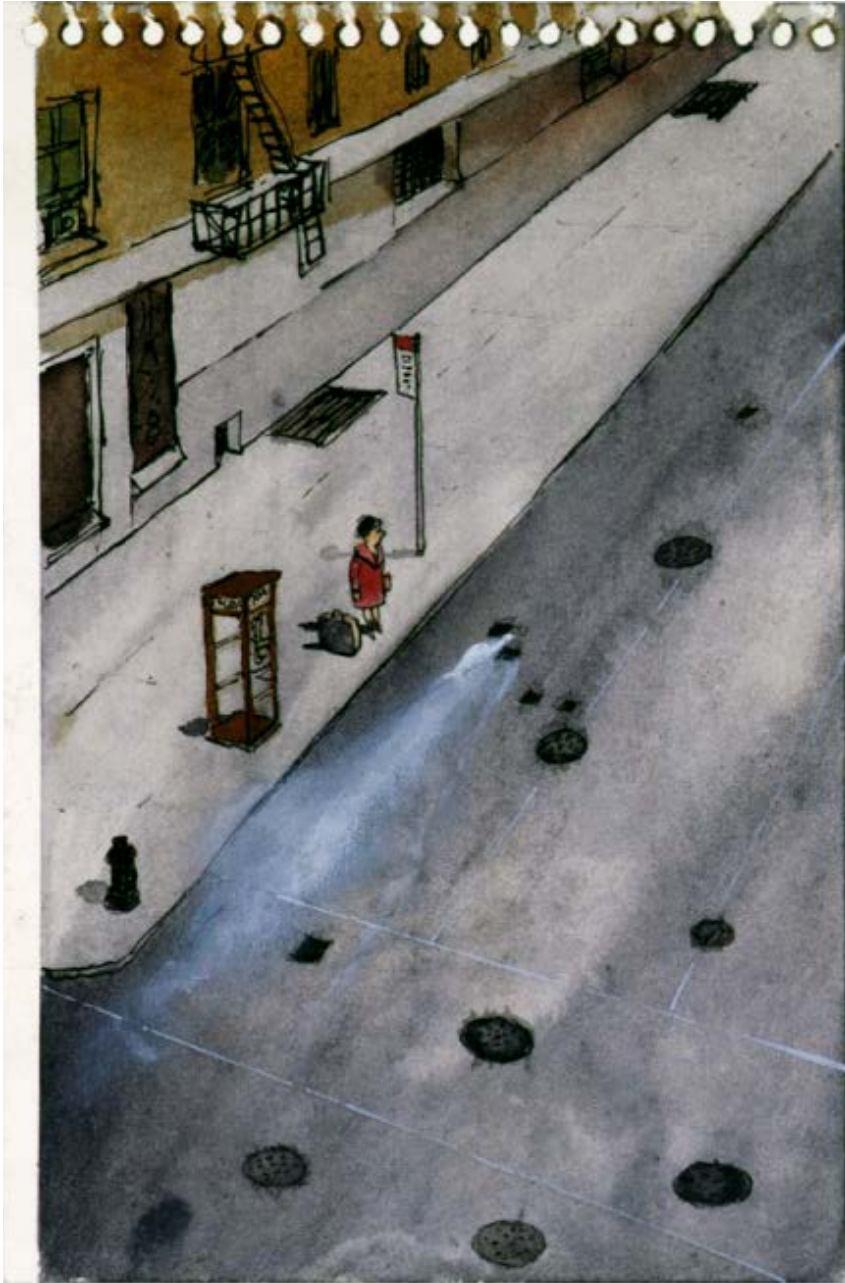
todo indica que las prácticas conservadoras del viejo régimen parecen imponerse a la narrativa rupturista de las políticas universitarias del sexenio *lopezobradorista*. Como ha ocurrido en otros casos nacionales y en diversos campos de la acción pública, las prácticas políticas y de políticas dominan las creencias e ideas del nuevo gobierno nacional.

## Notas

1. La Cuarta Transformación parte de la idea de que la historia mexicana ha experimentado tres grandes cambios: la Independencia (1810-1821), la Reforma (1855-1863), y la Revolución (1910-1917), y el nuevo gobierno se presenta como la “Cuarta Transformación Nacional” (2018-2024). En palabras de AMLO al asumir la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 2018: “Si definimos en pocas palabras las tres grandes transformaciones de nuestra historia, podríamos resumir que en la Independencia se luchó por abolir la esclavitud y alcanzar la soberanía nacional, en la Reforma por el predominio del poder civil y por la Restauración de la República, y en la Revolución nuestro pueblo y sus extraordinarios dirigentes lucharon por la justicia y la democracia. Ahora, nosotros queremos convertir la honestidad y la fraternidad en forma de vida y de gobierno”. <http://www.educacionfutura.org/la-cuarta-transformacion>
2. Habría que agregar entre las nuevas instituciones universitarias del gobierno de AMLO la creación de la “Universidad de la Seguridad Pública” y la “Universidad de la Salud”. La primera fue inaugurada en julio de 2019 como parte de la estrategia de seguridad que dio origen a la Guardia Nacional. La nueva institución es federal, forma parte del Consejo Nacional de la Seguridad Pública, y tiene como objetivo la formación y capacitación de los miembros de la Guardia Nacional (Acosta, 2019b). La segunda inició sus operaciones en julio de 2020, y depende del Gobierno de la Ciudad de México, con el apoyo de la Secretaría de Salud del gobierno de AMLO.
3. Varios estudios recientes muestran evidencias positivas de las universidades públicas en indicadores como equidad en el acceso, inserción laboral y movilidad social. Señalan también déficits importantes en estos indicadores entre diversas carreras, disciplinas y universidades. Sin embargo, en los documentos oficiales del nuevo gobierno, no se hace mención alguna a esos estudios y datos.
4. Esta meta significa que la matrícula total del sistema de educación debería crecer anualmente al doble de lo experimentado en el periodo 2000-2018. En los tres sexenios anteriores, la matrícula incorporó un promedio de 145 mil estudiantes por año. Ello se acompañó en el mismo periodo de la contratación de 8.862 nuevos puestos académicos por año y la apertura de 125 establecimientos de educación superior anualmente, tanto públicos como privados.
5. A pesos constantes de 2019.

## Referencias

- Acosta Silva, Adrián (2020). "Autonomía universitaria y estatalidad", *Revista de la Educación Superior*, 49(193) enero-marzo 2020, ANUIES, México: Pp. 1-23. <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1025/415>
- Acosta Silva, Adrián (2019a). "La épica de los indicadores", en Lomelí Vanegas, Leonardo y Roberto Escalante Semerena (Coordinadores), *Autonomías bajo acecho*, Siglo XXI Editores, México: Pp. 83-97.
- Acosta Silva, Adrián (2019b). "Un asunto de Estado: la Universidad de la Seguridad Pública", *Campus-Milenio*, 18 de julio, 2019. [http://campusmilenio.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=17280:la-universidad-de-la-seguridad-publica-un-asunto-de-estado&Itemid=349](http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=17280:la-universidad-de-la-seguridad-publica-un-asunto-de-estado&Itemid=349)
- Acosta Silva, Adrián (2014). "Gobierno universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990-2012", *Bordón*, Vol. 66, Núm.1, enero-marzo, Madrid: Pp. 31-44. (consultado el 10/06/2020) <https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/Bordon.2014.66102>
- Acosta Silva, Adrián (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, ANUIES/UDUAL, México, 2ª. Ed.
- Acosta Silva, Adrián, y Jordi Planas Coll, (Coords.) (2014). *La arquitectura del poliedro. Itinerarios universitarios, equidad y movilidad social en México*, CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- Anteproyecto de Ley General de Educación Superior* (Octubre, 2019). <https://consulta-ley-educacion-superior.mx/wp-content/uploads/2019/11/ANTEPROYECTO-LGES-October-2019.pdf>
- ANUIES (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para mejorar la educación superior en México*, México. [https://visionyaccion2030.anuies.mx/Vision\\_accion2030.pdf](https://visionyaccion2030.anuies.mx/Vision_accion2030.pdf)
- Capano, Giliberto (2011). "Government continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector", *Public Administration*, 89 (4), Pp. 1622-1642.
- López Obrador, Andrés Manuel (2017). *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*, Planeta, México.
- May, Peter J. (2018). "Reconsiderando los fracasos en la implementación: la perspectiva de los regímenes de políticas públicas", en Pardo, María del Carmen, Mauricio I. Dussauge L. y Guillermo M. Cejudo (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, CIDE, Pp. 283-318.
- Mendoza Rojas, Javier. (2019a). "Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Negociaciones y retos". *Revista de la Educación Superior*, 48(191): Pp. 51-82.
- Mendoza Rojas, Javier (2019b). "Proyecto Presupuesto Federal 2019 para educación superior", Seminario de Educación Superior, UNAM. [https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2019\\_PresentacionSES.pdf](https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2019_PresentacionSES.pdf)
- Poder Ejecutivo Federal (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/PND.pdf> (consultado el 09/06/2020)
- Rodríguez, Roberto (2019). "Hacia la Ley General de Educación Superior". *Educación Futura*. <http://www.educacionfutura.org/hacia-la-ley-general-de-educacion-superior/>
- Secretaría de Educación Pública (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*, México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562379/Decreto\\_por\\_el\\_que\\_se\\_publica\\_el\\_PSE\\_2020-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562379/Decreto_por_el_que_se_publica_el_PSE_2020-2024.pdf)
- Secretaría de Educación Pública, SES/Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGSU) (2020). "Programas de Educación Superior", México. (Consultado el 15/06/2020). <https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Indice.html#Span1>
- Subsecretaría de Educación Superior (2019), sitio oficial <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx>
- Wilson, C. (2000). "Policy Regimes and Policy Change", *Journal of Public Policy*, 20, Pp. 247-274, Cambridge.



*Calle solitaria con Señora y Maleta.* Acuarela sobre papel, 23 x 15 cm. Sin fecha.

# La educación superior ante la pandemia de la COVID-19: el caso de México

SYLVIA SCHMELKES

Socióloga con Maestría en Investigación Educativa por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Vicerrectora Académica de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

---

## Resumen

El propósito de este artículo es describir los probables impactos a corto y largo plazo de la pandemia en la educación superior. Situaremos el contexto de la educación superior en México comentando la ausencia las políticas públicas educativas frente a la pandemia en el caso de este nivel educativo. Analizaremos tres factores que confluyen en el impacto sobre la educación superior: el económico, el tecnológico y el organizativo-pedagógico. Describiremos los tres grandes impactos a consecuencia de la confluencia de estos factores: la ampliación de la desigualdad educativa, el abandono escolar y el déficit de aprendizajes debido a las deficientes condiciones en los hogares. Señala la necesidad de la planeación tanto gubernamental como desde las instituciones y subsistemas para mitigar y para intentar revertir los efectos analizados.

**Palabras clave:** costo educacional, impacto, pandemia, desigualdad, nueva Ley de Educación.

DOI: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.86.407>

---

# O Ensino Superior perante a pandemia do Covid-19: O caso do México

## Sumario

O propósito do artigo é descrever os prováveis impactos a curto e longo prazo da pandemia no Ensino Superior. Vamos situar o contexto do Ensino Superior no México, comentando a ausência das políticas públicas educacionais perante a pandemia, no caso de esse nível educativo. Vamos analisar três fatores que confluem no impacto sobre o Ensino Superior: o económico, o tecnológico e o organizativo-pedagógico. Vamos descrever os três grandes impactos, a consequência da confluência de esses fatores: a ampliação da desigualdade educacional, o abandono escolar e o déficit de aprendizagens devido às deficientes condições nas casas. Se fala da necessidade do planeamento, assim governamental como das instituições e subsistemas, para mitigar e para tentar reverter os efeitos analisados.

**Palavras-chave:** custo educacional, impacto, pandemia, desigualdade, nova lei de Educação.

---

# Higher Education in the Presence of the COVID-19 Pandemic: The Mexico Case

## Abstract

The aim of this study is to describe the probable short and long-term impact of the COVID-19 pandemic on higher education. We situate this subject in Mexico by considering and commenting on the public education policies absence during the pandemic. We analyze the three factors that converge in the impact on higher education: economic, technological and pedagogical-organizational. Then, we describe the three major impacts as a result of the confluence of those factors: educational inequality expansion, school dropout and deficit of learning due to the poor conditions at home. The results show the need for governmental and institutional planning, and subsystems that mitigate and reverse the pandemic effects on higher education.

**Keywords:** Educational cost, Impact, Pandemic, Inequality, New education law.



## Una rápida visión de la situación de la educación superior en México

La población mexicana entre 24 y 65 años con un título de educación superior está apenas 17%, por debajo de otros países de la región como Chile (23%), Colombia (23%), Costa Rica (23%) y Argentina (21%) (OECD, 2019a). Por estas fechas, hay alrededor de 3.9 millones de estudiantes matriculados en programas escolarizados y 760,000 en programas no escolarizados, en más de 5,000 instituciones de educación superior, de las cuales 2,180 son públicas. La inmensa mayoría (91%) se encuentran inscritos en licenciatura (SEP, 2019). Ello representa una cobertura bruta de 40% (Silva y García, 2020), menor que la que reporta Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.

El sistema de educación superior es altamente complejo. Consta de 13 subsistemas muy diferentes entre sí. La matrícula se concentra en la licenciatura (89%). Sólo 5.9% corresponde a especialización y maestría, y 1% a doctorado (OECD, 2019a). Los distintos subsistemas de educación superior no se encuentran vinculados entre sí y no existe, a la fecha, un cuerpo que los articule. La movilidad entre subsistemas es prácticamente imposible.

La situación de la educación superior en México arrastra problemas crónicos. Quizás el más importante de ellos, a pesar de la masificación que ha sufrido en las últimas seis décadas, es su atención a un sector privilegiado de la sociedad y la subrepresentación de los que pertenecen a los deciles inferiores. Así, sólo 8.5% de la matrícula proviene de los dos primeros deciles, a pesar de que en la población general los jóvenes de estos deciles representan 21.1%. 27.7% proviene de los últimos dos deciles, que sólo agrupan a 12.3% de la población. Además, en la educación superior hay una escasa representación de la población rural, indígena, habitante de zonas marginadas y con alguna discapacidad. La desigualdad es también geográfica. Así, si bien en la ciudad de México la tasa bruta de cobertura alcanza 95%, en las entidades más pobres del país como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, este porcentaje apenas supera 20% (Silva y García, 2020). La oferta de educación superior se encuentra claramente concentrada geográficamente, y representa también, como en la generalidad de los países, una oferta ubicada mayoritariamente en las ciudades medianas y grandes.

Un problema relacionado tiene que ver con la segmentación de la calidad de la educación superior en el país. Se encuentran en un sitio privilegiado las universidades autónomas, ubicadas en su gran mayoría en las capitales de las entidades federativas. En las condiciones más precarias se encuentran la mayoría de las 264 escuelas normales (que forman docentes a nivel terciario) y las universidades interculturales. El sector privado representa una parte considerable de la matrícula (cerca de 40%) de la oferta escolarizada (Cruz López y Cruz, 2008), y alrededor de 30% de la oferta total (SEP, 2019), y su participación en la misma, ha venido aumentando en las últimas décadas como efecto del lento crecimiento de la educación superior pública. A su interior, sin embargo, el sector de educación superior privada también se encuentra fuertemente segmentado, pues existen unas cuantas universidades privadas de muy alta calidad, mientras que muchas de ellas son pequeños negocios que ofrecen carreras que requieren muy poca inversión.

La eficiencia terminal de la educación superior es sumamente baja, y el tránsito por las carreras altamente irregular. El abandono anual es de 8.9% (SEP, 2019), y los cálculos de la eficiencia terminal varían según la metodología elegida para calcularla y dependiendo si la definición es sobre el egreso o sobre la titulación, pero tomando este último, se calcula en cifras bajas, menores a 30%, en los tiempos ideales.



Excelsior. Número 14,469. Página 6-A. Sábado 9 de febrero, 1957.

El costo de la educación superior en México es muy alto cuando se le compara con el de otros países de la OCDE. El costo *per cápita* de este nivel educativo triplica el de la educación básica, cuando en los otros países de la organización es apenas 50% superior. A pesar de ello, el presupuesto no resulta suficiente para enfrentar los gastos, incluso los ordinarios, del funcionamiento de muchas universidades. Esto ocurre a pesar de que en las instituciones la mayor parte de los profesores son de asignatura (entre 70 y 80%).

## El contexto inmediato

La pandemia llega a un año y unos cuantos meses de que Andrés Manuel López Obrador, del Partido MORENA, asume la presidencia de la República. Llegó al poder con 53% de los votos, un gran apoyo popular. Propuso y comenzó a implementar cambios muy importantes en la política pública en general, y en particular en la educativa. A los seis meses de su toma de posesión se aprobó un cambio en el Artículo 3° Constitucional que marcó una clara ruptura con la política educativa de la anterior administración. La primera iniciativa que llegó al congreso había suprimido el párrafo relativo a la autonomía universitaria, supuestamente por error. Las protestas inmediatas condujeron a su reinscripción. En lo relativo a educación superior, establece la obligatoriedad y la gratuidad de este nivel educativo, y prevé la creación de un fondo que lo vaya haciendo gradualmente posible. En materia de política de educación superior, las innovaciones notables son las *Universidades Benito Juárez*, ubicadas en zonas marginadas, que ofrecen una carrera y pretenden llegar a albergar a 3,000 alumnos, así como el programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, que consiste en becas a estudiantes de escasos recursos en educación superior. A estos programas se van los recursos presupuestales de 2019, mientras que los fondos extraordinarios destinados a las instituciones de educación superior, con los que se financiaban programas y proyectos no cubiertos por el presupuesto ordinario y destinados al crecimiento y a la mejora de la calidad, disminuyen a la mitad. En el presupuesto 2020, lo destinado a las becas *Jóvenes Escribiendo el Futuro* aumentan 74%, mientras que el fondo para asegurar la obligatoriedad de la educación superior, comprometido en los transitorios de la reforma al Artículo 3°, no se crea (Mendoza, 2020).

La pandemia conduce al cierre de las instituciones educativas entre el 23 de marzo y el 1 de abril, fecha a partir de la cual se vuelve obligatorio por disposición de la Autoridad Federal en Salud, que ante la emergencia sanitaria determina la suspensión de actividades no esenciales, entre las cuales se encuentran las educativas, y establece un sistema de semáforo (rojo, naranja, amarillo y verde) por regiones, estipulando que las actividades educativas sólo podrán retomarse de manera presencial cuando el semáforo esté en verde. Cuando escribo estas líneas, casi seis meses después, el semáforo sigue en naranja en la mayor parte del país. Estas medidas fueron retomadas por la Secretaría de Educación Pública muy tempranamente, de manera que el 16 de marzo publica los *Lineamientos de Acción Covid-19 para la Educación Superior* (SEP 2020a), que sugieren el cierre de actividades el 20 de marzo y el regreso a clases presenciales el 20 de abril. Si bien estos

lineamientos pronto se hicieron obsoletos debido a que no fueron pensados para un confinamiento prolongado, en vista de que representan el único documento de políticas frente a la pandemia, selecciono algunas de sus disposiciones:

- Consolidar vías de comunicación permanentes con sus académicos, estudiantes y trabajadores para avisos oficiales y acciones inmediatas.
- Suspender actividades masivas.
- Colocar filtros para detectar personas con alguna dificultad respiratoria.
- Establecer medidas sanitarias como la disposición de jabón y gel antibacterial.
- Generar conciencia de las medias de higiene, buena alimentación y fortalecimiento del sistema inmunológico.
- Solicitar a las personas que presentan síntomas que se queden en casa.

Entre las medidas académicas y de comunicación se señalan las siguientes:

- Contar con un repositorio nacional para que las IES puedan compartir los diversos materiales generados desde sus comunidades y sirvan a otras instituciones educativas. Los materiales tendrán que estar integrados con metadatos con la finalidad de que las búsquedas se realicen de forma adecuada.

A partir del 20 de marzo se sugiere la suspensión de actividades presenciales, aunque a las universidades autónomas se les da la posibilidad de que sus órganos colegiados tomen estas decisiones.

Las actividades administrativas deben continuar, privilegiando la vía remota o bajo el esquema de guardias, que serán establecidas por cada institución educativa. Los trabajadores administrativos y operativos de la tercera edad no deberán acudir a sus lugares de trabajo. Cada instancia generará condiciones para realizar labores desde el hogar de cada trabajador o trabajadora.

A las Universidades, Tecnológicas, Politécnicas y Universidades Interculturales se les pide preparar medidas académicas (impartición de clases por medios digitales y a distancia) y de comunicación con las y los estudiantes para ajustes del calendario y programas. Se estipula hacer uso de los canales de televisión y las radiodifusoras. Las Universidades Interculturales deben elaborar, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), materiales de difusión en lenguas indígenas sobre las medidas preventivas ante la COVID-19.

El 26 de abril se reúnen los rectores de las Instituciones de Educación Superior que pertenecen a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, con el Secretario de Educación Pública y el Subsecretario de Educación Superior y emiten un acuerdo nacional frente a la emergencia (ANUIES, 2020). En el mismo las Instituciones de Educación Superior acuerdan salvaguardar la salud de las comunidades universitarias y de la sociedad en general, asegurar la continuidad educativa de sus instituciones, apoyar científica y tecnológicamente a la sociedad y, con el sector productivo, reactivar la economía. Acuerdan transitar de modelos presenciales a modelos remotos, de educación abierta y a distancia a fin de no interrumpir el servicio educativo.

El 22 de mayo se celebró otra reunión de los rectores y directores de instituciones de educación superior de la ANUIES con la presencia del Secretario de Educación Pública, quien hace un llamado a las mismas a vincularse a través de la investigación y la docencia con la realidad nacional para generar un modelo educativo enfocado a resolver los problemas sociales y económicos del país. Indica la intención de ir logrando que todos los estudiantes tengan acceso a la conectividad. Señala la orientación del gobierno hacia la creación de universidades en zonas indígenas y de alta marginación. Demanda cambios en los contenidos de la educación superior de manera que sean útiles y pertinentes a los problemas de la realidad nacional. Y solicita una mejor educación en salud en todos los niveles educativos.

Como puede verse, en realidad las políticas que existen fueron las que dictaron las autoridades de salud. En el caso de la educación superior, se emitieron lineamientos, que más bien fueron recomendaciones, muy al principio de la pandemia, los cuales pronto fueron obsoletos. Durante el confinamiento de mayo a julio, mes en el que cerró el ciclo escolar 2019-2020, la Secretaría de Educación Pública aplicó el programa *Aprende en Casa* para la educación básica y media superior. Vino después el periodo de vacaciones, de seis semanas, y el 24 agosto iniciaron nuevamente las clases a distancia mediante el programa *Aprende en Casa II*, al que se sumó un número importante de televisoras tanto abiertas como de cable y varias radiodifusoras. Salvo las escuelas normales, que son normadas a nivel federal por la Secretaría de Educación Pública, las instituciones de educación superior operaron conforme a sus propios cuerpos directivos o propios de su subsistema.

Poco antes de que iniciara la pandemia emergió el tema de la violencia de género en las instituciones de educación superior. En varias casas de estudio las mujeres organizadas pararon las actividades en demanda de su erradicación y de sanciones a los perpetradores. La UNAM tenía todavía algunas instalaciones tomadas por las mujeres organizadas cuando llegó el momento del confinamiento (García García, 2020).

Las instituciones de educación superior se vieron en la necesidad de transitar a la educación remota. Lo hicieron en tiempos muy distintos, dependiendo de la capacidad de cada una, o de cada subsistema, de efectuar la migración tecnológica. Las diferencias fueron importantes: la educación no escolarizada



*El día de la gran nevada en Jamaica, NY, en 1978 (detalle). Óleo sobre tela, 48 x 58 cm. 1978.*

pudo continuar sin interrupciones, al igual que algunas universidades privadas. En general las universidades y los institutos tecnológicos interrumpieron clases durante periodos que van entre uno y cuatro meses. Todas ellas enfrentaron, en diferente grado, la dificultad de acceso a la tecnología y al internet por parte de sus alumnos. Algunas de ellas facilitaron el acceso de los mismos a dispositivos electrónicos, mayormente tabletas o laptops. Muchas tuvieron que batallar con la falta de experiencia en el uso de la tecnología por parte de profesores y alumnos, y en todos los casos, con la falta de formación de los docentes para la educación a distancia, que también solucionó cada institución o subsistema según sus posibilidades. De parte del gobierno no hubo recursos adicionales para la educación superior pública en esta emergencia, por lo cual las instituciones tuvieron que echar mano de sus presupuestos previamente aprobados para efectuar la migración a la educación a distancia. Todas las universidades y subsistemas tuvieron que hacer ajustes en su calendario. Un ciclo escolar cerró durante la pandemia y uno nuevo se abrió. Algunas instituciones, como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana, por mencionar las de la ciudad de México, decidieron hacer exámenes de admisión presenciales, guardando las medidas sanitarias recomendadas. La



Secretaría de Educación Pública lanzó el programa *Rechazo Cero*, que tiene como propósito “generar mayores oportunidades de ingreso a la educación superior, a través de la educación vocacional, laboral y la difusión de becas.” Vincula a los aspirantes que participaron en el concurso de selección de alguna de las instituciones de educación superior públicas de mayor demanda y que no fueron seleccionados, con otras opciones educativas en las que participan instituciones públicas y privadas que ofrecen carreras tanto escolarizadas como de forma mixta y a distancia. Dispone para ello de cerca de 125,000 lugares (SEP, 2020b).

## El impacto de la pandemia en la educación superior

Para entender la magnitud del impacto de inmediato y de largo plazo de la pandemia sobre la educación superior es necesario tener en cuenta la confluencia de tres factores: 1) la problemática económica que se deriva de la disminución de actividad productiva y comercial durante la pandemia y del consecuente desempleo o pérdida de fuentes de ingreso; 2) la enorme brecha digital que va de la mano de la desigualdad socioeconómica y se sobrepone a ella; y 3) la dificultad por parte de las instituciones de educación superior de enfrentar la crisis educativa que se deriva de la pandemia.

El primero es, desde mi punto de vista, el que más afecta la educación superior. La *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo* (ETOE) reportó que:

La Tasa de Participación Económica en abril de 2020 fue de 47.5% respecto a la población de 15 años y más, cifra inferior en 12.3 puntos porcentuales a la de marzo del mismo año. Esta disminución representa una variación a la baja de 12 millones de personas económicamente activas, principalmente por encontrarse en un estado de suspensión laboral temporal ocasionado por la cuarentena (INEGI, 2020, p.02).

Si bien ha habido una ligera recuperación durante los meses de julio y agosto gracias al inicio de la reactivación económica, todavía el impacto es muy alto sobre las familias, sobre todo de aquellas en las que algún miembro tenía un empleo formal y lo perdió, y de las que dependen de la economía informal que vio disminuida radicalmente su actividad. La *Encuesta COVID-19* llevada a cabo por la Universidad Iberoamericana estima que uno de cada tres hogares observó una reducción de 50% o más de su ingreso entre febrero y marzo de 2020 (IBERO, 2020). Una encuesta llevada a cabo por Vieyra, *et al.*, (2020) a 4800 estudiantes universitarios en México, Colombia y Perú contiene datos aún más alarmantes: 91% de ellos han sufrido una disminución de sus ingresos, y 64% de entre ellos, una mayor a 60%. Ello afecta a los jóvenes que estudian en el nivel superior de forma especial, pues se encuentran en edad de trabajar, están capacitados para hacerlo, y se ven en la necesidad de buscar trabajo y fuentes de ingreso para satisfacer las necesidades básicas de la familia. El desempleo, como sabemos, afecta proporcionalmente más a los más pobres.

El segundo es también de enorme importancia, pues el acceso a la tecnología y al internet se convirtió en la única forma de asegurar la continuidad

de los estudios superiores. Sin embargo, la OCDE (OECD 2019b) encuentra en 2018 que en México 53% de los jóvenes de 15 años que asisten a la escuela cuentan con computadora, y que sólo 68% tiene acceso a internet. Lo más grave es la diferencia que existe en el acceso a las computadoras en función del nivel de ingreso de la familia: sólo 11% de quienes se encuentran en el primer cuartil tiene acceso, mientras que 78% de quienes se encuentran en el cuarto cuartil lo tiene. En el caso de la educación superior la diferencia entre las escuelas privadas y públicas, con relación al acceso a internet, es también importante, pues 96% de los estudiantes de la primera cuenta con él, mientras esto es cierto en 72% de las escuelas públicas (Vieyra, *et al.*, 2020). A lo anterior hay que agregar que los dispositivos de acceso a internet generalmente se comparten entre diversos miembros de la familia, y respecto de ello también hay una fuerte diferencia, pues si bien 55% de los estudiantes de instituciones privadas cuentan con su propio dispositivo, esto es cierto solamente en 20% de los estudiantes de instituciones públicas (Vieyra, *et al.*, 2020).

El tercer factor es de naturaleza pedagógica. Tiene que ver con el uso que se hace de la tecnología en el entendido de que en estos tiempos es el único vehículo de enseñanza. Existe una pedagogía propia de la educación a distancia y de la educación en línea que es en gran parte desconocida por los profesores universitarios. Estos tienden a reproducir por las vías tecnológicas las clases magistrales que suelen dar en las instituciones de educación superior, pero con el agravante de que, sin la relación cara a cara con los estudiantes, el protagonismo de estos últimos se ve mermado. Además, las encuestas que se han elaborado han mostrado que los alumnos tienen serias dificultades para mantener la atención en las clases a distancia. Por otra parte, también aducen una sobrecarga de trabajos que dejan los profesores como forma de compensar la falta de presencia física (Torres, 2020; García García, 2020), lo que les deja poco tiempo para realizar otras actividades económicas, familiares o incluso de esparcimiento<sup>1</sup>.

Estos tres factores se conjugan para propiciar tres graves impactos inmediatos y mediatos sobre la educación superior en nuestro país.

El primer impacto, posiblemente el más grave, es el de la ampliación de la brecha preexistente en el acceso a la educación superior que describimos en la primera parte de este artículo. Ahora, quienes pueden tener acceso a la educación superior son quienes cuentan con computadora y acceso a internet, que como hemos visto, son sólo un porcentaje de los estudiantes universitarios y fundamentalmente los que pertenecen a grupos de ingreso más altos. Esto se sobrepone a una realidad de antemano sumamente desigual respecto del acceso y la permanencia en la educación superior que afecta también a los más pobres. Con ello, la brecha entre sectores socioeconómicos se amplía, con las graves consecuencias que ello tiene para un país democrático en el que la educación es la vía legítima privilegiada para propiciar la permeabilidad social. Ocurre en el país que ocupa el lugar 122 de 164 del *Coefficiente Gini* de concentración de ingreso en el mundo (BBVA, 2019). No es necesario reparar en las consecuencias de una sociedad crecientemente desigual sobre la economía (escaso poder de compra de un sector importante de la población), la política (diferencial acceso a los procedimientos democráticos previstos para transformar el *statu quo*,

inestabilidad), y social (pobreza, riesgo aumentado de violencia social), así como la tragedia de un problema humano que ocurre al existir obstáculos para el crecimiento y el desarrollo de personas y comunidades.

El segundo impacto es correlativo al anterior, pero se refiere concretamente a la pérdida de estudiantes en este nivel educativo debido al abandono que es consecuencia de los tres factores ya señalados más arriba: el económico, el tecnológico y el pedagógico. Como veíamos al principio, México tiene una tasa de cobertura bruta en educación superior que lo coloca por debajo de otras economías incluso menores en la región. El porcentaje de personas mayores de 24 años con estudios universitarios es en consecuencia también inferior al de países hermanos. Sabemos que la formación de cuadros altamente capacitados es esencial para el desarrollo científico, económico y sociopolítico de las naciones. La pérdida de estudiantes estimada por la Secretaría de Educación Pública como consecuencia de la pandemia es de 8%, lo que significa 320,000 estudiantes (Animal Político, 2020). Sin embargo, las estimaciones del PNUD duplican esta cantidad, ubicándola en cerca de 630,000 (Factor Capital Humano, 2020). La UNAM, considerada la mejor universidad del país, calcula que 20% de sus estudiantes está en riesgo de abandono, lo que representa 72,000 alumnos en educación media superior y superior (LatinUs, 2020).

El tercer impacto es sobre la calidad de la educación superior que están recibiendo los estudiantes que han podido seguir sus estudios a distancia durante algunos de los seis meses de confinamiento que hemos tenido al escribir estas líneas. La situación en general plantea condiciones de aprendizaje que no son favorables. Muchos estudiantes no cuentan con el espacio adecuado para recibir las clases a distancia porque comparten el hogar con otros miembros, algunos de los cuales también deben conectarse para estudiar o trabajar. En algunos hogares hay enfermos de COVID, y los estudiantes pueden haber experimentado decesos de personas cercanas. El propio confinamiento afecta anímicamente a los estudiantes que no pueden vivir su vida completa y que extrañan a sus compañeros en una edad en la que éstos son esenciales. De manera especial les afecta la incertidumbre, pues justamente en la edad en la que están haciendo su plan de vida, no pueden prever lo que ocurrirá con su educación y mucho menos con su potencial trabajo o fuente de ingresos (Limón, 2020). Esta última condición, sobre todo, pero aunada a las anteriores, generan una situación altamente estresante que en ocasiones desencadena eventos depresivos y que deteriora las condiciones para aprender.

Por otra parte, no se puede negar que la educación a distancia tiene grandes virtudes. Pueden traerse a la pantalla múltiples recursos, humanos y de otro tipo, para favorecer ricas experiencias de aprendizaje. Hay cosas que se pueden hacer a distancia que no se pueden lograr presencialmente, por ejemplo la posibilidad de contar con personas de otras universidades lejanas como insumos para algunas de las clases. Pero al mismo tiempo, tiene fuertes limitaciones. Una de ellas es la descontextualización y la necesaria despersonalización de la enseñanza, que le dificulta a profesor o profesora tomar en cuenta las experiencias previas de los estudiantes, sus particulares intereses y talentos, e incluso su origen cultural, lo que en la presencia permite favorecer un enriquecimiento entre todos, estudiantes

y profesores, y sin duda conduce a hacer más relevante el aprendizaje. Otra más es la restricción, que no es necesaria, pero ocurre, del trabajo colaborativo entre estudiantes. Una tercera es la falta de convivencia informal, antes y después, e inclusive durante las clases, que en la presencialidad siempre se da como parte integral de la experiencia de aprendizaje.

Desde luego es necesario referirnos a la imposibilidad de acceder a laboratorios y talleres que en muchas carreras universitarias son indispensables para el logro de los objetivos de formación profesional. También han tenido que cancelarse las prácticas profesionales y el servicio social, que son complementos esenciales a la formación profesional. Sin duda, cuando la pandemia esté bajo control, será necesario reponer intensivamente estas experiencias de aprendizaje. Pero la simultaneidad requerida de los laboratorios y las prácticas con las clases teóricas, por ejemplo, es innegablemente una pérdida.

Para algunas mujeres la pandemia también ha significado un incremento de la de violencia doméstica. *ONU Mujeres* ha señalado el peligro de que en una situación de confinamiento la violencia por razones de género es un riesgo mayor, y son las mujeres y la infancia quienes se encuentran en una peor situación (Zabalgaitia, 2020).

Todo lo anterior se traduce en la necesidad de aceptar que tendremos difíciles condiciones de aprendizaje y un consecuente déficit en los aprendizajes de la generación de estudiantes que en este momento se encuentran inscritos en cualquier nivel educativo, pero también en educación superior. Son la generación “pandemia” que corre el riesgo de ser estigmatizada en el mercado de trabajo. Los estudiantes saben esto, y ello forma parte de su incertidumbre y afecta su salud emocional.

## El futuro que se alcanza a visualizar

Los impactos a los que me acabo de referir necesariamente tendrían que formar parte de un esfuerzo extraordinario de planeación para cuando esté controlada la pandemia. Si bien las instituciones de educación superior se encuentran ya pensando en ello y planeando para ello, desde el punto de vista de la acción gubernamental existen serias preocupaciones. En junio de este año, tres meses después de iniciada la pandemia, se presentó con seis meses de retraso el *Programa Sectorial de Educación* correspondiente a esta administración, 2020-2024. Dicho programa no hace referencia alguna a la pandemia ni a la necesidad de enfrentar sus consecuencias educativas y de remediar los daños para ningún nivel educativo. Por otra parte, recientemente se presentó el proyecto de presupuesto de egresos para 2021 que deberá ser revisado y aprobado por la Cámara de Diputados en fechas recientes. En dicho presupuesto no existe previsión alguna para atender las consecuencias educativas de la pandemia. Y si bien el presupuesto total para educación aumenta un poco, en 3%, y el porcentaje de incremento para la educación superior es también de 3%, hay un aumento muy grande destinado a becas universales para estudiantes de educación básica y media superior, y selectiva para estudiantes de educación superior, a costa de la cancelación de una buena cantidad de programas que estaban en marcha,

muchos de ellos orientados a favorecer la equidad en educación básica (SHCP, 2020).

Al parecer se deja la respuesta a la pandemia y a sus consecuencias en manos de las instituciones y los subsistemas de educación superior, sin que para ello existan, hasta el momento, programas o políticas orientados a favorecer que se contrarresten los impactos que podemos considerar como devastadores a los que nos hemos referido. Las instituciones y los subsistemas podrán hacerlo respecto a sus propias poblaciones, y ello implica atender la desigualdad al interior de las mismas, así como recuperar el abandono y reponer el déficit de aprendizajes. Sin embargo, la desigualdad educativa a nivel sistémico, que como hemos visto se ha ahondado con la pandemia y augura futuros sociales indeseables, no tiene todavía una clara perspectiva de mitigación, pues ella sí requiere de políticas públicas decididas a combatirla.

Al cerrar estas líneas se está discutiendo en la Comisión de Educación del Senado de la República la propuesta para una nueva *Ley General de Educación Superior*, que vendría a sustituir a la actualmente vigente que se aprobó hace ya 42 años, en 1978. Esta propuesta parte del espíritu del Artículo 3º Constitucional recién modificado en 2019 e incluye aspectos clave como la equidad y la inclusión, la diversidad y la interculturalidad, la creación de un sistema nacional de educación superior y las formas de operacionalizar la obligatoriedad y la gratuidad de este nivel educativo estipulada en el propio artículo constitucional. Estamos a la expectativa de que la redacción final de este instrumento legal otorgue las bases necesarias para que se puedan ir atendiendo tanto los problemas históricos como los generados por la emergencia sanitaria de una manera ordenada y efectiva.

## Nota

1. Estos datos proceden de encuestas en línea que Juan Carlos Silas Casillas y Sylvia Vázquez Rodríguez aplicaron a profesores universitarios durante la pandemia en varios países de América Latina (México, Venezuela, Perú, Argentina, Bolivia, Paraguay, Colombia, Ecuador, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) para estudiar cómo el profesorado vivió esa transformación de la docencia presencial hacia la virtualidad.

## Referencias

- Animal Político. (09 de agosto 2020). *SEP estima deserción de 10% en educación básica y en 8% en superior por la COVID*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/08/sep-desercion-educacion-covid/>
- ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2020). *Acuerdo nacional por la unidad en educación superior frente la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19*. Recuperado de: <http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/200424155500Acuerdo+Nacional+frente+al+COVID-19.pdf>
- BBVA. (06 de agosto 2019). *México: Evolución de la Pobreza y Distribución del Ingreso. México: BBVA*. Recuperado de: <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/mexico-evolucion-de-la-pobreza-y-distribucion-del-ingreso/>
- Cruz López, Y. y Cruz López, A. K. (2008). "La educación superior en México tendencias y desafíos". *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), Pp. 293-311. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000200004>
- Factor Capital Humano. (24 de agosto 2020). *Dejarán sus carreras 630,000 mexicanos por la pandemia*. PNUD. 24 de agosto. Recuperado de: <https://factorcapitalhumano.com/carrera/dejaran-sus-carreras-640000-universitarios-mexicanos-por-la-pandemia-pnud/2020/08/>
- García García, C. (2020). "Reflexiones sobre la educación superior en México: ¿qué retos agrega la pandemia por COVID-19?" *Faro Educativo*, Apunte de política Núm. 17. Ciudad de México: INIDE-UIA. Recuperado de: <https://faroeducativo.iberomexico.com/2020/07/06/apunte-de-politica-n-17-reflexiones-sobre-la-educacion-superior-en-mexico-que-retos-agrega-la-pandemia-por-covid-19/>
- Gobierno de México. Secretaría de Educación Pública. (2020). *Lineamientos de acción covid-19. Instituciones Públicas de Educación Superior*. Recuperado de: [http://www.anui.es.mx/recursos/pdf/LINEAMIENTOS\\_COVID-19\\_IES\\_SES\\_VFIFINAL.pdf](http://www.anui.es.mx/recursos/pdf/LINEAMIENTOS_COVID-19_IES_SES_VFIFINAL.pdf)
- IBERO. Universidad Iberoamericana (29 de abril 2020). *Encuesta de Seguimiento de los Efectos de la covid en el bienestar de los hogares mexicanos. México: Universidad Iberoamericana. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad*. Recuperado de: <https://ibero.mx/prensa/cae-por-covid-19-50-de-ingreso-en-1-de-cada-3-hogares-encuesta>
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (01 de junio 2020). "Resultados de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). Cifras Oportunas de abril de 2020". *Comunicado de Prensa Núm. 264/20*. Recuperado de: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe\\_ie/ETOE.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/ETOE.pdf)
- LatinUs. (24 de septiembre 2020). *La UNAM estima que 20% de sus estudiantes están en riesgo de deserción por la pandemia*. Recuperado de: <https://latinus.us/2020/09/24/unam-estudiantes-riesgo-desercion-pandemia/>
- Limón, M. (2020). *La Rebeldía*. México: Valora Consultoría. Recuperado de: <https://valora.com.mx/author/miguel/>
- Mendoza, J. (2020). "Presupuesto federal de la educación superior en dos décadas y primeros impactos de la crisis sanitaria de 2020". En: *Educación y pandemia. Una visión académica*. Pp. 92-102) México: IISUE-UNAM.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development (2019a). *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes, Higher Education*, oecd Publishing, Paris. Recuperado de: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-in-mexico\\_9789264309432-en#page33](https://read.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-in-mexico_9789264309432-en#page33)
- OECD. (2019b). *PISA 2018 results*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>



- SEP. Secretaría de Educación Pública (2019). *Principales cifras del sistema educativo nacional*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2018\\_2019\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf)
- SEP. (2020a). *Lineamientos de Acción COVID-19 para las Instituciones Públicas de Educación Superior*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: [http://www.anuies.mx/recursos/pdf/LINEAMIENTOS\\_COVID-19\\_IES\\_SES\\_VFINAL.pdf](http://www.anuies.mx/recursos/pdf/LINEAMIENTOS_COVID-19_IES_SES_VFINAL.pdf)
- SEP. (2020b). *Rechazo Cero*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: <https://rechazocero.sep.gob.mx/>
- Silva, M. y García, E. (21 de marzo 2020). *Foros IBERO/El Derecho a la Educación Superior y la Equidad*. México. *Educación Futura*. Recuperado de: <http://www.educacionfutura.org/foros-ibero-el-derecho-a-la-educacion-superior-y-la-equidad/>
- Torres, E. (15 de mayo 2020) *Estudian el paso de la educación presencial a la educación en línea*. iteso. Universidad Jesuita de Guadalajara. Recuperado de: [https://iteso.org/web/general/detalle?group\\_id=20312555](https://iteso.org/web/general/detalle?group_id=20312555)
- Vieyra, A., Belden, M., de la Calle, R. y Martínez, A. (2020). *The impact of the covid-19 pandemic on higher education in Mexico, Colombia and Peru*. EY-Parthenon. Recuperado de: [https://www.ey.com/en\\_gl/strategy/how-covid-19-has-impacted-higher-education-in-mexico-colombia-and-peru](https://www.ey.com/en_gl/strategy/how-covid-19-has-impacted-higher-education-in-mexico-colombia-and-peru)
- Zabalgoitia, M. (2020). Géneros, equidad y violencias en tiempos de covid-19: ¿dónde quedan la educación y la universidad? En: *Educación y pandemia. Una visión académica*. Pp. 174-182. México: IISUE-UNAM.

# De coyuntura



*Los esposos shadow.* Óleo sobre tela, 70 x 80 cm. 1986.

# Los efectos en las políticas públicas del gobierno de la Cuarta Transformación en la educación superior en México

ELIA MARÚM ESPINOSA\*

CARMEN ENEDINA RODRÍGUEZ ARMENTA\*\*

\*Directora y Profesora Investigadora del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (U de G).

\*\*Directora de Educación Superior Universitaria de la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública y Profesora Investigadora del CUCEA de la U de G.

## Introducción

La realidad que estamos viviendo enfrenta vertiginosas transformaciones en el entorno local, nacional y mundial, como característica de la tercera década del presente siglo, marcada por cambios e innovaciones disruptivas, pero también por inercias y continuidades. La educación superior ha devenido como elemento estratégico para el desarrollo sostenible de las naciones, y por ello protagonista y receptora de estas transformaciones donde las políticas públicas y las formas de gestión cambian y generan efectos nuevos de diverso tipo, de ahí la necesidad de contribuir con perspectivas académicas que nos permitan conocer y valorar algunos de estos efectos, finalidad fundamental del presente artículo.

El gobierno de México inicia este 2020 no solo inmerso en las transformaciones tecnológicas y los impactos de la llamada Cuarta Revolución Industrial o *Revolución 4.0*, sino con un nuevo proyecto de nación y un nuevo enfoque de gobierno. Dicho cambio se asemeja a las tres transformaciones surgidas de los grandes movimientos sociales del siglo XIX y XX: la Independencia nacional; la Guerra de Reforma; y la Revolución Mexicana. El actual gobierno impulsa la Cuarta Transformación, guiada por políticas públicas de austeridad en el gasto público, medida en el tamaño y funcionamiento del aparato gubernamental, los pobres como centro y objetivo central de las políticas públicas, transparencia y cero tolerancia a la corrupción en la gestión pública, y en la educación, la elevación a rango constitucional de la educación superior como derecho humano, y por tanto, su universalización y gratuidad en todos sus niveles.

DOI: <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.86.408>

El gobierno federal, al inicio del presente año, se ve interpelado por la pandemia del coronavirus denominada COVID-19 que ha impactado, aún sin fecha clara de terminación, sus planes y proyectos y su propio funcionamiento, rompiendo el paradigma vigente y desafiando su flexibilidad para cambiar y su capacidad para hacerlo con gran rapidez. El sector educativo y el subsector de educación superior, inmersos en este desafío se han encontrado entre dos lógicas de actuación y entre dos tipos de políticas públicas; las diseñadas y aplicadas al inicio de la actual administración del gobierno federal, y las emergentes ante la pandemia, en un ambiente marcado desde el inicio del sexenio, por cierta desconfianza hacia la actuación, respuestas y resultado social del trabajo de las universidades, lo que se ha reflejado sobre todo, en las políticas presupuestales, la ampliación de la oferta educativa a través de las propias capacidades institucionales de las universidades autónomas y la creación del Sistema de Universidades para el Bienestar Benito Juárez, modelo operado de manera centralizada y con la expectativa de tener 100 universidades nuevas en el país.

## Trayectorias desde el 2015 de las políticas de apoyo a la educación superior en México

El Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), con sede en Chile, prepara cada cinco años un diagnóstico amplio de la educación superior en Iberoamérica (Brunner y Miranda, 2016), su informe más reciente corresponde al periodo 2010-2015, y consta de un panorama general y un informe para cada país. En el *Informe País, México* (Marúm, 2016) se concluye que el subsistema de educación superior mexicano no presentó grandes cambios durante el quinquenio estudiado, pero los cambios que enfrentó fueron de importancia en su consolidación y avance al tener un aumento, aunque moderado, en la matrícula de pregrado, siendo una de las coberturas más bajas de América Latina y de la OCDE, y un aumento, moderado también, de la matrícula en posgrado y de las becas para cursar posgrados de calidad. Esta situación no ha cambiado mucho hasta la actualidad con el nuevo régimen de gobierno, lo que sí cambió fue la tendencia para crear nuevas universidades y nuevos criterios para reconocer y apoyar la investigación y los posgrados.

En la actualidad continúa la tendencia ya detectada, en el informe mencionado, del incremento del índice inflacionario del presupuesto y los programas financieros gubernamentales –aunque insuficientes– para ampliar la matrícula y los esfuerzos institucionales para lograrlo, lo cual ha abierto la puerta a miles de jóvenes que no tenían esta opción, dichos programas continúan y se fortalecen a pesar del complejo panorama financiero mundial. La ampliación del programa de becas de manutención y apoyos a estudiantes; la inclusión de la perspectiva de género en los planes gubernamentales e institucionales y los apoyos para mujeres y estudiantes en condiciones especiales, particularmente para quienes tienen alguna discapacidad o quienes pertenecen a pueblos y comunidades indígenas, continúan y se retoman, donde se han incluido a los pueblos y grupos interculturales y los afromexicanos debido a su gran importancia cultural.

Una de las características de las políticas públicas más importantes ha sido legitimar la evaluación y la acreditación, buscando avanzar hacia esquemas internacionales que justifiquen las políticas públicas para la calidad educativa, así como el aumento moderado al apoyo a docentes ante los requisitos de las políticas públicas de calidad. El crecimiento de investigadores en la Academia, en especial quienes gocen del más alto nivel como miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); el aumento de programas de apoyo y financiamiento a la *I+D+i* (Investigación más Desarrollo más Innovación Tecnológica); el inicio de la búsqueda de una normatividad propia para la educación superior y la estabilidad del subsistema de educación superior que le ha permitido trabajar sin paros de labores ni enfrentamientos, son características de las políticas públicas de la segunda década del presente siglo, señala el informe del CINDA. Sin embargo, existen problemas y asuntos que se hallaban en discusión desde 2015 y que todavía prevalecen en la actualidad. De acuerdo con el *Informe País* (CINDA, 2016) estos son:

Ampliar la cobertura más allá de 40% de tasa neta (no de tasa bruta como se ha medido) e incluso ampliarla a 60% para tener posibilidades de sustentabilidad de nuestro desarrollo; realizar las reformas jurídicas para contar con un modelo de financiamiento de la educación superior con proyección plurianual y asegurar que se destine un porcentaje del PIB a este nivel educativo y a la *I+D+i*, acorde con las necesidades del desarrollo sustentable de México; ampliar la planta docente e incentivar una generación de reemplazo, sustituyendo las plazas de jubilados, reconociendo la definitividad de docentes bajo contrato e incorporando jóvenes talentos; ampliar, agilizar, articular y armonizar el Sistema de Información para hacerlo accesible y útil a todas las necesidades del subsistema de educación superior; encontrar e impulsar un nuevo modelo de acreditación que no esté ya basado en insumos y en indicadores de primera generación, sino que se fundamente en resultados y en indicadores de tercera generación; reglamentar la acreditación internacional y a las agencias y organismos acreditadores; Incluir en las discusiones y análisis al

Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y los impactos que traerá para el subsistema; incluir la perspectiva de género no solo en el presupuesto, sino en las políticas y práctica cotidiana de las Instituciones de Educación Superior (IES) y del gobierno; diseñar una política para aprovechar los escasos cuatro años que nos quedan del bono demográfico, bono que se agota en 2020, y armonizar actuarialmente la ampliación de la oferta a la dinámica y estructura poblacional; enfrentar con políticas imaginativas y comprometidas socialmente la subutilización de la infraestructura educativa no solo del subsistema de educación superior sino de todo el sistema educativo para apoyar con más fuerza el aumento de la matrícula; retomar el derecho a la educación a lo largo de la vida y seguir impulsando programas para adultos mayores y universidades para estos adultos, así como los programas de la universidad incluyente para indígenas y discapacitados y para jóvenes de escasos recursos económicos; integrar los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) a la educación superior y reconocer a la educación superior como un elemento estratégico para el logro del desarrollo sustentable; pero sobre todo y primero que todo, avanzar en la construcción de un verdadero sistema nacional de información armonizado, que tenga accesibilidad y disponibilidad de la información hasta los niveles más desagregados permitidos por la ley (Marúm, 2016).

Como puede observarse en esta larga cita, los pendientes desde hace un quinquenio prevalecen y se constituyen en uno de los retos a enfrentar por las políticas públicas del actual gobierno federal, pero los mayores retos son: transformar la educación lineal fabril estandarizada para una economía lineal basada en la ganancia y en el progreso material a toda costa, por una educación integral e innovadora, basada en el aprendizaje vivencial y activo, que incluya la interculturalidad, la cultura de paz y la educación en la comunidad para la nueva economía social y solidaria, con una gestión del conocimiento y no fabril estandarizada, y asegurar la universalización y gratuidad de este nivel educativo, en un entorno restrictivo para la economía y para los ingresos del gobierno.

## El marco contextual y legal de la educación superior en el nuevo gobierno mexicano

El final de la segunda década del presente siglo marca un partaguas en algunas de las políticas públicas para la educación superior, así como la continuidad e inercia en otras. El arribo al gobierno federal de un candidato de oposición, con un modelo de gobernanza con fuertes diferencias de los anteriores regímenes, pero también con muchas similitudes, inicia, desde una perspectiva distinta, la revisión del sistema de educación en México, pero en especial de la Educación Superior, subsistema que no contaba con una normatividad completa y actualizada, y al menos se tiene la intención al existir un anteproyecto de *Ley General de Educación Superior*, ley a la que en otros países como España se complementa con una *Ley de Autonomía Universitaria*, aún no planteada para México, donde la autonomía es referida solo a las fracciones correspondientes del *Artículo Tercero Constitucional*.





Novedades. Número 14,666. Sección editorial. Página 5. Martes 3 de noviembre, 1981.

La anterior *Ley General de Educación* de 1993 especificaba que la educación que ofrezca el Estado “será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” siendo un ejemplo de conceptualización propia, en sus dos primeros elementos, del enfoque de la gestión pública del *New Public Management*, inspirado en los principios empresariales de la gestión.

El nuevo modelo para la gobernanza y gestión del Sistema Educativo Mexicano actual se plasmó en las reformas constitucionales de 2019, a los Artículos 3, 31 y 73 Constitucionales. El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la educación deberá ser:

[...] de excelencia, entendida ésta como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad debiendo considerarse la pertinencia y la relevancia, con lo que se presenta un cambio en el marco normativo y en el enfoque para las políticas públicas, alejándose del enfoque empresarial y determinando a la educación superior como un derecho humano. Elemento fundamental en los nuevos enfoques de política pública, donde la educación superior se considera obligatoria y gratuita por parte del Estado mexicano, y donde se deberá cumplir a cabalidad otorgando los recursos suficientes y necesarios para otorgarla a lo largo y ancho del territorio nacional.

## Diversidad y complejidad del subsistema de educación superior mexicano

La diversidad de la naturaleza y organización de las instituciones de educación superior que forman este subsector en México tiene como referente las recomendaciones de organismos supranacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que desde los años 90 promovieron la creación de universidades alternativas a las tradicionales universidades federales y estatales y al reducido sistema tecnológico, por lo que en los siguientes años se fueron creando diversas instituciones sobre todo tecnológicas. Así el subsector de educación superior mexicano está conformado por 945 instituciones: Universidades Públicas Federales; Universidades Públicas Estatales, Universidades Tecnológicas; Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario; Institutos Tecnológicos, Universidades Politécnicas; Universidad Pedagógica Nacional; Universidad Abierta y a Distancia, Universidades Interculturales; Escuelas Normales Públicas; Centros Públicos de Investigación; otras Instituciones Públicas entre las que se encuentran las creadas por el actual gobierno federal; las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

Si bien esta cantidad es grande, la complejidad es mayor al existir gran número de instituciones de naturaleza similar o complementaria, pero que no conforman un verdadero subsistema, sino que cada una, según su naturaleza y funciones, actúan de manera atomizada o poco coordinada, de ahí que las actuales políticas públicas busquen la articulación de ellas para crear un verdadero sistema cuyos esfuerzos sean concatenados y dirigidos a los mismos objetivos. El Subsecretario de Educación Superior (Concheiro, 2020) reconoció que la educación superior es un archipiélago de archipiélagos y no un subsistema dentro de un sistema de educación superior, el cual tampoco existe articulado y vertebrado entre niveles y sistemas.

En la siguiente tabla se presenta la conformación numérica del tipo de instituciones de este subsistema.

Total de instituciones de Educación Superior (México, 2019)

Universidades e Institutos Públicos	Número
Universidades Públicas Federales	11*
Universidades Públicas Estatales	35
Universidades Tecnológicas	104
Universidades Públicas Estatales con apoyo solidario	23
Centros de Investigación (Inst. Tecnológicos)	6
Institutos Tecnológicos Federales	126
Institutos Tecnológicos Descentralizados	130
Universidades Politécnicas	51
Universidades Interculturales	10
Subtotal 1	494

Escuelas Normales y Centros de formación Magisterial	
Aguascalientes	5
Baja California	12
Baja California Sur	3
Campeche	11
Chiapas	19
Chihuahua	4
Coahuila	8
Colima	2
Ciudad de México	6
Durango	6
Guanajuato	4
Guerrero	12
Hidalgo	7
Jalisco	11
México	42
Michoacán	8
Morelos	3
Nayarit	3
Nuevo León	3
Oaxaca	14
Puebla	10
Querétaro	3
Quintana Roo	3
San Luis Potosí	9
Sinaloa	6
Sonora	6

Tabasco	6
Tamaulipas	11
Tlaxcala	8
Veracruz	8
Yucatán	6
Zacatecas	5
Subtotal 2	264
Número de IESP (Subtotal 1+Subtotal 2)	758
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García**	100
Otras Instituciones de Educación Superior Públicas	87
Número total de Instituciones de Educación Superior Privadas (IESP)	945

\* Incluye a la Universidad Pedagógica Nacional y a la Universidad Abierta y a Distancia de México creada el 20 de enero de 2012 mediante decreto presidencial.

\*\* Algunas están en proceso de iniciar su funcionamiento.

Fuentes: <https://educacionsuperior.sep.gob.mx> y [https://educacionsuperior.sep.gob.mx/otras\\_ies.html](https://educacionsuperior.sep.gob.mx/otras_ies.html)

En esta conformación inferimos que la creación de instituciones en el área tecnológica y la creación de escuelas normales, ha respondido a dinámicas políticas y necesidades propias de las localidades y regiones, pero que no ha habido una política pública, ni una respuesta estructurada con un objetivo y una estrategia nacional bien definida, derivada del proyecto de nación en los años previos, dirigida a construir un subsistema, situación que las actuales políticas públicas han planteado y han plasmado su intención de solución tanto en el *Proyecto de la Ley General de Educación Superior* como en el *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*.

## Hacia una Ley General de Educación Superior

Se está promoviendo la aprobación de la *Ley General de Educación Superior*, como se señaló, que será marco normativo de las políticas estatales. Este proyecto de ley reconoce que la educación superior es un derecho humano y un bien público social, que será garantizado por el Estado, en los términos del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la impartida por el Estado será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica y que las instituciones de educación superior establecerán los respectivos requisitos de admisión, permanencia y titulación, así como las medidas pertinentes para fomentar la inclusión, continuidad y egreso oportuno y que en todo momento se respetará el carácter de las universidades e instituciones a las que la ley les otorga autonomía, la cual se reconoce con base en lo establecido en la fracción VII del Artículo 3º Constitucional.

Un aspecto importante de este proyecto de ley establece, por primera vez, la relación entre la educación superior y la ciencia, la tecnología y la innovación al señalar que a fin de articular el Sistema Nacional de Educación Superior con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación, las políticas de educación superior y las destinadas a ciencia, humanidades,

tecnología e innovación, buscarán la coordinación y complementariedad de programas y proyectos.

Si este proyecto de ley se aprueba durante el segundo semestre de 2020, la educación superior y las políticas públicas para este nivel educativo contarán con directrices de mayor nitidez que antes.

## El programa sectorial de educación 2020-2024

En México la planeación de las actividades gubernamentales es un derecho constitucional del pueblo de México, establecido en el Artículo 26 de nuestra Carta Magna, en él se establece que con base en un Sistema Nacional de Planeación Democrática los poderes ejecutivos nacional, estatal y municipal, deberán presentar a la representación popular su plan nacional de desarrollo (PND), su plan estatal de desarrollo y su plan municipal de desarrollo para el periodo de su mandato, así como los programas sectoriales (a cargo de una Secretaría de Gobierno) y especiales para actividades no sectorizadas. Es en este marco de obligatoriedad constitucional que se presentó el Programa Sectorial de Educación para el periodo 2020-2024 (Secretaría de Educación Pública, 2020). En este Programa el derecho a la educación está considerado dentro del *Eje General 2. Política Social del PND 2019-2024*, que articulará las acciones del gobierno federal en el ámbito educativo. Para atender las causas de fondo será necesario aplicar un doble enfoque. Por un lado, el sistema educativo ofrecerá educación relevante al entorno social, cultural, económico y geográfico del alumnado, así como inclusiva al reconocer sus necesidades, intereses, ritmos y talentos.

En este contexto, la política educativa de la presente administración se articulará en torno a seis prioridades, a saber: Educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás; Educación de excelencia para aprendizajes significativos; Académicos como agentes de la transformación educativa; Entornos educativos dignos y sana convivencia; Deporte para todas y todos; y Rectoría del Estado en la educación y consenso social.

Dentro de las estrategias prioritarias de este programa sectorial está garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior como condición para asegurar el acceso de adolescentes y jóvenes al conocimiento, la cultura y el desarrollo integral, así como garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes a los desafíos del siglo XXI y permitan a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes adquirir las habilidades y conocimientos para su desarrollo integral. Para ello se plantean las estrategias de reorientar la formación continua del personal docente, directivo y de supervisión para el óptimo desempeño de sus funciones y la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje e impulsar el compromiso y la responsabilidad social para detonar un cambio de paradigma en la gestión del Sistema Educativo Nacional. Estas son las escasas estrategias dirigidas a transformar la gestión (estructuras, procesos, cultura organizacional, etc.) de la educación superior, siendo este un problema central para la mejora continua de la educación, puesto que si bien docentes y estudiantes han pasado por reformas y cambios en los modelos educativos, quienes son directivos y gestores, así como los modelos de gestión que aplican, no han tenido cambios en varias décadas.

Estas estrategias se han traducido y seguramente seguirán traduciéndose en políticas públicas y formas de gestión para realizar las acciones propuestas y lograr los resultados previstos, pero necesitan complementarse y retomar el énfasis en estrategias de cambio para la gestión institucional y del subsistema de educación superior.

## Obligatoriedad y gratuidad de la educación superior

Una innovación disruptiva en las políticas públicas para la educación superior se plasmó en la reciente Reforma Constitucional al establecer la obligatoriedad y gratuidad de todos los niveles educativos, incluyendo la educación superior. Esta reforma ha venido acompañada de políticas presupuestales para asegurar su cumplimiento, aunque no en los montos previstos por quienes dirigen las instituciones de educación superior públicas. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones Afines (ANUIES de la RM) consideró que:

En el Proyecto de Presupuesto no se incluye el fondo especial para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, al que se refieren la *Fracción X* del Artículo Tercero Constitucional. Por lo anterior, en el marco de la gradualidad, será necesario asignar los recursos suficientes para contribuir al cumplimiento de los principios constitucionales de obligatoriedad y gratuidad, así como a la plurianualidad del financiamiento de la infraestructura (CUPIA, 2019).

Esto es, el Fondo para la Obligatoriedad de la Educación Superior. Las políticas de austeridad en el gasto y los impactos iniciales de la pandemia de la COVID-19 generaron una reducción de 4% del presupuesto federal, lo que aunado a un entorno internacional desfavorable a los precios del petróleo, fuente importante de recursos gubernamentales, han generado una crisis fiscal que limita el financiamiento público a la educación superior, que como otros sectores ya enfrentaba las políticas públicas de austeridad en el gasto gubernamental, además de la necesidad de dar cumplimiento a la Reforma Constitucional que impulsa la expansión de la oferta educativa con calidad en un proceso de mejora continua.

Así que:

Con el propósito de dar atención a lo dispuesto en la reforma al Artículo 3º. Constitucional, promulgada el 15 de mayo de 2019, cuyo mandato establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó una ampliación de 350 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2020, asignados al *Programa U079* Programa de Expansión de la Educación Media Superior y, para el tipo Superior (Subsecretaría de Educación Superior, 2020).

Cantidad inferior a la prevista y solicitada por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES de la RM), asociación que representa a las principales instituciones en el nivel nacio-



nal, por lo cual este recurso solo fue asignado a las normales, tecnológicas y universidades interculturales, así como algunas universidades autónomas de los Estados con mayor rezago educativo en la matrícula de educación superior.

Por otro lado, la educación superior privada en México atiende un poco más de 30% de la matrícula de este nivel educativo y han previsto una reducción de su matrícula lo que llevará a una disminución de sus ingresos de alrededor de 25%, debido tanto a la reducción de los ingresos familiares ante el paro parcial y disminución de la actividad económica debido a la COVID-19, a la pérdida de ingresos de estudiantes que trabajan para mantenerse y pagar sus estudios, así como a la ampliación de la matrícula que han realizado y seguirán realizando las universidades públicas, lo que según algunos cálculos implicará que 40% de estas instituciones cerrará sus puertas, en especial las llamadas universidades de absorción de demanda, aquellas que atienden la demanda de estudiantes no aceptados en las universidades públicas, y que cobran colegiaturas bajas, comparadas con las de instituciones de educación superior más grandes y más conocidas.

Ante esta situación se han dado dos fenómenos, el aumento en la demanda de servicios educativos para las instituciones de educación superior pública, ya que muchos de los estudiantes que dejarán las instituciones privadas han buscado cupo en las públicas, y la búsqueda de apoyos gubernamentales para las instituciones privadas, las cuales están promoviendo un acuerdo con los gobiernos de algunas de las entidades federativas (como es el caso del estado de Jalisco), para crear una bolsa gubernamental para subsanar sus gasto de operación.

Pero el abandono escolar no se manifiesta únicamente en las instituciones privadas, es un fenómeno que ya se presenta en todo el subsector de educación superior y que según la Secretaría de Educación Pública será para este año de 305,000 estudiantes, 8% de la matrícula total actual. Por ello el 8 de julio de 2020 se realizó la asignación de recursos a Instituciones Públicas de Educación Superior en la vertiente A del *Programa U079*, correspondiente a apoyos presupuestales a proyectos que incrementarán la matrícula de educación superior en Universidades Públicas e Institutos Tecnológicos, consistentes en mejoramiento, ampliación o creación de infraestructura y equipamiento, creación y consolidación de nuevos programas de estudio, fortalecimiento de capacidades institucionales y habilidades estudiantiles técnicas y tecnológicas básicamente para entidades federativas con coberturas más bajas que el promedio nacional (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Tlaxcala, Quintana Roo, San Luis Potosí y Michoacán) con excepción del Estado de México, o con necesidades específicas para ampliar la matrícula en otras entidades federativas. De igual forma se realizó la asignación de recursos a Instituciones Públicas de Educación Superior en la vertiente B del *Programa U079*, correspondiente a apoyo a la gratuidad de los servicios de educación superior para ampliar la matrícula en universidades interculturales indígenas y en Escuelas Normales, Institutos y Centros de formación para el magisterio en entidades federativas como Zacatecas, Tlaxcala, Tabasco, Sonora, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato, Durango, Coahuila, Ciudad de México, Campeche y Baja California Sur.



*Los esposos shadow* (detalle). Óleo sobre tela, 70 x 80 cm. 1986.

La política presupuestal ha buscado impactos en el logro de las metas para la educación superior planteadas en el *Programa Sectorial de Educación*, y está dando respuestas puntuales y dirigidas a las entidades y a las instituciones más desfavorecidas en el contexto social y económico actual. Sin embargo, estas respuestas aún no tienen un eje vertebrador integral que dé nuevas directrices a la asignación presupuestal derivada de la política de financiamiento público a la educación superior, en sus directrices sigue prevaleciendo la continuidad de las políticas anteriores, lo cual es explicable al tener apenas un poco más de un año en el gobierno la actual administración, pero hay enormes expectativas para que esto cambie favorablemente a un nivel educativo.

Con base en la política pública de austeridad en el gasto del gobierno federal se expidió un decreto para extinguir fideicomisos públicos y otras figuras jurídicas afines (Secretaría de Gobernación, 2020) que no tuvieran estructura orgánica, que carecieran de mandatos y análogos, ya que algunos de estos fideicomisos fueron creados con fines que respondían a intereses específicos y algunos de ellos se utilizaron para desviar recursos públicos que implicaban un gasto equivalente a 1% del Producto Interno Bruto (PIB) del país enviando todos los recursos al financiamiento de Proyectos Nacionales de Investigación e Incidencia (PRONAI) que se encuentran alineados a los programas estratégicos. Esta

medida obliga a los Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que sus proyectos se encuentren alineados directamente a los Programas Nacionales Estratégicos (PRONACES) del CONACYT, cuya función es organizar los esfuerzos de investigación en torno a problemáticas nacionales concretas, que van del planteamiento del problema o el reto a la articulación de capacidades científico-técnicas y de colaboración con actores sociales, sector público o privado para ello. Entre los que se encuentran:

1. Salud.
2. Soberanía alimentaria, producción de alimentos sanos y agroecología campesina.
3. Desarrollo urbano-industrial, desechos sólidos y toxicidades.
4. Prevención de riesgos y desastres.
5. Conocimiento y gestión de cuencas del ciclo socio-natural del agua, para el bien común y la justicia socio-ambiental.
6. Cambio climático y calidad del aire.
7. Transición energética y cambio climático, con modelos tecnológicos de bajo consumo de energía aplicados a la ciudad y el campo.
8. Movilidad humana.
9. Vivienda sustentable y pertinente, cultural y ambientalmente.
10. Ciudades sustentables.
11. Sistemas socioambientales y sustentabilidad: conservación de ecosistemas terrestres, costeros y marinos con manejo y producción sustentables.
12. Violencias estructurales.
13. Educación para la inclusión y la autonomía.
14. Memoria histórica y procesos bioculturales de México.

Por tanto, los proyectos que no se encuentren en este marco no podrán ser apoyados financieramente.

Otras medidas de austeridad del gobierno federal del nuevo régimen fue determinar que ningún funcionario público podría ganar más que el Presidente de la República, medida que ha sido difícil aplicar en las universidades y otras instancias del gobierno que gozan de autonomía, de ahí la necesidad, como se planteaban antes, de una Ley de Autonomía Universitaria. Esta medida busca acabar con lo que se conoce como “la burocracia dorada” y dedicar recursos a aumentar la matrícula hasta lograr la cobertura universal

## Continuidad en algunas políticas públicas para la educación superior

Entre las continuidades que presentan las políticas públicas del actual régimen de gobierno federal está la permanencia del *Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el tipo Superior* (SES, 2020) donde se mantienen los tipos de apoyo dirigidos a las Instituciones de Educación Superior Públicas que participan en el Programa y que tienen un alto impacto en las Instituciones de Educación Superior Privadas (IESP), ya que muchos de los apoyos e ingresos extra del profesorado dependen de que sus instituciones

participen. Este Programa da apoyos para que el profesorado de tiempo completo:

Realice estudios de posgrado y realice sus tesis; dando reconocimiento a perfil deseable y apoyo a profesores que cumplen, con eficacia y equilibrio en sus funciones de profesor de tiempo completo, como atender la generación y aplicación del conocimiento, ejercer la docencia y participar en actividades de tutorías y gestión académica, así como dotar de los implementos básicos para el trabajo académico a los profesores reconocidos con el perfil; apoyo a la incorporación de nuevos profesores de tiempo completo (PTC) y apoyo a la reincorporación de exbecarios (SES,2020).

Del Programa y apoyos para la conformación de Cuerpos Académicos (CA), que lo forman:

Profesores-investigadores que comparten una o más líneas de estudio, cuyos objetivos y metas están destinados a la generación y/o aplicación de nuevos conocimientos. Además, por el alto grado de especialización que alcanzan en conjunto al ejercer la docencia, logrando una educación de buena calidad (SES,2020).

Hasta el presente ejercicio fiscal y en los planteamientos realizados por las autoridades de este nivel educativo, esta política de apoyos extraordinarios y diferenciados, sometidos a concurso para las IESP no parecen tener cambios.

Sin embargo, se han anunciado cambios importantes en las reglas del CONACYT:

Para calificar al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), se introdujeron tres nuevos concursos, uno tiene que ver con el acento en la interculturalidad y con la vinculación de esos posgrados con la sociedad circundante, y el otro trata el tema de lo étnico en el centro y las condiciones de vinculación entre las instituciones y sus comunidades directas (Concheiro, 2020).

Así como en los criterios para el SNI, donde a los ya existentes se incluyeron criterios de impacto social semejantes a los del posgrado como elementos importantes para medir la productividad, así como el impulso a los *Clubes por la Paz*, en el marco de una cultura de paz y de no violencia en las IES, llevados a cargo de los estudiantes y de la Institución. Un cambio importante en las políticas públicas actuales es tener como uno de sus marcos referenciales a la economía social y solidaria y no solo a la economía de mercado (Concheiro, 2020), lo que perfila una nueva generación de políticas para la educación superior.

## Aparece un cisne negro. Las políticas y acciones gubernamentales e institucionales ante la pandemia de la COVID-19

La aparición de la pandemia provocada por la llamada COVID-19, resultó un verdadero cisne negro (Taleb, 2007), un evento tan inesperado como de consecuencias catastróficas en todos los sectores de la economía, la sociedad y también en la educación, ya que las instituciones de todos los niveles educativos cerraron sus puertas ante la emergencia sanitaria de COVID-19 y de forma urgente implementaron estrategias y acciones para atender la continuidad del ciclo educativo apoyadas en las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Para conocer las acciones inmediatas realizadas por las instituciones de educación superior se realizó una encuesta organizada por la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) en coordinación estrecha con la ANUIES de la RM.

La encuesta aplicada a las IES arroja un alto porcentaje de continuidad de las actividades académicas durante la emergencia sanitaria. 100% de las instituciones encuestadas (138) reportaron que, durante la emergencia sanitaria continuaron con sus actividades académicas transitando a la modalidad a distancia. En promedio las instituciones reportaron que el porcentaje de alumnos atendidos en la modalidad a distancia fue de 92% al 8 de mayo y de 71% al 8 de junio (Secretaría de Educación Superior, 2020b).

Esto significa que ha disminuido el porcentaje de estudiantes atendidos en las instituciones encuestadas:

Las instituciones reportaron que en promedio 69% de sus docentes están preparados para continuar sus labores académica ahora en la modalidad no escolarizada (...) y que los principales obstáculos o carencias informáticas que enfrentan son, falta total o insuficiencia de infraestructura tecnológica; saturación de la red para el uso de las plataformas o mala calidad de la señal de Internet; carencia de equipo de cómputo o internet/equipo inservible para la realización de las actividades; desconocimiento de alumnos o docentes en el uso y manejo de las plataformas utilizadas para educación a distancia; poca disponibilidad de material y herramientas digitales (Secretaría de Educación Superior, 2020b).

No existe un censo de estudiantes ni de docentes que brinde información sobre las condiciones para el trabajo a distancia, ni sobre la disponibilidad de equipo y de conectividad. Al inicio de la pandemia algunas instituciones como la Universidad de Guadalajara (Gómez, *et al.*) tomaron el liderazgo en recabar esta información y en diseñar acciones para compensar estas carencias, como la donación o préstamo de equipo de cómputo, acceso gratuito a Internet, etc., pues como lo señala la encuesta antes mencionada (SES-ANUIES), 26% del estudiantado no cuenta con computadora o tablet y no tiene acceso a internet de manera constante en casa.

La encuesta señala que con el fin de continuar con las labores docentes, las instituciones mencionan realizar las siguientes actividades con los docentes y alumnos: Asistencia técnica para el uso de plataformas, capacitación a docentes y alumnos, implementación de nuevos procesos para el seguimiento y la evaluación de las actividades, elaboración y facilitación de nuevos materiales académicos y bibliotecas digitales, préstamo de equipo de cómputo e implementación de trámites administrativos y de procesos de titulación en la modalidad a distancia.

Pero centrar la atención solo en la tecnología no da una perspectiva completa de la problemática a la que ha enfrentado esta pandemia, ni de las políticas públicas para enfrentarla con éxito en la educación superior, se debe considerar tanto en las políticas públicas como en las acciones institucionales, que también un porcentaje similar de estudiantes no cuentan con condiciones dentro del hogar para recibir la educación en línea, que las condiciones de su vivienda no les permiten contar con un espacio exclusivo para ello, y que el equipo de cómputo existente es compartido entre los miembros de la familia que trabajan en casa (el *home office*) y otros miembros que también estudian, además de la inexistencia o las deficiencias en el suministro de energía eléctrica por lo deteriorado de las conexiones, así como el abandono escolar que se enfrentará.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) ha planteado recientemente que la pandemia originada por la COVID-19 ha agrandado el reto de la equidad educativa, que puede llevar al sistema educativo a consecuencias muy graves y de impactos negativos imprevistos si no se diseñan y aplican políticas públicas imaginativas, innovadoras y disruptivas, pero sobre todo, sustentadas en la amplia colaboración solidaria de todas las instituciones educativas. Esta cooperación solidaria entre gobierno e IESP, se ha dado en varias “vertientes de acción de las IES ante la COVID-19: a) colaboración en la *Jornada Nacional de Sana Distancia*”, apoyo a las autoridades sanitarias y auxilio a la población; b) Continuidad de la docencia, investigación y difusión de la cultura con apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación a distancias (TICAD), y c) vinculación con los sectores productivos para detonar las economías locales y regionales” (Secretaría de Educación Superior 2020b), pero también las IESP han impulsado acciones para proveer de despensas a los estudiantes más necesitados y a sus familias, poner las instalaciones al servicio de la toma de muestras, atención a pacientes diagnosticados con COVID-19, e incluso proporcionar espacio gratuito para la reclusión individual o familiar (como lo hizo la Universidad de Guadalajara) de quienes estén en este caso y no tengan condiciones para hacerlo en casa.

Resulta apremiante acelerar el proceso de cambio y fortalecer la construcción de ecosistemas de aprendizaje en general, con el liderazgo y corresponsabilidad del subsistema de educación su-



perior, que hasta ahora ha tenido escasos vínculos con la educación básica y obligatoria y que, como lo señala el Programa Sectorial de Educación, tiene el compromiso de vertebrarse con todo el sistema educativo.

Respecto a las actitudes para el uso de las TIC, la percepción de su utilidad y sus determinantes, Olaskoaga, Rodríguez y Marúm (2018, p. 159) plantean que:

Una amplia mayoría de los encuestados (se declara de acuerdo o muy de acuerdo con que la introducción de las TI mejora la actividad docente del profesor(a) (85,1%) y contribuye a fomentar la innovación educativa (87,5%). Son datos que confirman la buena acogida que los docentes han otorgado a las TI en su trabajo, y que obligan a abandonar el estereotipo que describe al profesorado de la ES como un grupo conservador que se opone a cualquier novedad en su trabajo.

Por lo que el profesorado no solo de la educación superior, sino de todos los niveles educativos ha demostrado su flexibilidad, compromiso y responsabilidad para transitar a la virtualidad, a pesar de todos los retos y dificultades suscitados.

## Referencias

- Brunner, José Joaquín y Daniel Andrés Miranda (Editores) (2016). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), 2016.
- Concheiro, Luciano (2020). *Conferencia "La autonomía universitaria en el nuevo modelo de educación pública superior"*. Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, agosto.
- Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Solicitud de ampliación al presupuesto para la educación superior*. México, ANUIES, CUPIA.
- Gobierno de México (2020). *El futuro de la educación superior en México ante la COVID-19*. México, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior, Dirección General de Educación Superior Universitaria.
- Gómez Estrada, Mateo, María Celeste Godoy Castro y Yolanda Quintero Maciel (próxima publicación). *Benchmarking de Acciones de Tres Universidades Estatales Mexicanas ante la Pandemia Covid-19*. Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Baja California y Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Marúm Espinosa, Elia (Especialista Principal) (2016). "Educación Superior en Iberoamérica. Informe Nacional: México." En: Brunner, José Joaquín y Daniel Andrés Miranda (Editores) (2016). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Marúm Espinosa, Elia. (octubre 2012). "El Posgrado en México y su Responsabilidad Social Ampliada ante la Sustentabilidad del Desarrollo Nacional". *Revista Argentina de Educación Superior*, año 4, núm. 5.
- Marúm Espinosa, Elia (octubre, diciembre 2019). "Estado de la situación educativa en México y propuestas de mejora a raíz de la Reforma Educativa". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 24, núm. 83, México
- Olaskoaga Larrauri, Jon, Carmen Enedina Rodríguez Armenta y Elia Marúm Espinosa (20 junio 2018). "Nociones de calidad educativa y actitudes de los docentes

hacia las tecnologías de la información". *Revista Internacional de Organizaciones*, núm. 20, pp. 147-168.

Secretaría de Educación Pública (junio 7 2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. Diario Oficial de la Federación (DOF): 06/07/2020.

Secretaría de Gobernación (2020). *Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos*. 2 de abril de 2020, Diario Oficial de la Federación. DOF: 02/04/2020. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020)

Secretaría de Gobernación (2020a). *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican*. DOF: 23/04/2020. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020)

Subsecretaría de Educación Superior (octubre 2019). *Anteproyecto de Ley General de Educación Superior*. Recuperado de: <https://consulta-ley-educacion-superior.mx/wp-content/uploads/2019/11/ANTEPROYECTO-LGES-October-2019.pdf>

Secretaría de Educación Superior (2020). *Políticas de Apoyo a la Educación Superior Subsecretaría de Educación Superior*, Página Oficial <https://educacionsuperior.sep.gob.mx>

Subsecretaría de Educación Superior (2020a). *Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, para el tipo superior U079 Ejercicio 2020*. México, SEP. Recuperado de: <https://educacionsuperior.sep.gob.mx/pdfs/2020/expansionU079.pdf>

Subsecretaría de Educación Superior (2020b). *El futuro de la Educación Superior en México ante la COVID-19*. México, Dirección General de Educación Superior Universitaria, SEP.

Taleb, Nassim Nicholas (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York, Random House.



Zócalo. Acrílico sobre cartulina, 30x40 cm. Sin fecha.

# Reflejos



Pienso  
me desaparezco  
porque si pensar supiera  
me doblaría ausente  
para desaparecer pensando  
que un día fui pensamiento  
de alguien que pensaba  
y al pensar tal vez sentía  
quizás insuficiente  
inicio de un canto  
que pensar es acto  
de movilizar ausencias.

Carmen Naranjo, *Y si pensar fuera suficiente...*



# El dibujante centenario

*El arte está hecho con bellas mentiras. La verdad es solo una de las materias primas con las que se hace una mentira. La verdad es escueta, solemne, cuadrada. La verdad no tiene gracia. En todo caso, para que la tenga es indispensable que la adorne una mentira. La verdad goza de un prestigio que no merece. La mentira, en cambio, es la belleza y, si no lo es, siempre puede inventar que es la belleza.*

*Existen personajes solemnes que se dicen amantes de la verdad. Eso es mentira. La verdad no puede tener amantes. Es demasiado cruel para tenerlos. Yo soy amante de la mentira. La mentira es el sueño, la poesía, el arte, la pintura, el dibujo, la música, la escultura. La verdad es vegetal, la mentira, crear.*

*[...] Las mentiras de que yo vivo son dibujos y pinturas. Rayas sobre un papel, manchas sobre una tela. Figuras que surgen de nadie sabe dónde y que se convierten después –sin existir realmente– en amigos, en amantes, en pasiones. Yo vivo con las verdades indispensables, pero moriría si no pudiera imaginar mis adoradas mentiras.*

Palabras que Abel Quezada pone en boca de un personaje en uno de sus últimos cuentos, “El cazador de musas”, palabras que queremos pensar que lo revelan sabiamente a la luz del siglo de vida que cumple este diciembre, por lo que *Universidades* rinde un mínimo tributo reeditando una cronografía esencial para entender la vida y obra del maestro y teniendo como invitados a dos figuras de la monería actual intercambiando impresiones en torno a sus trazos.

De manera obligada quisimos transformarnos en un muestrario de algunas de sus opiniones en torno a temas recurrentes de la revista, un detalle mínimo para pensar en la amplitud de sus preocupaciones en torno a la sociedad mexicana. Esto, aunado a su plástica, a la que podemos llamar mayor –y tan ambiciosa como sus cartones–, ha sido un lujo, una entrañable compañía en este número que lo homenajea, y que sin la generosa e invaluable ayuda de sus hijos Abel, Josefina y Martha Yolanda Quezada Rueda y la *Abel Quezada Asociación Civil* no hubiera sido posible.



# AQ, una vida en pincelazos

por Alfonso Morales

Escritor, investigador y museógrafo, hoy por hoy el especialista en Abel Quezada que más ha profundizado en su obra.

## 1920

Abel Quezada nace el 13 de diciembre en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Sus padres son Juana Calderón y Miguel Quezada; sus hermanos, Guadalupe, Miguel, Josefina y José Humberto.

Mi padre –escribe en su cuento “Protestante en tierra de católicos”– fue protestante y yo lo adoraba al igual que a mi madre. Nuestras costumbres habían sido fijadas por él y nosotros seguíamos sus disciplinas. Todos los días, después de trabajar en el rancho nos juntábamos en la casa a bañarnos y cenar. Mi padre decía en su oración las últimas noticias del mundo. Así supimos que había guerra en Oriente o que un terremoto había azotado a la India o que un nuevo presidente guiaba nuestros destinos desde la ciudad de México.



## 1931-1932

Su familia vivió siempre en pequeños pueblos y en campamentos. Por ser su padre un ingeniero mecánico que trabajaba en la construcción de presas, caminos ingenios y fábricas, Quezada recuerda haber recorrido todas las escuelas con internado en las ciudades más cercanas al lugar donde trabajaba su padre. Sus padres lo internan en el Colegio Progreso de Parral, Chihuahua, y un año más tarde, en el colegio Palmore en la capital del mismo estado. En la escuela, dibujaba monitos en sus libros y cuadernos. Los personajes de sus historias eran sus propios compañeros y maestros.

## 1934

Es interno del colegio Laurens en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Más tarde ingresa a la escuela de ingeniería Álvaro Obregón. Desde niño le gustaba mucho leer, especialmente las aventuras de Buffalo Bill y Nick Carter. Cuando tenía catorce años, comenzó a publicar dibujos. Los enviaba por correo a algunos periódicos de la capital.



1935

Estudia comercio y administración en San Luis Potosí.

1936

En el mes de junio hace su primer viaje a México. Se hospeda en casa de su tía Rosaura Quezada de Martínez Garza. Obtiene su primera comisión como dibujante. Conoce al caricaturista Germán Butze, a quien considera el mejor dibujante dentro de su género en todo el mundo. Quezada se refiere a Butze –autor de *Los Supersabios*– como su primera inspiración y lo describe como una persona muy agradable y bondadoso, de quien aprendió muchas cosas.



Máximo Tops

1936-1937

En esos años crea el elenco de sus primeros personajes de historieta: Máximo Tops, La Mula Maicera, Gloria, Butch, Kid Dinamita y otros, que se publica en la revista *Chamaco Chico* que edita Ignacio Herre-rías. En sus vacaciones trabajaba como chofer de un camión que trasportaba electricistas en la presa donde trabajaba su padre.

## 1939

Su familia vive en Comales, Tamaulipas, donde su padre trabaja como jefe de máquinas, construyendo la presa del Azúcar para la Comisión Nacional de Irrigación. Quezada relata que en Comales fue donde empezó a conocer las cosas de la vida. Ese pequeño poblado, mitad campamento, mitad ranchería, situado al norte de la República fue siempre considerado por el autor como la capital del mundo civilizado. Escribe Abel, exaltado, al final de su prólogo a *El mejor de los mundos imposibles*:



[...] América y Europa se unirán también, y después Asia, y todos los pueblos de todos los continentes. Y hasta las naciones que ahora padecen regímenes dictatoriales aislacionistas terminarían por seguir el ejemplo y formar un solo país en un solo mundo, fuerte y rico. [...] Yo sé que esto no pasa de ser un sueño, pero como me gusta creer en él, y como solo se trata de un sueño, permítaseme seguir soñando y proponer una capital para este mundo ideal: Comales.

## 1943

Funda el rancho “La Esperanza” en un terreno a orillas del río Guayalejo, al sur de Tamaulipas.

Era yo muy joven y trabajaba tanto haciendo historietas que una vez, padeciendo yo de tremendo agotamiento, fui a ver a mi padre y le hablé de mi hastío. Él me sugirió que me fuera a Ciudad Mante, donde mi hermana y su esposo tenían un rancho que había producido mucho dinero con la siembra de tomate. Eso sucedió un martes y para el sábado ya estaba yo en Ciudad Mante y era propietario de un pedazo de terreno. En realidad, era sólo un pedazo de selva que yo empecé a abrir.

A su regreso a la ciudad de México, participa en el primer número del semanario *Mañana*. Para la revista *Pinocho*, de la Editorial Panamericana (propiedad del coronel José García Valseca), realiza las series “Los Tarzanes” y “Los Mariachis”.

## 1944

Elabora la publicidad para la primera versión de la película de Juan Bustillo Oro, *México de mis recuerdos*.

## 1945

Produce historietas y cartones para el periódico deportivo *Esto*, de la empresa de García Valseca. Su primera colaboración es una tira titulada “La primera bola”, que hace alusión al inicio de la temporada de béisbol en el Parque Delta.

## 1946

El 4 de febrero publica su primera tira titulada “El Señor Pérez”. Dice Quezada:

El Señor Pérez es un mexicano común. Pensé que el mexicano habría evolucionado y tomé a un cualquiera de la clase media con traje y corbata, uno puede ser empleado o comerciante. No tiene relevancia alguna en la vida social, ni siquiera cuando opina. Es un poco desdibujado, anodino y sin característica especial alguna.

Realiza tiras propagandísticas de apoyo a la candidatura presidencial de Miguel Alemán Valdés. Viaja a Nueva York, animado por un corresponsal amigo suyo. Decide probar fortuna y, tras una difícil estancia, en septiembre gana un concurso de dibujo de la National Export Advertising para realizar la campaña publicitaria de un dentífrico. En octubre envía varios cartones al *Esto*, referidos a la Serie Mundial de béisbol.



Señor Pérez

## 1947

Vuelve a México y publica en el *Esto*, entre el 19 de enero y el 26 de marzo una serie de cartones titulada “El Regreso del Señor Pérez”.

## 1948

Participa como colaborador de la revista *Presente* ilustrando los artículos de Tomás Perrín y Renato Leduc. Critica a los políticos “tanprontistas” del gobierno de Alemán Valdés.

## 1949

Regresa a Nueva York en busca de trabajo y consigue que una empresa promotora de espectáculos que operaba en los teatros de Broadway lo contrate como jefe de producción. Con el propósito de legalizar su estancia en Estados Unidos llega a la ciudad de México, donde el caricaturista Antonio Arias Bernal lo hospeda en su casa y lo convence de que se quede más tiempo. Conoce a Yolanda Rueda y decide quedarse en México, rechazando así una propuesta de trabajo de la Benjamin Appel Company.



## 1950

Es contratado por el periódico *Ovaciones*. Su primer cartón se publica el lunes 20 de febrero y se titula “Con que sangre azul, no...?”. Quezada recuerda:

En el *Ovaciones* encontré lo que yo buscaba: un lugar donde yo pudiera decir lo que quisiera, y aun exagerar la nota. Yo quería gritar muy fuerte, desde cualquier rincón y que me oyeran.

Es amenazado por hablar de la corrupción de los periodistas que cubrirían una gira del presidente Alemán Valdés por Yucatán y por criticar una mala actuación del rejoneador Juan Cañedo. Inicia una campaña publicitaria para Wildroot que terminaría al año siguiente. En julio prepara, junto con Severo Mirón, una revista teatral donde promete lanzar la obra *Fiesta de los anuncios*. El día 2 de noviembre publica sus “Calaveras del terror”.

## 1951

Escribe y produce el programa de televisión *Rayo Veloz*, transmitido por primera ocasión a través del XHTV Canal 4, desde la Lotería Nacional, el sábado 10 de febrero a las 19 horas. Los protagonistas fueron Julio Taboada, como Rayo Veloz; Leticia Valencia, como Perla Lee; Antonio Rizo y Antonio Pasy, como Pompeyo Po; Mario García como Royo Ron; Ricardo Merino, como Butch *el carnicero*; José Solé como Gambusino Ferruccio; Yolanda del Valle, como Manón Martínez; y Enrique Bordes Mangel, como Pata de Hacha. El último programa de la serie se transmitió el sábado 1° de septiembre del mismo año. A los pocos días de iniciada la serie televisiva, se publica en *Novedades* la tira cómica “Las aventuras de Rayo Veloz”. La historieta aparecería todos los días en la página 4 de la sección B del periódico, hasta el sábado 8 de septiembre. De abril a junio hace la campaña publicitaria para los programas de la XEX. El 21 de julio se casa con Yolanda Rueda.

## 1952

El 12 de marzo nace su hijo Abel Luis Miguel. Hace la publicidad para Spur Cola. El 19 de noviembre es enviado por *Ovaciones* a cubrir la III Carrera Panamericana. Diseña los títulos iniciales de la película *Del can can al mambo*, de Chano Urueta, con Joaquín Pardavé, Abel Salazar y Rosita Fornés.



## 1953

Produce y dirige el programa de Televisión *Las Aventuras de Mister Q.* cuyas transmisiones se iniciaron el 27 de enero por EXW-TV Canal 2 a partir de las nueve de la noche. Como protagonistas participaban José Morris y Héctor Lechuga. El domingo 15 de febrero participa en el programa *Duelo de dibujantes* junto con los caricaturistas Ernesto García Cabral, Alberto Isaac, Rafael Freyre y Ernesto Guasp. Es parte de la plana de colaboradores del periódico *Cine Mundial* desde su primer número, publicado el lunes 16 de febrero. A partir del 13 de mayo publica en *Ovaciones* una serie de “Cartelera cinematográfica”. Hace la publicidad para la película *Mis tres viudas alegres*, de Fernando Cortés, protagonizada por Amalia Aguilar, Lilia del Valle y Silvia Pinal.

## 1954

Tiene a su cargo la producción de Funciones de Lucha libre para Televisión. Es enviado por *Ovaciones*, junto con el locutor y periodista Pedro Mago Septián, en junio, a cubrir del Campeonato Mundial de Fútbol de Suiza; y en septiembre, la Serie Mundial de béisbol, entre los Gigantes de Nueva York y los Indios de Cleveland, equipo donde jugaba su ídolo Roberto Beto Ávila. El 4 de septiembre, en las páginas de *Cine Mundial*, aparece por primera vez el Charro Matías. En una entrevista, concedida José Natividad Robles, de la revista *Siempre!*, el 20 de marzo de 1963, Quezada señala que la personalidad de Matías refleja todos los defectos del mexicano: cínico, acomodaticio, oportunista y “soñador despierto”. El 20 de septiembre se incorpora a las páginas de *Ovaciones* el Señor Pérez. A mediados de octubre viaja a la ciudad de Nueva York. El 8 de diciembre nace su hija Josefina.

## 1955

El 29 de septiembre aparece por vez primera en un cartón el periodista famélico. Publica por última ocasión en *Ovaciones* el 12 de noviembre. Del 28 de noviembre al 3 de marzo de 1956 colabora ilustrando las crónicas taurinas de Pepe Alameda titulada “Toromascopio en la México”, las cuales aparecían los lunes en *Cine Mundial*.



Charro Matías

## 1956

El 3 de febrero publica su primer cartón en el periódico *Últimas Noticias*, de *Excélsior*. Debuta como portadista en *Revista de Revistas*, en el número del 2 de septiembre. Realiza la campaña publicitaria para la obra teatro *Divorciémonos*; también lo hace para el almacén París-Londres, América Airlines y la cerveza Corona –con el slogan “Tan buena la grande como la chiquita”–. Con una serie de cinco cartones titulada “Solo para cultos”, el 23 de septiembre publica por primera vez en el matutino de *Excélsior*, en las páginas del *Suplemento Cultural*. El 2 diciembre aparece, por primera vez, en la portada de *Revista de Revistas*, su personaje El tapado. En diciembre es enviado a Francia por *Excélsior*, acompañando al periodista Carlos Denegri. Los apuntes de viaje que realiza ilustran las crónicas y entrevistas realizadas por Denegri.

## 1957

En compañía de un grupo de periodistas viaja a África invitado por el empresario Bernardo Pasquel, y después visita París y Roma. De regreso a México, Fernando Alcalá, entonces director de la primera edición de *Últimas Noticias*, lo invita a ingresar a *Excélsior*. Su primer cartón, titulado “Amor Latino”, se publica el 6 de febrero en la página 6-A.

Yo entré en *Excélsior* sustituyendo, primero a Arias Bernal y luego a Freyre, cuando a ambos les correspondieron sus vacaciones. El espacio que ellos dejaban era tan importante, y yo tan humilde como dibujante, que le tuvieron que poner un letrero que decía “por vacaciones de Arias Bernal y de Freyre entrará Abel Quezada”. Tuve mucha suerte, toda la gente se acostumbró a mis cosas que eran completamente heterodoxas para un periódico serio. Cuando Arias Bernal y Freyre regresaron a la plana, me quitaron de la página, pero el director me dio otro espacio.



El tapado

Del 28 de agosto al 12 de noviembre, lanza la campaña “El tapado fuma Elegantes”, para la cigarrera El Buen Tono S.A., crea las campañas publicitarias de Cinzano, del 2 de abril al 16 de noviembre, y de Automóviles Ingleses, del 23 de junio al 4 de septiembre, entre otras.



## 1958

El domingo 9 de marzo se publica su última colaboración en *Revista de Revistas*. Es invitado por el candidato priísta a la presidencia de la República, Adolfo López Mateos, a formar parte de su comitiva, la cual realizó una gira por los estados de Nuevo León y Coahuila del 23 al 29 de marzo. El 18 de abril comienza su campaña para sembrar jacarandas y embellecer la ciudad de México. El 30 de abril, el programa de televisión *El álbum de oro* dedica su emisión a Quezada. En el mes de mayo realiza la publicidad para Radio Mil para la revista *Ambiente, Semanario de Espectáculos*. El día 18 comienza su proyecto editorial “Carta de Abel Quezada”, de la que realiza 19 entregas. El 18 de octubre, en una serie de tres cartones titulada “El prócer”, presenta a su nuevo amigo, el gran hombre de empresa y millonario mexicano Gastón Billetes. Augusto Elías publica su primer libro: *Cartones de Abel Quezada*.



Gastón Billetes

## 1959

Organiza la compañía “Perforadores Mexicanos de Petróleo”. En enero crea la campaña de publicidad para las Sillas H. Steele y Cía. El 19 de mayo hace su último cartón para *Últimas Noticias*. En noviembre viaja a la Unión Soviética y las crónicas de su estancia se publican en la revista *Life* y en *Excélsior*.

## 1960

Viaja a Canadá y Sudamérica con un grupo de ingenieros y geólogos mexicanos.

## 1962

El 11 de abril nace su hija Martha Yolanda. El 21 de junio publica el primero de sus “Cartones hidráulicos”, los cuales tenían la virtud de hacer llover en épocas de sequía. En el mes de octubre es invitado por el gobierno de México a acompañar al presidente López Mateos en su gira por India, Japón, China y Singapur.

## 1963

En enero viaja por Sudamérica y en octubre al Polo Norte. Publica su libro *The Best of The Impossible Worlds*, primero editado por Prentice-Hall de Nueva York y después, en español, por Joaquín Mortiz. Elabora el folleto de turismo *Reflexiones Turísticas* a partir de una idea de Miguel Alemán Valdés, presidente del Consejo Nacional de Turismo. En el mes de junio, funda la revista *El viajero Ilustrado*, dirigida por Pedro Ocampo Ramírez, que se publicaría hasta 1965. El 18 de diciembre presenta la serie “Pavadas”, que en los siguientes años acostumbra a publicar los últimos días de diciembre.



## 1964

De junio a agosto realiza la publicidad de Autos Renault, con sus personajes El Villano Pompeyo y Horacio como protagonistas. IncurSIONa en el mundo del cine haciendo una breve aparición en la película de Alberto Isaac *En este pueblo no hay ladrones*, en la que comparte créditos con Juan Rulfo, Luis Buñuel, Leonora Carrington, María Luisa “La China” Mendoza y Gabriel García Márquez, entre otros extras de lujo.



Fotograma de la película *En este pueblo no hay ladrones*, 1964.

## 1965

Hace una campaña publicitaria para American Airlines del 8 de abril al 6 de marzo de 1966. A fines del mes de agosto viaja a Alemania, donde conoce al caricaturista Ernst Maria Lang. También visita Francia y Medio Oriente.

## 1966

En junio viaja a Arabia, Grecia y España. El día 20 publica una serie de cartones sobre España en *Life en español*. Ilustra la publicidad de Alka Seltzer y Delcron.

## 1967

Tiene un papel con algo de más peso argumental, a lado de Vlady, Carlos Monsiváis y Emilio García Riera, entre otros artistas invitados al gran filme de época *Las visitaciones del diablo*, de Alberto Isaac.



Páginas de el *Cuaderno de viaje a Europa*, 1984.



## 1968

El viernes 2 de agosto pide permiso a sus lectores para dejar su página por varios días para integrarse al Comité Organizador de los juegos Olímpicos de México 1968, para el que trabaja a lo largo de ese mes preparando imágenes promocionales con el lema: “Todo es posible en la Paz”. Defiende al rector Javier Barros Sierra y critica la matanza de estudiantes en Tlatelolco.

## 1969

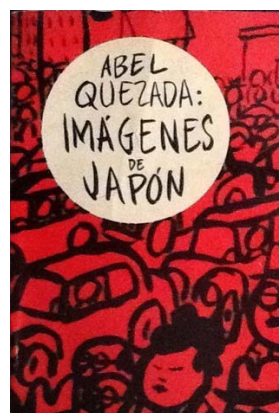
El 14 de julio es enviado por *Excélsior* a Cabo Kennedy para cubrir el lanzamiento del Apolo XI a la Luna. En agosto hace una crónica, desde Los Ángeles, de la pelea por el campeonato mundial de peso gallo entre Rubén Olivares y Lionel Rose. Un párrafo de su crónica desata una polémica con habitantes de la ciudad de Tijuana.

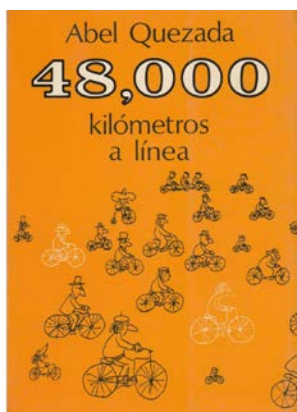
## 1970

El 11 de enero publica su primer artículo dominical ilustrado.

## 1972

A principios de marzo es invitado a viajar al Japón en la comitiva del presidente Luis Echeverría. En diciembre se publica su libro *Imágenes de Japón*, editado por Joaquín Mortiz.





## 1973

Es invitado por el gobierno de México a viajar con el presidente Echeverría a Canadá, Inglaterra, Francia, Bélgica, Unión Soviética y China. Con sus apuntes, Quezada prepara el libro *48000 kilómetros a línea*, que sale en el mes de julio.

## 1975

En abril viaja a Francia y Portugal.

## 1976

Publica el libro *El mexicano y otros problemas*. En el mes de julio, una maniobra que organiza el presidente Luis Echeverría provoca la salida de equipos de periodistas y editores afines a Julio Scherer, entre ellos Abel Quezada, de *Excélsior*. Su última colaboración fue un cartón dominical publicado el 4 de julio. Acerca de este suceso, Quezada opina:

Este golpe es el único que en mi vida me ha producido amargura. El diario era todo, no obstante que en este tiempo mi sueldo era bajo. De modo que no era el dinero lo que me importaba. Era todo lo que significaba para nosotros un periódico.

El 8 de diciembre toma posesión como director del Canal 13. Debido al contenido de su discurso, ese mismo día se le solicita la renuncia. Dice Quezada:

Yo quise hacerle un honor a mis compañeros del *Excélsior* y decir que yo ocupaba ese puesto de carácter periodístico, pero que quería aclarar que yo era periodista y que no era solo periodista, sino amigo de los periodistas. Eso llamó mucho la atención porque la gente que estaba escuchando, sobre todo los políticos que tenían poder en aquel momento, escucharon aquello y desconfiaron, con el arma que representaba dirigir el Canal 13 rodeándome de mis antiguos compañeros.

## 1977

Es contratado por el periódico *Novedades*. Su primer cartón se publica el lunes 17 de octubre.

## 1978

A lo largo de todo el año hace cinco campañas publicitarias para la Lotería Nacional. En agosto realiza varios trabajos para Pronósticos Deportivos.





La dama de La Coupole (detalle). Óleo sobre tela. 51x61 cm. 1981.

## 1979

La editorial Joaquín Mortiz publica su libro *Los tiempos perdidos*, una muestra de su obra pictórica. En la introducción señala:

Toda mi vida he huido de la solemnidad. La solemnidad me pareció siempre la ropa de etiqueta de la mediocridad. Creo que la solemnidad es triste, cursi y totalmente divorciada del talento. Al pintar, sean cuales sean los resultados de lo que pinte, he tratado de burlarme de la solemnidad. Mis cuadros no intentan ser ya caricaturas, pero conservo en cada uno de ellos la burla a todo lo solemne. Solo soy un pintor aficionado y solo pinto los fines de semana, pero siento deseos de pintar los siete días. Si pudiera hacerlo, me entregaría por completo a la labor de pintar y no me importaría que los resultados fueran cuadros figurativos, abstractos surrealistas, primitivos. La forma no importa: en la tela está el misterio... y una invitación a revelarlo.

## 1980

Gana el premio Nacional de Periodismo e Información, en el género de caricatura.

## 1981

Es contratado para hacer portadas en la revista *The New Yorker*. La primera de ellas se publicó el 22 de junio; la última apareció en el número del 25 de mayo de 1987.

## 1982

Hace una campaña de publicidad para la Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza, con el slogan “Todo exceso es malo”.

## 1983

El 13 de marzo ilustra la portada del suplemento dominical *The New York Times Magazine*.

1984

Entre el 12 de enero y el 13 de febrero se presenta en el Museo de Arte Contemporáneo Internacional Rufino Tamayo, de la Ciudad de México, la exposición *Abel Quezada dibujante*.

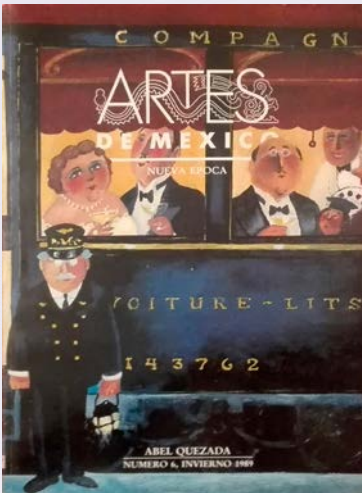
1985

Durante el mes de marzo, el Museo de Arte Moderno de la Ciudad de México hace una exposición con su obra pictórica. El Fondo de Cultura Económica publica un libro sobre su pintura titulado *La comedia del arte*, y en abril su libro de cartones periodísticos *Nosotros los hombres verdes*. En el prólogo de esta antología describe su estilo y su manía grafológica.

A veces mi mal se calma y desaparece parcialmente, pero luego vuelve a ser compulsivo. Todo lo que veo lo dibujo o lo escribo y lo que escribo me lleva, invariablemente, a escribir cosas que no veo; cosas que solo imagino. Estas son, generalmente, las más bellas, pues son mentiras y, como he dicho, las mentiras son más hermosas que la verdad.

1989

Se retira de la actividad periodística con una serie de seis cartones que se publica simultáneamente, entre el lunes 27 de marzo y el sábado 1° de abril, en los distintos diarios en los que trabajó. En abril, la revista *Time* lo nombra como uno de los mejores diez dibujantes del mundo. En una entrevista declara:

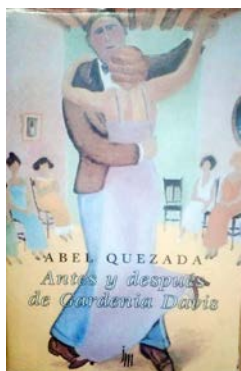


Ya no voy a hacer más cartones. Dejaré de hacer cartones igual que hace muchos años dejé de hacer historietas. He trabajado mucho, demasiado. Más de cincuenta años en el mismo oficio. Dentro del periodismo no he hecho otra cosa. El humor fue mi recurso. El más importante que pude utilizar para comunicarme con la gente. Jamás hice un chiste. El humor está en todas partes menos en los chistes. El humor es apenas un medio. Tan solo un toque. Un grano de sal en una idea. En la exposición de una idea. Pienso que es mejor irse vivo que muerto. Entero, bien, en el más amplio sentido de la palabra. Pleno en facultades. Tengo ideas y podría publicar cuanto quisiera. Pero quiero irme antes de que sea demasiado tarde. Yo me quiero ir como se fue Rodolfo Gaona, quien jamás volvió a torear... ipero nunca dejó de ser torero!

Publica su libro *El cazador de musas*, coeditado por las editoriales Peppi Battaglini y Joaquín Mortiz. La revista *Artes de México* le dedica su número de invierno.

## 1990

En Italia, la presentación del libro tiene lugar en la biblioteca Trivulziana del Castello Sforzesco de Milán. Del 1° al 30 de junio su obra es exhibida en la galería Nesle en París; y en noviembre se presenta en la galería Pallazzo Negrone, en Génova, Italia.



## 1991

El 30 de enero, el presidente Carlos Salinas inaugura la obra de Quezada *Petróleos Mexicanos. Una historia en dos murales*, en la Torre Ejecutiva de Pemex, en la Ciudad de México. El jueves 28 de febrero muere Abel Quezada en su casa, en Cuernavaca, a las 4 de la mañana. Joaquín Mortiz edita su colección de cuentos autobiográficos *Antes y después de Gardenia Davis*.

A partir de entonces se ha ido valorando más y más la obra de Quezada, toda vez que va ganando espacios que la proyectan con mejores efectos. En 1994, el martes 4 de octubre se inaugura en la Biblioteca México la exposición de acuarelas *Abel Quezada en Nueva York*.

En 1999, Alfonso Morales promueve una colección de libros dedicados a varios temas y personajes de los cartones de Abel Quezada en editorial Planeta, y uno de gran formato, *El mejor de los mundos imposibles*, editado por el Museo Rufino Tamayo y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Todos los libros de Planeta, destinados al gran público, contenían un breve estudio sobre la obra del maestro y sobre el tema abordado, ofreciendo una nueva lectura sintética a nuevas generaciones de lectores, mientras que *El mejor de los mundos...* derrochó ensayos acerca de las obsesiones quezadescas.

En 2009 se inaugura *Adorable enemiga/La Ciudad de México en los trazos de Abel Quezada* en la Galería abierta Rejas de Chapultepec, prólogo de la magna exposición retrospectiva de su obra en el Museo de la Ciudad de México en 2010, *Códice Quezada*.

Hasta ahora ésta ha sido la más completa exposición de su obra, reuniendo, en forma lúdica y con gran sentido crítico, más de 350 piezas entre cartones originales, bocetos, pinturas, cuadros y acuarelas, así como el mural dedicado a la historia petrolera, resguardado desde 1990 en la Torre Ejecutiva de Pemex, en Marina Nacional, de donde salió por primera vez. Asimismo, se presentaba una colección nunca antes vista de historietas, cartones, óleos, acuarelas, fotografías, textos y cuadernos de viaje.

En 2011 se editó el catálogo de dicha exposición, con una edición gemelar hecha especialmente para Pemex, que contiene una gran antología de las coincidencias entre la obra de Quezada y el mundo petrolero en México, *Petróleo, la musa negra*, donde también se revisan acuciosamente sus murales de 1991.





# Quezada a dos voces, Kemchs y Paco Calderón



No debe haber monero mexicano que repela a Abel Quezada, personaje central en esta gran tradición crítica del periodismo que son las caricaturas de lo cotidiano, de la política, del encuentro de los lectores con el humor. Sin embargo, hay afinidades más cercanas entre ellos hacia su estilo, su genio, y aún hay quien trabajó de cerca con él.

Del gran cosmos de la monería mexicana, elegimos a dos grandes autores, ocupados diariamente en esta reflexión que Quezada ejerció toda su vida, para, en este centenario de don Abel, celebrarlo revisando su temple en una charla amena que Elías Razo y quien esto edita compartimos con ustedes a manera de pequeñas notas dedicadas a distintos aspectos del artista que dialogan entre sí.

Arturo Kemchs, impulsor del Museo de la caricatura y de la Sociedad mexicana de caricaturistas, promotor de la única librería dedicada a las publicaciones moneriles, la Librería Rius en el transborde del metro Zapata, se mostró escéptico a propósito de la validez actual del trabajo del maestro Quezada. “No sé si para los chavos sea del todo comprensible”, dijo, sin embargo también nos compartió que, tanto él como Rius, son un parteaguas de la caricatura moderna, por dejar de cultivar el preciosismo al que la tradición había llegado con *la Ranita Freyre* o *el Chango Cabral*, y con su sencillez en los trazos y su tan característica y punzante gracia, logró romper un paradigma y acercar el mundo de los monitos a un mundo de practicantes, al que estaba normalmente acotado.

Paco Calderón, por otro lado, siente la vigencia de Quezada en varios cartones y personajes atemporales, que a pesar de tratar temas de un momento determinado, cuando uno los lee, nos comentó, se puede ver que no han cambiado nada. Y, agregó, el gran legado de Abel es haber sido el primer caricaturista mexicano que se mofó del mexicano y de lo mexicano, abiertamente, autocríticamente.





## Kemchs

### *Un maestro a la mano*

Entré a trabajar en *Novedades* después de que murió el maestro Ernesto Guasp, en el 84, me ofrecieron la página editorial, a lado de Abel Quezada y Ramón Rosas, y una tarde, recién comenzaba a colaborar, me llamó el director porque me quería presentar a alguien. Bajé al piso donde estaba el periódico, entro en la oficina del director y ahí estaba Abel Quezada.

Yo ya lo conocía, había visto fotos de él, pero la primera vez que lo vi de frente me impactó, porque se para un hombre altísimo, y yo mido 1.80, muy elegante, de pelo cano, me saluda señalando un periódico *The News* y me pregunta: “¿Tú haces esto?”, le dije que sí, me sonrió y me llamó colega. Ahí comenzó mi relación con el maestro Abel, que me ofrecía siempre papel y me orientó en los tipos de plumillas y de papel que debía usar. Fue un compañero de trabajo y un maestro a la mano.

## Paco Calderón

### *Una vez nada más*

Teníamos muchos amigos en común, y todo mundo me decía “Cómo es posible que no lo conozcas, el día que quieras te lo presento” y ese día nunca llegó, hasta que otro colega, Luis Jerónimo, me habló y me invitó a una presentación de un libro suyo en el Museo de Arte Moderno, y ahí fui.

Muy chistoso, uno va viendo los cartones y siempre se imagina al caricaturista, pero cuando lo conoces resulta que era enteramente distinto a la persona que uno había dibujado. Él era una especie de Nikita Krushev pero flaco, era un hombre completamente serio y hablaba pausadamente, no le venía ser el pozo de humor que yo había leído, pero ni modo, así era.

Y al final habíamos una fila enorme de caricaturistas que lo admirábamos. Nos formamos para darle la mano y cada uno se iba presentando: Arturo Kemchs, Luis Jerónimo, Paco Calderón, fulanito, perenganito...

Solamente una vez nada más pude encontrarme con él en la vida, me estreché la mano y me dijo “¿Usted es Paco Calderón?”, y párale de contar, sin embargo, y creo que como todos en cierta generación, leí a Quezada desde niño y lo admiraba profundamente.

Abel siempre perteneció a una élite de la caricatura. Muchos años después que fui presidente de los caricaturistas veía que nunca convivía con nosotros. Abel estaba en una órbita superior, artística: fue director del Canal 13 aunque fuera por un día, viajaba con el presidente Echeverría, viajó mucho, conoció muchos países: Japón, África, se iba hasta Alaska, en ocasiones por cuestiones de trabajo y en ocasiones por gusto, pero viajó mucho... ese era su nivel.

Tengo un libro que me regaló, en donde la dedicatoria dice “Para el colega, Arturo Kemchs, de parte del dibujante Quezada”. Él nunca aceptó que se le dijera monero, ni ilustrador, ni cartonista siquiera, él era dibujante ante todos nosotros.



## Burlarse de todos y de nadie

Abel Quezada vivió en una época que no se podía criticar directamente a los funcionarios, por eso inventaba personajes para apoyarse: Gastón Billetes, el periodista muerto de hambre, el Charro Matías, el perro Solovino, el gato Fidencio, son personajes que atacaban la política sin hacerlo.

Había un caricaturista en el siglo XIX francés, Honoré Daumier que dibujó en el régimen de Napoleón III en que no se podía criticar sin caer en la cárcel. Por eso inventó un personaje de nombre Ratapoil, clásico pequeño burgués reaccionario, y poniéndolo en situaciones para que todo mundo se burlara de él, en realidad se burlaba de Napoleón III, tal como hizo Quezada en México. Hasta donde yo recuerdo él solamente dibujaba a políticos que fueran sus amigos y no para pegarles durísimo.

Una vez hizo un cartón que nunca se publicó, pero que todo mundo conocía. Era don Emilio Rabasa pidiendo perdón en Israel por las bobadas que había dicho Luis Echeverría. Cuenta la leyenda que en el cartón salía un boxeador con cara de Rabasa madreado y decía “Primer *round*: Rabasa contra Chile”; “Segundo *round*: Rabasa contra Franco” y salía todavía más madreado; “Tercer *round*: Rabasa contra Israel” y salía ya el boxeador en camilla respondiendo a un reportero “Todo se lo debo a mi manager”. No sé si fue cierto o no, pero todo mundo hablaba de eso. Era también la clase de empuje que traía Quezada.

## Una manera de ser amigo de todos

Quezada viajaba con el presidente, con varios presidentes en turno, a sus giras, con los reporteros, pero él era el único monero que tenía esa clase de trabajo. Y tendríamos que situar esa época muy priísta en donde no importaba que el caricaturista criticara constantemente a alguien, sino que importaban las buenas relaciones. Abel Quezada podía estar desayunando con Luis Echeverría un día y al otro publicando un comentario caricaturizado sobre algo que hizo inadecuadamente. Se le perdonaba por ser monero de renombre, por ser una broma, por ser chusco, y lo que se sabe es que otros políticos le pedían sus caricaturas, aunque hablaran mal de ellos. Era como un diploma tener un original que hablara mal de ti de Abel Quezada.

Abel tenía una forma graciosa de hacer referencias, y posiblemente por ello no se llegaron a ofender los políticos. Los criticaba, pero a veces con personajes como el Charro Matías, que concentraba la crítica a un sistema disfuncional tan amplio como singular de los empleados públicos. Otro ejemplo, El tapado, que todos conocemos y me parece que es su gran contribución para la historia de la caricatura política, un personaje que, desde la cotidianidad, despertaba una conciencia política muy particular, y que él mismo retomó de la caricatura que se hacía de candidatos a ciertos puestos en los 1700, dibujados con canastos en la cabeza.

Era muy fácil que te identificaras con las situaciones de los personajes de Abel, eran las críticas que con humor te formaban una conciencia y cumplía la función del caricaturista: decir lo que quiere decir la gente, porque una queja era también una crítica al PRI, una crítica al sistema y todo lo que no funcionaba a su alrededor, de todo lo que era la sociedad.

## El hombre sin ideología

En este oficio hay mucho de victimismo. “No te rías del pobre, sino del de arriba” está en el ambiente de los moneros, y Quezada escribía que los de arriba salieron de los de abajo, que esos políticos que tanto odiamos son igualitos a nosotros nomás que con poder. Él se reía del mexicano, de sus traumas, de sus complejos, del incivismo reinante.

Tiene un cartón genial, que salen dos parejas: la señora pintada como por Sherwin-Williams, con un peinado estrafalario y el hombre con bigotito de lápiz, pelo engominado y todo, y se ven cruzando, diciéndose “Ahí van unos nacos”. Es un retrato hecho con bisturí. Había otro donde se carcajeaba de “la gran cocina mexicana”, si todo es la misma tortilla en distintos platos. En fin, tenía al mexicano como *punching bag* y en eso fue el primero.



## El estilo hizo al hombre

A Abel le gustaba mucho escuchar, hacer trabajo de campo. Retomaba las molestias, las angustias, las inconformidades y los distintos puntos de vista de una sociedad y, sintetizados, los trazaba y publicaba, abriendo una ventana para la gente, obviamente con mucho humor, que es la única forma para que la gente lo perciba y se lo quede en este oficio.

Por otro lado, Quezada logró rápidamente un estilo de dibujo que difícilmente otros dibujantes hubieran podido hacer, un estilo único, tal vez influenciado por Saul Steinberg, que además logró implantar en un país donde no era tan bien aceptado ese modo de hacer monitos simples con ideas complejas, de descarga política muy fuerte.

Y fue ese mismo estilo que lo llevó a ser muy respetado entre editores y lectores que no iban a negarle nada, por eso todos recuerdan el *¿Por qué?* del 3 de octubre, un cartón que fue un logro publicar, por ser un reflejo del respeto que se le tenía al creativo, al artista que era.

Abel Quezada era un hombre que tenía ideas, pero no tenía una ideología, nunca quiso vender una utopía. Se vale tener filias y fobias, pero nunca puedes llegar a arrastrarte por un político, porque los caricaturistas somos sus antípodas. El buen político le dice a la gente lo que *quiere oír*, y el buen caricaturista le dice a la gente lo que *no quiere oír*; el buen político siempre se anda por las ramas, y el buen caricaturista tiene que salir a romper muelas.

A la caricatura actual le falta introspección y le sobra ideología. Hemos creado una generación de niños de porcelana, gente que se ofende por todo, de mucha corrección política, y Abel Quezada, sus modos y monos serían quemados en leña verde... Él nos enseñó a reírnos de nosotros mismos, algo que hace tanta falta.





Abel Quezada descansando en un puente de Nueva York, entre 1946 y 1949.

# Guillermo Soberón

## *In memoriam*

Personaje imprescindible en la educación y en la salud pública de nuestro país, pionero en el desarrollo de la bioquímica, apasionado promotor de la educación y de la vida universitaria.



La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL),  
lamenta, profundamente, el fallecimiento del

Dr. Guillermo Soberón Acevedo.

El Dr. Soberón honró a la UDUAL siendo su Presidente (1976-1979) y tuvo la enorme generosidad de autorizar y ordenar el edificio que le dió casa a la Secretaría General.

Hemos perdido a un gran intelectual y académico que además de preocuparse por su universidad, la UNAM de la cual fue Rector, tuvo la visión de apoyar la cooperación y la unidad de las universidades de América Latina y el Caribe. Siempre lo recordaremos con respeto y agradecimiento.

Secretaría General UDUAL  
12 de octubre de 2020



A finales del año pasado, editorial Era publicó un libro pensado para la posteridad estu-  
diosa. El totalizante y sopesado estudio biográfico del general Felipe Ángeles que Gilly preparó por largo tiempo sorprendió a recién llegados al tema y especialistas por igual. Este sobrevuelo diligente que exponemos a nuestros lectores es una pauta solo de lo que a este ensayo en torno a otro capítulo de la Revolución mexicana –inmenso e ineludible– le espera en cuestión de recepción.

# Felipe Ángeles. El Estratega

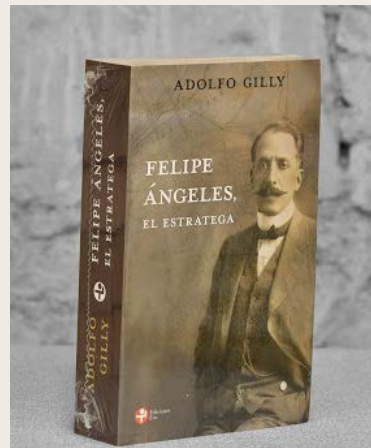
TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ

Profesor Titular C, Tiempo Completo, UAM-I.

En el prefacio a *El profeta desarmado*, segundo volumen de la trilogía sobre Trotsky, Isaac Deutscher anota:

Carlyle escribió una vez que, como biógrafo de Cromwell, había tenido que sacar al Lord Protector de bajo una montaña de perros muertos, una enorme carga de calumnias y olvido. Mi tarea, como biógrafo de Trotsky, ha sido un tanto similar...

Adolfo Gilly en su investigación sobre el general Felipe Ángeles enfrentó una situación parecida, la cual comparte, con su pulido estilo literario, en “A manera de prólogo (1980)” de su monumental obra *Felipe Ángeles. El Estratega*:



Nunca me pareció fácil ubicar la figura del general Felipe Ángeles en la Revolución mexicana. Como es ley para los vencidos, el barniz opaco del silencio –tal vez la calumnia– lo ha cubierto a través de los años, los intentos de rescate han venido de voces aisladas; la última –a mi reconocimiento– la de la obra de teatro de Elena Garro (p.15).

Pero los largos años de acuciosa investigación, sumiéndose en bibliotecas, en archivos públicos y privados, en el país y en el extranjero, le aseguraron recuperar la información que le permitió reconstruir, y así “ubicar la figura del general Felipe Ángeles en la Revolución mexicana”.

Sin duda, como Carlyle y Deutscher, Gilly en primer lugar tuvo que quitar toda la basura (barniz opaco dice elegantemente el autor) con que se pretendió desaparecer el papel protagónico de primera magnitud del general Ángeles. De paso también ha desentrañado el por qué, a pesar de su relevante papel en la Revolución, el bloque sonorenses vencedor se avocó a purgarlo de la historia de aquella epopeya revolucionaria, de cubrirlo “con una montaña de perros muertos”, amén de difamarlo y por largo tiempo evitar que se publicara algo objetivo del general.

Este embrujo se rompió con la llagada del general Lázaro Cárdenas a la Presidencia, finalmente ya sin temores podían publicarse textos positivos sobre el general Ángeles. Pero después todavía tuvieron que pasar años, décadas, para que los investigadores se dieran a la tarea de profundizar en el conocimiento de esa figura y bosquejar un retrato de él lo más completo y documentado.

Adolfo Gilly cumplió con creces esa misión y al socializar el producto de su trabajo ha permitido que el público lector tenga por primera vez una explicación totalizadora del papel del general Ángeles

en la Revolución mexicana. Entiendo el concepto totalizador en los términos de la dialéctica materialista, como escribe Karel Kosík en *Dialéctica de los concreto* (1967):



Pero, en verdad, la totalidad no significa *todos los hechos*. Totalidad significa: realidad como un todo estructurado y dialéctico, en el cual puede ser comprendido racionalmente *cualquier hecho* (clase de hechos), conjunto de hechos. Reunir todos los hechos no significa aún conocer la realidad, y todos los hechos (juntos) no constituyen aún la totalidad. Los

hechos son conocimiento de la realidad si son comprendidos como hechos de un todo dialéctico, esto es... que son concebidos como partes estructurales del todo.

Y esos hechos deben estar inscritos en las circunstancias en que se presentan, o sea en su contexto histórico, como parte de un todo. Como anota Marc Bloch en su *Apología de la historia* (1971): “un fenómeno histórico nunca puede ser explicado en su totalidad fuera del estudio de su momento”. Esa es una parte fundamental del método aplicado por Adolfo Gilly en la investigación sobre el general Ángeles, que por cierto es lo mismo que hace Isaac Deutscher con su biografía de Trotsky.

La luz que ilumina la vida del general Ángeles es su integridad y congruencia entre su pensar y su ser, sobre todas las cosas, cualidad que Gilly aborda especialmente en el último capítulo de la biografía, titulado “Felipe Ángeles camina hacia su muerte”. Ese es el hilo conductor que permite comprender la fidelidad que le brinda al presidente Francisco I. Madero a partir de su regreso de Francia el 1° de enero de 1912; de la misión-destierro encubierto a que lo había sometido la alta oficialidad del ejército federal, sobre todo por no encubrir y aceptar las prácticas corruptas que se practicaba regularmente. Casi de inmediato el presidente “le confió la dirección del Colegio Militar”. Eso abrió a que entre ellos se fuera estableciendo “una relación de amistad y confianza mutua” en los paseos a caballo “por el bosque de Chapultepec y otros alrededores de la ciudad de entonces”, en los que acompañaba al presidente, “largas fueron las conversaciones entre Madero y Ángeles...” (pp. 131-132)

Un año después, en los primeros días de 1912, el presidente “designó al general Ángeles jefe de la Séptima Zona Militar con sede en Cuernavaca” porque había decidido hacer un cambio radical en su política hacia el zapatismo, y retiró de esa función a Juvencio Robles, general sanguinario como pocos. A ese gran paso, lo acompaña con otro que resulta disonante, asciende a general de división a Victoriano Huerta (más arde lo nombra secretario de guerra), acción con la que pierde todo control sobre el ejército. Poco tiempo después, aunque ya muy tarde, comprenderá el gran error cometido.

La mirada crítica del historiador es penetrante y categórica: “El presidente persistía en sus inciertos juegos de equilibrio, hombre audaz en la acción e indeciso en la política, combinación fatal como pocos si de dirigir se trata.” (p.152). En marcha el golpe de la Ciudadela, el presidente Madero se dirige a Cuernavaca para regresar a la Ciudad de México al general Ángeles, con lo que evidencia la confianza que en él tiene.

El general hará todo lo posible, desde la misma Cuernavaca, de ofrecer las mayores garantías de seguridad al presidente. Sin em-



bargo, el jefe del ejército es Huerta, y Ángeles, como buen militar, está claro, pues en ese medio las jerarquías son verticales y acatadas sin ninguna objeción. Él y su tropa, a la que ha trasladado de Cuernavaca a la ciudad de México, quedan sometidos de facto al mando de Huerta, quien se encarga de inmovilizarlos e incluso diezmarlos.

Madero no hace nada para cambiar el estatus esencial del general Ángeles, lo deja subordinado al general golpista que se encargará de evitar que pueda hacer algo por el presidente. Gilly se pregunta y se responde: “¿Por qué no se sublevó Felipe Ángeles ante la evidente insensatez –en realidad felonía– de las órdenes de Huerta en la farsa de ataque contra la Ciudadela? La respuesta sólo puede ser una: por disciplina militar, por no dividir al ejército” (p. 719).

Aun así, la fidelidad de Ángeles hacia Madero se mantiene hasta el final, a costa, incluso, de su propia vida, como estuvo a punto de suceder. Es fidelidad a él mismo, a sus principios, uno de los baluartes del general Ángeles a lo largo de su vida, y Gilly destaca que la misma mantendrá con Pancho Villa. Congruencia, integridad y fidelidad a los principios, algo que se evidencia también es caro al autor de la biografía.

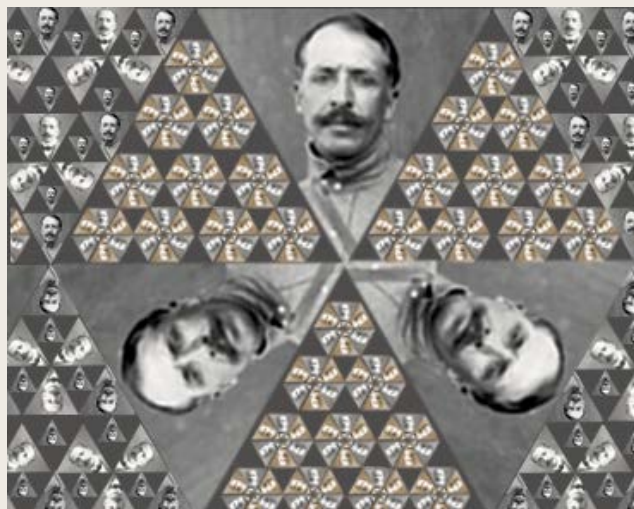
Tal cual lo vislumbró el general Ángeles, a don Pancho se lo tronaron. Aunque había elementos que indicaban que a él también lo asesinarían, primero lo encarcelaron y después nuevamente va al exilio europeo. De él regresa en 1913, pero con una posición muy definida, de inmediato se integra al Ejército Constitucionalista, en Nogales, Sonora.

Después de un tiempo en que Carranza lo mantiene en un trabajo burocrático, aunque con el nombramiento de subsecretario de guerra, Ángeles

se siente frustrado, pero finalmente es trasladado a la División del Norte. En ella desarrollará todos sus conocimientos y capacidades militares, las que pone a disposición del principal ejército de la revolución. De esa forma inicia una nueva etapa en la vida militar y política del general Ángeles.

Un general formado en el ejército federal, educado en academias militares europeas, teórico de la guerra, intelectual militar, pasa a formar parte de la oficialidad de un ejército de campesinos insurrectos cuyos dirigentes son viejos luchadores

sociales que encabezaron combates agrarios en defensa de sus comunidades (así como vaqueros, ferrocarrileros, agricultores...), por lo cual fueron a la cárcel y/o enrolados al ejército como castigo, tal como sucedió a Calixto Contreras.





Además, son acaudillados por otro rebelde que incluso fue abigeo, Francisco Villa, el cual nadie se los impuso como jefe, sino que ellos lo eligieron para dirigir la División del Norte. Lo que se antojaría imposible, Villa y Ángeles, dos orígenes y formaciones absolutamente diferentes, conjugan sus saberes y cada uno acepta y respeta el papel del otro. La explicación que aporta Adolfo Gilly es que “Ángeles era uno de los pocos intelectuales a quienes Villa respetaba, porque era también hombre de acción y conductor de guerra, y sus soldados compartían ese respeto” (pp. 720-721).



Escribiendo sobre el método marxista, Jorge Plejanov, refiriéndose al papel del individuo en la historia, anota en *El papel del individuo en la historia* (1969):

Los talentos aparecen, siempre y en todas partes, allá donde existen condiciones sociales favorables para su desarrollo. Esto significa que todo talento que *se ha manifestado efectivamente*, es decir, todo talento convertido en  *fuerza social es fruto de las relaciones sociales*.

Es en el ascenso de la ola revolucionaria cuando Villa y Ángeles más se identifican y se complementan mutuamente, normal que entre ellos haya disidencias, mismas que les permiten pulir las estrategias militares y políticas a adoptar. Cuando inicia el declive de la curva ascendente del villismo, las opiniones divergentes de Ángeles con las de Villa evidencian más la diferencia de estrategia política que entre ellos subsistió al mantener Villa su posición Ángeles la respeta y se disciplina a la misma.

En la toma de la Ciudad de México y la decisión de no perseguir a los carrancistas, como lo proponía el general Ángeles, y después en las estrategias para preparar las batallas del Bajío, se evidencia que no son solo había disidencias circunscritas al ámbito militar entre esos dos personajes, sino que es fundamentalmente un disenso en cuanto a la estrategia política, en relación al poder, en la visión de nación en la que nunca pueden ponerse de acuerdo.

Esta diferencia crucial la aborda magistralmente Gilly en *La Revolución interrumpida* (1971):

En opinión de Ángeles, aceptar batalla en el centro era hacer el juego que esperaba Obregón y correr un riesgo serio de derrota. Desde el punto de vista militar aparece como más seguro el plan de Ángeles [...].

Pero, además, el plan respondía a una visión nacional -y burguesa- de la situación militar y política. Buscaba conquistar los elementos que decidirían el triunfo en escala nacional, veía al país como nación, trataba de afirmarse en una zona territorial completa, con recursos propios, un puerto, relaciones internacionales y base para una estructura estatal. [...] La perspectiva de Ángeles buscaba el poder, no la tierra.

Esa profunda diferencia es la que bosqueja cómo terminará la confrontación armada entre Obregón y Villa. “Ángeles y Obregón tendía a ver el país como un todo, Villa –y también Zapata– lo veía por regiones”. Excelente ejemplo para evidenciar que la guerra y la política están profundamente hermanadas. Una es continuación de la otra, parafraseando a Karl Clausewitz.

Para el general Ángeles la posibilidad de poner en acción sus conocimientos teóricos y prácticos de la guerra llega a su fin, el punto culminante sin duda fue la batalla de Zacatecas, su obra maestra, sin menoscabar el gran papel de Villa. Después de los rotundos triunfos militares de la División del Norte, en la orden del día se plantea el problema del poder, y ni Villa ni Zapata lo veían así. Ya es cosa de tiempo para ver cómo “Felipe Ángeles camina hacia su muerte”.

Adolfo Gilly con *La Revolución interrumpida. México 1910-1920: una guerra campesina por la tierra y el poder*, escrita en los años que estuvo encarcelado en Lecumberri, hoy irónicamente Archivo General de la Nación, no obstante las limitaciones para la investigación y el acceso a fuentes primarias<sup>1</sup>, estableció un nuevo canon de interpretación de la revolución Mexicana, basado en la metodología marxista, aplicada en ese momento precisamente por un marxista, militante revolucionario encarcelado.

Aunque la academia, llena de mezquindad, trató de ignorarlo, el libro tuvo una acogida impresionante, intelectuales como Octavio Paz lo felicitaban por su aportación, profesores y alumnos desde el nivel de bachillerato, así como los integrantes de la izquierda revolucionaria (de todas las tendencias) que en ese entonces existía y tenía una buena presencia, así como los miembros de los movimientos sociales que en aquella década convulsa de los años setenta abundaban, lo leíamos y discutíamos en los salones de clase y en los círculos de estudio. Hoy el libro tiene vida propia y por méritos propios se ganó su lugar en la bibliografía principal sobre la revolución mexicana.

Con *Felipe Ángeles. El estratega*, Gilly vuelve a mostrar esa vena interpretativa tan cara al marxismo revolucionario, y con ella da continuidad a la *Revolución interrumpida*, textos que abren principalmente en las acciones de las masas y sus líderes naturales, los verdaderos motores de las luchas sociales y revolucionarias, los que en la epopeya de la revolución de 1910 crearon a sus propios dirigentes, a Villa y a Zapata y a tantos más que conformaron el estado mayor de la lucha revolucionaria y de sus ejércitos campesinos.

## Nota

1. “Las condiciones peculiares de la prisión explican la imposibilidad de ir hasta el extremo en la consulta de las fuentes, pero fuera de esta circunstancia secundaria no implican ninguna limitación especial en el rigor y severidad del estudio ni en la reflexión, la elaboración y la formulación de las ideas”, advertía el autor en la “Nota previa” a la primera edición.





ALFA