



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

POSGRADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS

**“ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN POLÍTICAS DE
EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO:**

*Análisis de los principios de obligatoriedad y gratuidad en la Ley General de
Educación Superior”*

**Trabajo de investigación que para obtener el grado de Maestro en Derechos
Humanos, presenta:**

Esp. Octavio Figueroa Santiago

**Directora: Dra. Teresa de Jesús Guzmán Acuña
Universidad Autónoma de Tamaulipas**

Año 2022

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO

1.1. La educación superior en el sistema internacional de derechos humanos

1.1.1. Principios de soft law

1.1.2. Norma de derecho textualizado

1.2. Progresión de la formación profesional como derecho: casos paradigmáticos

1.2.1 Caso Finlandia

1.2.2 Caso Sudamérica

1.2.3 Caso México: la universidad de la capital federal

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1. La educación superior en México

2.1.1 Los organismos

2.1.2 Las pautas de funcionamiento

2.2. La reforma constitucional del artículo 3° de 2019

2.3. Proceso de integración de la Ley General de Educación (LGES) 2020-2021

CAPÍTULO 3. EL EJE DE DERECHOS HUMANOS EN LA LGES

3.1. Los principios de obligatoriedad y gratuidad en la LGES

3.2. Mecanismos de exigibilidad estipulados en la LGES

3.3. Financiamiento de la gratuidad en las universidades públicas

CAPÍTULO 4. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: EJERCICIO DE PROSPECCIÓN

4.1. Requerimientos de política pública de la LGES

4.2. Tentativos indicadores, modalidades de seguimiento y evaluación de la política pública de la LGES

4.3. Armonización de la educación superior gratuita en México

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

REFERENCIAS

AGRADECIMIENTOS

No hubiera llegado aquí de no ser por:

Mis padres y hermanos, que siempre han estado conmigo.

Mis amigas y amigos, que son mi otra familia.

Mis compañeros de clase y del CENADEH: Brenda, Mónica, Sergio y Justino, a quienes echo de menos.

Las y los catedráticos del Posgrado, que antes y durante la pandemia se comprometieron con sus estudiantes.

Muy especialmente, quiero agradecer a:

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México, por todas las facilidades prestadas para la realización de este trabajo; particularmente, a la Dra. María del Pilar Padierna Jiménez y a la Lic. María Julia Cortes Enríquez.

Y por supuesto, toda mi gratitud para la Dra. Teresa de Jesús Guzmán Acuña, de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por su acompañamiento, paciencia y empatía.

INTRODUCCIÓN

Presentación

Desde una perspectiva estrictamente occidental, concebir la educación pública como un derecho básico es un razonamiento relativamente novedoso, si se compara con la tradición jurídica de los derechos civiles y políticos, que antes de la Revolución Francesa de 1789 ya contaba con sólidos antecedentes, por ejemplo, el *Bill of Rights* inglés de 1689. A partir del siglo XIX, en la consolidación de las naciones tal como las conocemos, la instrucción que deben garantizar a sus ciudadanos es parte de las atribuciones de los Estados modernos desde su génesis.

La educación como factor de integración política tuvo, pues, un papel muy importante: la realidad confirmó que fue uno de los actores de la socialización política que mejor supo crear una nueva lealtad al nuevo régimen; fue un elemento importante para el reclutamiento de la elite política que el Estado necesitaba; fue, incluso, la base de la integración vertical entre las diferentes regiones con mayor o menor conciencia de la identidad nacional (De Puellas, 1993, s/p).

Si bien durante los años 1800 prácticamente en todo el mundo se institucionalizó la educación pública, en el caso de México, país en plena construcción, este proceso pasó por una definición que reflejaba la convulsión interna de sus primeros años de vida independiente.

La educación aparece por primera vez en la Constitución mexicana como parte de un conjunto de “derechos del hombre” que fundan la república, en el texto de 1857 puede verse como una expresión clásica del liberalismo reinante que, con “la libertad de enseñanza” y en ausencia de una declaración expresa que subrayara la obligación del Estado de impulsar la educación, abrió las puertas a la iniciativa de los individuos como el motor fundamental para el impulso a la educación (Aboites, 2012, p. 365).

Con la publicación de la primera Ley de Instrucción Pública en abril de 1861, se empieza a bosquejar un sistema educativo que ya reconocía los niveles primario y secundario, así como los estudios en escuelas especiales, que equivaldrían a la formación profesional hoy en día: Leyes, Medicina, Bellas Artes, Comercio, Minería y Agricultura. Sin embargo, la Segunda Intervención Francesa convulsionó de nueva cuenta a nuestra joven nación, lo que no favoreció la cimentación

del incipiente sistema. Cabe señalar, adicionalmente, que en esta normativa persistía la indefinición del Estado como principal rector de la educación pública, pues en “esta ley no se establece ni la obligatoriedad ni la gratuidad y se esboza la laicidad bajo el principio del artículo 1º, en el que se dice que la instrucción primaria queda bajo la inspección del gobierno federal” (Ramírez y Ledesma, 2016, p. 178).

Ciertamente en el periodo conocido como *El Porfiriato* se logran grandes avances en la creación de una estructura, organización y normativa de la instrucción pública (por ejemplo, la federalización de la educación primaria, la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria y de la Universidad Nacional). Pero será hasta después de la Revolución Mexicana de 1910 que esta obligación se ponga en práctica sobre la base de la obligación estatal y la aspiración de igualdad social. Y nuevamente en el plano internacional, fue hasta después de la segunda guerra mundial que la educación se reconoció como derecho humano, de acuerdo a la visión contenida en la Declaración Universal de 1948.

En este proceso de normativizar tanto en los ámbitos nacional e internacional la enseñanza de carácter público, la instrucción profesional o universitaria se mantuvo fuera del ámbito de la obligatoriedad explícita del Estado, circunscribiendo su responsabilidad a impulsarla y generalizar el acceso a ella. De manera que la universalidad de la educación como derecho se frenaba, de alguna manera, en su nivel superior. Esta circunstancia de la educación profesional pública ha sido sometida a revisión desde el último tercio del siglo pasado y continúa hasta nuestro presente, siendo nuestro país el que más recientemente se sumó al bloque de naciones que consagra el derecho humano a la educación superior como una prerrogativa fundamental, con la aprobación de nueva Ley General de Educación Superior (LGES) en abril de 2021.

Así, esta investigación pretende ser significativa en el actual contexto del cambio en la visión del Estado mexicano con respecto a la educación superior subsidiada con recursos públicos, en relación a sus compromisos internacionales de origen convencional en materia de derechos humanos. Lo anterior, sin perder de vista que la cobertura educativa, en particular la universitaria, se estima como indicador de desarrollo social sustentado en la observancia de las obligaciones del Estado mexicano

Definición

El objeto central de este trabajo de investigación es, como se perfiló líneas arriba, la educación superior como derecho humano, de acuerdo a las disposiciones de la Ley General de Educación Superior. Precisando, se hará análisis de la obligatoriedad y gratuidad como principios de la política pública en materia de formación universitaria en México.

Justificación

Según se estableció previamente, esta investigación cobra relevancia en el actual contexto del fomento a la educación pública encabezado por la administración federal y la local de la Ciudad de México y que reconoce a la educación universitaria como un derecho fundamental y una obligación estatal. Por ello, se apegará a la Línea General de Aplicación de Conocimientos establecidos por el Posgrado Interinstitucional en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, de conformidad con el ámbito de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La investigación se desarrollará desde un posicionamiento definido respecto al significado, extensión y materialización de los derechos sociales.

Los derechos sociales, al tutelar bienes materiales como la educación, la salud o el trabajo, tienen un carácter de prestaciones por parte del Estado y, por tanto, se asume que garantizarlos resulta demasiado costoso. Un examen cuidadoso de lo que significa dar realidad a los derechos [...] permite observar que todos ellos, en realidad, implican acciones positivas (de prestaciones) y negativas (de no lesión) por parte del Estado. Por ejemplo: el derecho a la educación puede requerir que el Estado destine recursos para la construcción de escuelas; pero también que no se niegue el acceso a estos espacios a causa de la discriminación por hablar una lengua distinta a la mayoritaria, por tener alguna discapacidad o por carecer de los recursos para cubrir ciertas cuotas fijadas de manera arbitraria (Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos, s.f., p. 10).

Objetivos

El objetivo general de esta investigación es:

Examinar los alcances y limitaciones de una política pública sustentada en un nuevo marco normativo que sanciona la gratuidad de la educación superior en México, al reconocerla como una obligación del Estado y un derecho humano.

Para ello, y como objetivos particulares de la investigación, se pretende:

1. *Dimensionar la formación profesional como un derecho humano y las implicaciones que tal reconcomiendo tiene en los ámbitos normativos, organizacionales y financieros de la educación superior pública en México.*
2. *Validar los elementos para el diseño de la política pública viable para lograr la exigibilidad del derecho humano a la educación superior en México.*
3. *Determinar posibles indicadores, modalidades de seguimiento y evaluación de la política pública que reflejan el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar la gratuidad en el actual contexto de la educación superior en México.*

Delimitación

En concreto, se analizará el marco de referencia nacional de la acción del Estado mexicano relativa a la educación superior, siendo el caso de la citada LGES. Según la postura oficial de la actual administración federal, “con la nueva ley se garantizará la gratuidad en ese nivel, de forma gradual, a partir de 2021 y los legisladores explicaron que se actualiza y “blinda” la autonomía universitaria” (Méndez y Jiménez, 2021, s/p). Pero más aún, la investigación reconoce la importancia de la educación superior como indicador de desarrollo sustentado en la observancia de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos. Por ello se realizó desde tres ejes de análisis:

- a) La obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en otros contextos sociales: alcances y limitaciones.
- b) Las particularidades del sistema universitario y la educación superior pública en México.
- c) La política pública perfilada para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en México, según la LGES.

Para ello, se disertará sobre los principios de obligatoriedad y gratuidad de la formación universitaria en México:

- *Desde lo declarativo:* de acuerdo a lo sobre la base de la soft law (según lo establecido en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros pronunciamientos universales).
- *Desde lo normativo:* conforme al precedente normativo de origen convencional (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la normatividad regional americana) y según el marco normativo nacional (la Constitución Política de México, la nueva LGES, la legislación universitaria correspondiente).

Y se analizará ambos principios:

- *En lo operativo:* esbozando una política pública con perspectiva de los derechos humanos y conforme a la actual configuración de la educación superior subsidiada por el Estado y su normatividad vigente, mediante la metodología del desempaque de derechos, que “es un marco analítico que los derechos y sus obligaciones con la finalidad de que puedan ser operacionalizados a nivel estatal para diversos fines, por ejemplo: hacer un análisis de política pública [...] La idea central es que primero se debe tener el marco analítico del derecho en cuestión por medio de su desempaque para, posteriormente, proceder al análisis que se tenga en mente realizar” (CDHDF, 2015, pp. 33-34).

Nota metodológica

Es importante subrayar que este trabajo de investigación se desarrolló teniendo como escenario contextual el segundo año de la pandemia del COVID-19. Por ello, para su realización se optó por la investigación documental y por la red informática, al ser más factible en tiempos de distanciamiento social. A pesar del complicado entorno, fue posible implementar un plan de trabajo remoto con la Dra. Teresa de Jesús Guzmán Acuña. Gracias a esto, la investigación culminó no sin retrasos obligados por las sobrecargas de trabajo que surgieron a raíz del impacto de la pandemia en la configuración de las relaciones laborales. Es particular, se recurrió al uso de las herramientas que ofrecen las Tecnologías de Información y Conocimiento (TIC), como las videoconferencias para el seguimiento y el *streaming* en redes sociales para la obtención de información actualizada.

CAPÍTULO 1. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO

1.1. La educación superior en el sistema internacional de derechos humanos.

A manera de preámbulo, es importante señalar que, de acuerdo a estudios especializados, es posible identificar con claridad el origen de una institución formativa de carácter profesional en sus precedentes medievales, con las llamadas *universitas* europeas. Desde entonces se les ha considerado tanto un centro de producción de conocimiento y civilización de la humanidad, a la par de una entidad que por sus funciones, organización, integrantes y fines, constituye por sí misma una esfera o nivel educativo.

La universidad es la segunda institución más antigua del mundo occidental que cuenta con una historia continuada, después de la iglesia católica-romana [...] Lo que es menos conocido, excepto para aquellos que se ocupan del tema, es que el problema de definir lo que es la “universidad” ha preocupado desde hace tiempo a políticos, planificadores, reformadores, académicos, teólogos, filósofos, historiadores y literarios. La realización de esta tarea les ha sido a menudo imposible, hasta el punto que, sobre todo a partir del siglo XVIII, las universidades han sido incluidas en una categoría mucho más amplia aunque menos romántica llamada “educación superior” (Rothblatt y Wittrock, 1996, p. 7).

El devenir de las sociedades europeas apuntaló al surgimiento de los primeros Estados nacionales modernos hacia la segunda mitad del siglo XIX. A la par y desde entonces hasta nuestros días, la educación profesional es considerada un factor determinante en el progreso de los países, pues incide en el aparato productivo como un valor agregado de la variable que representa el capital humano calificado. Sin embargo, dada su especialización y alto costo operativo, la educación profesional, universitaria o superior tiende a estar limitada en cuanto a su cobertura o accesibilidad, pues solo un segmento reducido de la población cuenta con los medios y recursos necesarios para cubrir los requisitos de admisión y costear este tipo de estudios. Incluso después de las primeras revoluciones sociales del siglo XX (por ejemplo, la mexicana), la educación universitaria estuvo fuera de las obligaciones estatales en cuanto a su impartición obligatoria y gratuita, como sí lo ha sido desde entonces la formación básica.

Esta tendencia de la educación superior ha buscado revertirse de manera paulatina a partir del consenso logrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 26, numeral 1¹ exhorta a los estados parte generalizarla, pero su acceso habrá de estar determinado por los méritos de cada persona. Precisamente por la complejidad que representa hacer extensiva una garantía de exigibilidad a un nivel educativo que tiende a ser focalizado y parcialmente excluyente (pues además de no siempre formar parte de las obligaciones estatales en cuanto a su cobertura, existen procesos selectivos que condicionan su admisión), fundamentarla como un derecho humano ha requerido un proceso que involucra tanto el reconocimiento social como el fundamento jurídico. En este ámbito, la normativa que la justifica como prerrogativa básica parte de la aplicación de criterios que puede entenderse en dos sentidos.

1.1.1. Principios de soft law

Reconocer a la educación superior como un derecho humano no es una propuesta innovadora. Se asentó líneas atrás que la Declaración Universal de los Derechos Humanos la incorpora en su espectro de incidencia. De igual manera, para el contexto regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, también de 1948, en su artículo XII², consagra que “toda persona tiene derecho a la educación [...] Asimismo, tiene el derecho a que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.”

En ambos casos, la sustentación del derecho a la formación universitaria debe razonarse como una expresión de la progresividad de dos derechos humanos básicos: a la educación y a la vida, en condiciones dignas. Si bien esta línea argumentativa apela a instrumentos de origen internacional, no debe perderse de vista que ambas declaraciones no son vinculantes y por tanto, su valor es referencial, a manera de soft law. Su peso específico, sin embargo, se estima determinante para el avance del reconocimiento del derecho humano a la educación superior, pues por primera ocasión durante el siglo XX se incluyó el tema como parte de la agenda

¹ Recuperado de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, visto 29 de mayo 2021

² Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>, visto 29 de mayo 2021

pública. A partir de entonces, el Sistema de Naciones Unidas ha buscado la forma de que sea reconocida como una obligación estatal, según se verá a continuación.

Sobre el fomento, fortalecimiento y mejora de la educación superior, existen diversos pronunciamientos también de orden internacional que pueden considerarse de tipo soft law y que suelen citarse en el debate e incluso como referentes para la toma de decisiones en materia de política pública, como la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: visión y acción³, aprobada durante la Conferencia de París convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 1998. En su momento, este cónclave representó un punto de inflexión en lo que a educación superior se refiere, pues emitió un marco de acciones prioritarias aplicables en los planos internacional, nacional y para los sistemas educativos y las mismas instituciones universitarias.

1.1.2. Norma de derecho textualizado

En lo jurídico, la discusión sobre la educación superior como derecho universal se conduce por otros instrumentos internacionales que sí son vinculantes. Específicamente, se recurre de manera automática al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ (PIDESC) de 1966 como el marco normativo que obliga a los Estados parte, en apego estricto al derecho a la educación o como una forma progresiva del mismo. El PIDESC es un instrumento de nivel universal y en su artículo 13, inciso “c”, contempla la accesibilidad igualitaria a la educación superior pública, con miras a “la implementación progresiva de la enseñanza gratuita.”

Además del citado Pacto, otra normativa internacional específica que sanciona el deber estatal sobre la educación profesional es la Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional⁵ de la UNESCO, de 1989, que en su artículo 2, numeral 3, establece: “Los Estados partes garantizarán que ninguna persona que haya alcanzado el nivel educativo necesario para acceder a la enseñanza técnica y profesional sea objeto de discriminación por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión, origen nacional o social, opiniones políticas o de otro tipo, condición

³ Recuperado de <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/issue/view/21/21>, visto 29 de mayo 2021

⁴ Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ceschr.aspx>, visto 29 de mayo 2021

⁵ Recuperado de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13059&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, visto 29 de mayo 2021

económica, nacimiento o cualesquier otras razones. [...] Los Estados partes obrarán en pro del derecho a la igualdad de acceso a la enseñanza técnica y profesional y a la igualdad de oportunidades de estudio a lo largo del proceso educativo.”

Para reforzar la fundamentación jurídica del derecho humano a la educación superior, puede recurrirse a otro sistema del derecho internacional, el de la región americana, que al caso es el que nos compete. A saber:

- Carta de la Organización de los Estados Americanos⁶, Artículo 49°, inciso “c”: “La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes.”
- Protocolo Adicional de la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷, Artículo 13°, inciso “c”: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.”

Así, en estricto sentido, por lo concerniente a las disposiciones normativas del derecho vinculante de los sistemas internacional y regional, hay una jurisprudencia vigente y aplicable para hacer exigible la universalización de la educación universitaria. Sin embargo, parece que al no existir una normatividad convencional específica que la consagre explícitamente así, asegurarla como una obligación estatal pasa por la armonización de estos principios en los marcos regulatorios y los sistemas educativos de nivel superior de cada nación. Para ejemplificar este postulado, se abordarán cuatro casos concretos.

1.2. Progresión de la formación profesional como derecho: casos paradigmáticos

Según se subrayó al inicio de este apartado, las universidades, ya concebidas como centros educativos que certifican una formación profesional, adquirieron dicho estatus a partir de la configuración organizacional que las estrecha a un proyecto nacional. El caso más emblemático, según los especialistas, es el alemán.

⁶ Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp, visto 29 de mayo 2021

⁷ Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>, visto 29 de mayo 2021

En el siglo XIX tuvo lugar un gran cambio en el sistema universitario. Lo que había sido más o menos un sistema universitario universal europeo hasta finales del siglo XVIII, se componía en realidad de varias partes diferentes [...] Cuando las universidades se vincularon entre sí, dentro de un Estado-nación, algunos campos de estudio, así como la autocompresión más general del papel de las universidades, tendieron a adquirir una orientación muy nacional. De ese modo, las universidades alemanas afirmaron salvaguardar una herencia cultural alemana, mientras que las viejas universidades británicas mantuvieron sus tradiciones [...] del mismo modo que lo hicieron las francesas (Rothblatt y Wittrock, 1996, p. 127).

En este sentido podría considerarse que el modelo universitario del naciente Estado germano crea las bases de los actuales sistemas de educación superior que se encuentran ligados al aparato estatal federal y a autoridad educativa de la entidad federativa en la que se ubique determina institución, sin vulnerar el principio sustantivo de autonomía. Esto se traduce en que, de acuerdo a su normativa local, el financiamiento proviene en menor medida del gobierno federal y en mayor proporción del gobierno del estado federado.

Según cifras de la Comisión Europea:

Para el año 1999, el gobierno federal otorgó sólo el 7% de los fondos de la educación superior, mientras que los Estados Federados suministraron el 73,7%; el restante 19,3% fue proveído por otras instancias locales. Cabe resaltar que los recursos asignados por el gobierno federal han ido disminuyendo cada año entre 1992 y 1998, con excepción de 1999, cuando los mismos se incrementaron en un 0,02% (Ramírez, 2007, p. 243).

Al obtener recursos económicos para su funcionamiento predominantemente del erario público, se reconoce que el sistema compuesto por las universidades de las entidades federadas alemanas alcanza el principio de gratuidad, obviamente, no siendo el único caso y sobre la base de una política de recaudación tributaria elevada.

Para empezar, son muy pocas las naciones que garantizan el acceso universal y gratuito a la educación superior. Destacan los países nórdicos, además de Alemania y Austria, que tienen sistemas universitarios gratuitos para sus ciudadanos y estudiantes

de países miembros de la Unión Europea -aunque no necesariamente para extranjeros de otras regiones. Pero en todos estos casos, la política de universalidad se sostiene sobre la base de impuestos sobre la renta del orden del 40 por ciento (Lloyd, 2019, p. 10).

La cita anterior nos plantea otros casos de Estados nacionales que han reconocido el derecho a la educación superior como una prerrogativa fundamental, siendo una expresión de tal consagración el principio de gratuidad. Para reconocer más ejemplos, se recupera el siguiente extracto de un artículo especializado, publicado hace cuatro años:

En el nivel de la conducta estatal respecto al reconocimiento del derecho a la educación superior, advertimos que antes de 1970 el 10% de los Estados lo reconocían y lo garantizaban en sus constituciones, mientras que en 2014 eran el 29% (*World Policy Analysis Center, 2014*). Entre los países que lo refrendan [...] y que cuentan con mecanismos para hacerlo exigible se encuentran Albania, Bielorrusia, Brasil, Camboya, Camerún, Filipinas, Guyana, Haití, Hungría, Italia, Kazajstán, Mozambique, Portugal, Rumania, Suecia, Surinam, Turkmenistán y Turquía. A este grupo de países cabe agregar aquellos que, además, aseguran la gratuidad de la educación superior: Armenia, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Federación de Rusia, Francia, Grecia, Irak, Lituania, Perú, República Centroafricana, Siria, Túnez, Ucrania y Venezuela (*World Policy Analysis Center, 2014*). El avance paulatino en el reconocimiento y la protección del derecho a la educación superior en países de diversos sistemas jurídicos y regiones geopolíticas fortalece, con la práctica estatal, su carácter como derecho humano (Jongitud, 2017, p. 45).

Para tener una perspectiva más amplia sobre la implementación de políticas públicas encaminadas a garantizar o hacer accesible en condiciones menos desventajosas la educación superior, se revisarán otros casos particulares que deben dimensionarse tanto por las condiciones estructurales en las que se dieron, como por los resultados que han ofrecido al momento de la realización de este trabajo de investigación.

1.2.1. Caso Finlandia

El proceso de transformación del sistema educativo finlandés data de la década de 1970. Antes de ello, esta región nórdica no se distinguía ni por el rendimiento de sus estudiantes ni por las características de sus políticas públicas dirigidas a la enseñanza pública. Esto porque Finlandia se mantuvo como un ducado bajo dominio ruso hasta 1917. En las décadas posteriores a su independencia como Estado, la presión soviética y alemana incidió en que su aparato productivo fuera esencialmente agropecuario, con escasa infraestructura o industria pesada. A diferencia de lo que hoy en día representa el modelo socioeconómico finlandés, hace 60 años este país era considerado de los rezagados en la Europa septentrional.

La historia del país, sin embargo, siempre se caracterizó por la resiliencia de su pueblo [...] En la década de los 70, la nación fue convocada a cambiar. Una educación pública estelar pasó a ser percibida como la base fundamental para la creación de un futuro menos mediocre y desarrollar el capital humano del país se convirtió en la misión primordial del Estado finlandés (Wallin, 2018, s/p).

Apostar a la educación pública como eje del desarrollo social fue el argumento central del Estado de bienestar finlandés para implementar una serie de políticas regidas por un principio básico de derechos humanos: la educación como prerrogativa fundamental. Específicamente, la obligatoriedad del ente estatal a brindar oportunidades educativas de calidad, en todos sus niveles. Esta orientación, conocida como *Peruskoulu*, aplica para los niveles básicos y se adapta conforme el perfil del estudiante y el nivel formativo al que avance.

Finlandia posee un sistema educativo único que ha progresado de la mediocridad a un sistema modelo y se ha transformado en un “actor sólido” durante las últimas tres décadas [...] Este inusual estatus internacional de Finlandia se logró gracias al uso razonable de recursos financieros y a un menor esfuerzo en relación con otras iniciativas de reformas [...] El sistema de educación equitativa es resultado de la atención sistemática a la justicia social y de una intervención temprana para ayudar a los alumnos con necesidades especiales, sumado a una estrecha interacción entre la educación y otros sectores -particularmente los sectores sociales y de salud (Sahlberg, 2015, p. 137).

Por lo que toca al nivel superior de estudios, entre 1991 y 1996 se integró un nuevo sistema de enseñanza profesional y para la investigación, con el objeto de ofrecer opciones de desarrollo laboral y trayectoria académica conforme a las pretensiones de cada ciudadano y las necesidades de la economía nacional. La educación superior finlandesa, puede decirse abiertamente, está orientada por objetivos y supeditada a resultados.

La formación superior en Finlandia consiste en dos sectores complementarios: las escuelas superiores profesionales y las universidades. Las escuelas superiores profesionales preparan expertos para la vida laboral, imparten enseñanza y ejercen actividades de I+D que apoyan especialmente el desarrollo regional. Las universidades hacen investigación científica, implementan la enseñanza basada en aquella y la formación de doctores. El objetivo [...] es satisfacer las necesidades educacionales de la sociedad y producir expertos con un nivel de formación suficientemente elevado para las necesidades del comercio, la industria y los restantes sectores de la sociedad (Ministerio de Educación, 2008, p. 35).

Cabe señalar que si bien la Constitución del país garantiza la gratuidad de este nivel, otros servicios y apoyos como alimentación y materiales de estudio deben de ser desembolsados por los estudiantes, a diferencia de la formación básica, donde éstos son subsidiados como parte de la política pública de *Peruskoulu*.

El financiamiento de la educación superior en esta nación nórdica es substancialmente público. Entre 2008 y 2012 entró en vigor una nueva estructura que unificó centros de enseñanza superior y amplió las facultades legales de las mismas, para darles mayor autarquía en lo jurídico, conservando su visión de servicio “a la patria y a la humanidad”. La veintena de universidades resultantes de dicha reestructuración, facultadas para otorgar títulos superiores, de grado y posgrado, gozan entonces de un presupuesto integrado por recursos federales y municipales.

Las asignaciones para gastos de operación se determinan en gran medida en base a los objetivos de titulaciones y a la cantidad de títulos expedidos. La financiación de los gastos de operación que se asigna a las universidades a través del Ministerio de Educación se compone de la financiación básica, la financiación de proyectos y la

financiación por rendimientos. La financiación directa del Estado cubre alrededor del 64% del presupuesto universitario (Ministerio de Educación, 2008, p. 39).

El caso de esta nación goza de alta estimación mundial, reflejada tanto en opiniones en medios masivos de comunicación, recomendaciones de instituciones educativas de otras naciones y por organismos multilaterales. Ello, en virtud de sus resultados generales.

Desde el inicio del siglo XXI, Finlandia se convirtió en una referencia de calidad educativa a nivel básico [...] en el año 2000 Finlandia fue el país con los resultados más altos en lectura, en 2003 obtuvieron el resultado más alto en matemáticas -a la par de Hong Kong y Corea del Sur, pero en el total de las áreas evaluadas, sus resultados fueron los más altos. Los resultados de PISA 2006 y 2009, publicados en 2007 y 2010, respectivamente, situaron a Finlandia en la primera posición en ciencias (Constantini, 2014, s/p).

Al respecto de la educación superior, basta añadir a lo ya expuesto que, según referencias citadas por el Departamento de Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, sus universidades se ubican en la élite global, considerando la misma como el universo de las mejores 300 instituciones del orbe.

La Universidad de Helsinki es la mayor institución de enseñanza superior de Finlandia y la que mejor clasificación ha obtenido, situándose en el puesto 103 de la lista mundial de la revista *Times Higher Education* y obteniendo calificaciones particularmente altas en las citas. La Universidad Aalto, también con sede en Helsinki, se ha situado en la franja de las 251-275 mejores (Weaver, 2015, s/p).

Sin duda, parte fundamental de este éxito radica en la transformación del sistema educativo, orientada por lo que puede considerarse un eje de derechos humanos, siendo la gratuidad un pilar determinante. Sin embargo, desde una óptica comparativa con las tendencias actuales de la educación superior, existen igualmente argumentos que contraponen si estas políticas repercuten positivamente en la calidad del derecho a la educación profesional que consignan.

A diferencia de la educación escolar, en que las comparaciones con los países nórdicos (particularmente Finlandia) se sostienen, entre otras cosas, en sus altos

puntajes en las pruebas PISA, en Educación Superior no se suele mirar a los sistemas educativos más sobresalientes en los diversos rankings. En cambio, se instaló la idea de la gratuidad y por ello se hace alusión exclusivamente a ese tipo de modelos, que paradójicamente, no son la regla en el mundo. [Igualmente] es posible que la gratuidad universal, en la medida que restringe el crecimiento del sistema a la capacidad financiera del Fisco, favorezca justamente a quienes tienen mayor probabilidad de acceder a este nivel educativo y quedarse con las vacantes, que son quienes provienen de una situación socioeconómica más propicia (Arzola y Zárate, 2016, p.7).

Este tipo de contraargumentos hacia el principio de gratuidad y la universalidad de la educación superior serán discernidos conforme lo requiera el desarrollo de la investigación.

1.2.2. Caso Sudamérica

Argentina: gratuidad desde 1949

La educación superior en la nación austral tiene la distinción histórica de haber cimentado en las universidades latinoamericanas un modelo de gobernanza mediante la representación de sus sectores en un órgano de gobierno colegiado, comúnmente denominado Consejo. El movimiento autonomista cordobés aportó de manera temprana, un primer principio de democratización de las estructuras universitarias en la región.

Es posible afirmar [...] que durante la década de 1910 se rompieron los acuerdos existentes, acerca de lo que era y debía ser una universidad en un país como Argentina, entre las fracciones juveniles y las generaciones mayores dentro de las elites letradas [...] Esto termina delineando el escenario político del año 1918, un momento en el que las fracciones juveniles de las elites letradas, tanto estudiantes como graduados y jóvenes docentes, comenzaban a cuestionar la forma de organización interna dentro de la universidad a la vez que el perfil docente y profesional predominantes tras las reformas que, entre las décadas de 1850 y 1870, permitieron a la Universidad Nacional de Córdoba adquirir, no sin vigorosas inercias, muchos rasgos de universidad moderna (Moyano y Requena, 2017, p. 20).

En el camino hacia el reconocimiento de la autonomía para las universidades de la región se generó una tensa relación con los aparatos estatales en cuestión, incluso cuestionando el rol de los institutos superiores como aliados estratégicos del proyecto de desarrollo socioeconómico de las clases dirigentes. Para el caso argentino, el conflicto se incrementó por el intervencionismo del régimen peronista, instaurado en 1946. Sin embargo, uno de los hechos más significativos de este periodo en la historia de la educación superior es que en 1949 la formación universitaria fue decretada como gratuita. Esto definitivamente sienta un precedente que es necesario revisar.

En 1949, todas las universidades argentinas (Buenos Aires, Córdoba, Cuyo, La Plata, Tucumán y Del Litoral) eran públicas y aranceladas. Retomando las ideas de los reformistas, el Primer Plan Quinquenal Justicialista (1947-1951) planteó que el Estado instauraría la gratuidad de la universidad para los estudiantes de bajos ingresos. El primer paso de este proyecto había sido la creación de la Universidad Obrera Nacional en 1948, luego convertida en la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). La intención era servir como instituto superior de formación técnica y formar profesionalmente a la clase trabajadora y favorecer su movilidad social [...] Un año después, a través del Decreto Presidencial N° 29337, se estableció la gratuidad de todas las universidades públicas del país y el compromiso gubernamental para su financiamiento. Además, se le otorgó carácter institucional a la autonomía universitaria planteada décadas atrás por los reformistas (Estado Argentino, 2019, s/p).

Lo anterior es destacable pues si bien el peronismo divide opiniones y análisis sobre cómo incidió en el desarrollo de la nación sudamericana, lo cierto es que fue en ese momento que el Estado argentino reconoció un deber que en otras regiones del mundo estaba lejos de siquiera debatirse. En una perspectiva de largo plazo, esta política pública ha arrojado un balance relativamente positivo: al ofrecer la gratuidad desde mediados del siglo XX, además de una política de admisión de principio no restrictiva, la cobertura en este nivel se incrementó gradualmente.

El sistema de educación superior en Argentina se ha destacado, históricamente, por su carácter gratuito (hasta el nivel de grado) y laico [...] Desde fines del siglo XX, se inicia un periodo de connotaciones importantes de cambio en el nivel superior,

durante el cual se verifica un crecimiento matricular -masificación evidenciada desde los ochenta-, así como una ampliación sustantiva de la cantidad de instituciones de educación superior de gestión pública y privada [...] En el ámbito de la educación superior predomina el ingreso irrestricto y no existe un examen nacional común a todos los estudiantes que desean incorporarse. El acceso está mediado por las regulaciones de las propias instituciones de educación (Otero y Corica, 2017, p. 13-14).

No obstante, en Argentina también se observan dos fenómenos negativos en materia de política pública de educación superior, que puede considerarse concatenados de alguna manera. El primero se refiere al número inferior de personas con estudios de nivel superior en relación a su población total. En términos numéricos, el segmento de la población argentina que cuenta con una formación universitaria es bajo.

Según un informe publicado [2017] por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el 19% de los argentinos de entre 25 y 34 años tiene un título universitario. De América Latina, sólo Brasil tiene menos recibidos (17%). Consultados al respecto, desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación reconocen [...] que la situación es compleja y aseguran que están trabajando para revertir esta realidad aunque advierten que no es algo que pueda modificarse en el corto plazo. México (21%), Colombia (27%), Costa Rica (28%) y Chile (30%) tienen un porcentaje mayor de graduados en la franja que va de los 25 a los 34 años (Universidad de Buenos Aires, 2017, s/p).

Si cuenta con un sistema sustentado en dos principios que democratizan la educación superior, ¿por qué no hay un mayor número de profesionalitas en la sociedad argentina? Esto, de acuerdo estudios locales, tiene correlación directa con factores que derivan del perfil de la población y no propiamente de los principios de la política pública en sí, como el capital cultural del estudiante, la solvencia económica del universitario y/o de su familia, la sustentabilidad de la trayectoria escolar, entre otros.

El aprendizaje requiere una inversión de diversas especies de capital, tanto por parte de la familia como del estudiante. Además de los costos de oportunidad, están los

gastos que requiere el hecho de frecuentar una institución (transporte, materiales de estudio, etc.). Por otra parte, el “oficio de estudiante” requiere de una importante inversión de tiempo y esfuerzo. Al mismo tiempo, es preciso que el estudiante tenga garantizado un determinado nivel de vida, que está asociado a ciertas condiciones materiales tales como vivienda, alimentación, etc. Desde este punto de vista no bastan las oportunidades de inscripción e ingreso a una institución, sino que es preciso sostener la escolaridad para avanzar en la carrera y alcanzar el correspondiente título (Kisilevsky y Veleda, 2002, pp. 9-10).

Revisar de esta manera el caso de la nación austral, poniendo énfasis en el número de universitarios que concluyen sus estudios y no al número de estudiantes matriculados actualmente, tiene la finalidad de contrastar la efectividad de la política de gratuidad de la educación superior, que está por cumplir 72 años. Esto puede servir de referente con respecto a la meta por garantizar no solo el acceso –sancionado en positivo en la constitución argentina-, sino la plenitud del derecho básico a la formación universitaria.

Chile: educación privada vs gratuidad

Revisar el caso de la nación andina es pertinente, pues además de su muy conocido historial de movilización estudiantil, se reconoce que el sistema de educación terciaria (universitaria o profesional) tiene una configuración inversa a la tendencia de la región: prevalece la educación privada. Tal hecho puede verse como resultado de la saga histórica de los institutos chilenos de enseñanza superior o como una consecuencia del establecimiento del régimen dictatorial de Augusto Pinochet. Lo cierto es que en las últimas 5 décadas, la tendencia se inclina hacia el llamado “privatismo” de la educación superior (Brünner, 2008) que se suma al de otras regiones del mundo.

Así se llegó a la situación existente en 1973. La instauración del gobierno militar tuvo un efecto sobre la educación superior, disminuyendo la cobertura desde un 11,8%, en el año 1973, a un 7,5%, a comienzos de los ochenta. En lo cualitativo, se estableció un control de las instituciones y se redujeron las Ciencias Sociales, las que se trasladaron a centros de investigación independientes [...] Sin embargo, no fue sino hasta 1981 que una nueva legislación cambió el perfil de la educación superior en el

país, con la división de las universidades nacionales en universidades regionales, la creación de instituciones postsecundarias no universitarias y la autorización amplia para abrir nuevas instituciones privadas (Aedo y González, 2004, pp. 65-66).

En los años subsecuentes al establecimiento de la dictadora pinochetista y durante ella, el sistema educativo chileno en general y peculiarmente su nivel superior, se articuló con base en nuevas políticas de tipo neoliberal, dando prioridad a la visión utilitarista de la enseñanza universitaria sobre el rol que esta puede desempeñar como parte de un proyecto nacionalista de desarrollo (como en el caso mexicano). Si bien es cierto que en el resto del mundo el Estado de bienestar entraba a sus postrimerías, en Chile el modelo neoliberal ha sido tan acentuado que sus efectos condicionaron el devenir de la educación superior en ese país, lo que hace más compleja la introducción de un eje de derechos humanos en el ámbito.

El ingreso drástico del neoliberalismo propone en el mundo de la educación un intento por “despeonizar” la academia y, por tanto, transformarla en una mercantilización de la práctica y gestión educacional desde su ingreso, mantenimiento y egreso educacional. Con esto se logra hacer mella en ciertas áreas de formación, cuya falta de ingreso y acceso de oportunidades a la educación superior desde las clases bajas hacen una academia neoliberal para el mantenimiento del sistema y de sus clases dirigentes [...] Por lo anterior, la incursión de un sistema capitalista en la educación provocó la comercialización de la educación superior como una verdadera “toma” de facultades, pero no desde la connotación revolucionaria e ideológica propia de la historicidad nacional, sino más bien de los “propietarios” de las universidades, quienes emularon verdaderos *mall* en su proceder, actuar y gestión educacional (Díaz, 2017, pp. 73-74).

Ante el escenario descrito, las acciones de Estado chileno en años recientes empezaron a trazar una política de fomento a la educación superior pública, por lo menos en cuanto al financiamiento de los aranceles y para cubrir los costos relativos a la trayectoria universitaria. Ello, es menester subrayarlo, ante las movilizaciones estudiantiles que demandaron un papel más activo de las autoridades chilenas respecto a la educación superior desde las políticas gubernamentales.

Así, el sistema de educación superior en Chile ha estado bajo constante escrutinio desde la explosión de críticas surgidas en el año 2011 que llevaron a la organización espontánea de un movimiento estudiantil universitario que, por momentos, paralizó varias universidades del país. Durante ese año salieron a la luz pública una serie de problemáticas como el lucro, altos aranceles, y fraude en el sistema de acreditación de calidad de los programas de pregrado (Guzmán-Valenzuela, 2018).

Implementadas gradualmente, cabe subrayar las siguientes acciones estatales:

- a) Crédito con aval del Estado (CAE), implementado desde el 2005. El Estado funge como garantía del beneficiario de un crédito educativo, con una tasa que pasó de la original 6% a un 2%, tras la movilización estudiantil de 2011.
- b) Medida de gratuidad, anunciada en 2015 e implementada desde el 2016. Esta política solo cubre a los estudiantes de educación superior que se encuentren en los primeros cinco deciles de ingreso del país, es decir, de los sectores más bajos de la población y que logran acceder a las universidades.

Esta última acción fue introducida durante el periodo de Michelle Bachelet como parte de las políticas sociales de su segundo periodo presidencial (2014-2018) y desde su planteamiento tuvo una buena acogida por parte de la población chilena.

Según *El Mercurio*, uno de los medios escritos con más influencia en Chile [...] el 50% de los chilenos está de acuerdo con la educación gratuita, pero excluyendo a los más ricos. Por cierto que ello refleja un espíritu ciudadano dividido en estas materias, pero se alcanza a ver un sustrato de fondo que al parecer está presente en la sociedad chilena, el ideario social que se requieren mayores recursos para educación como aspiración de desarrollo y equilibrio distributivo (Meléndez, 2014, p. 145).

La medida de gratuidad permanece y se ha establecido como una política pública de Estado chileno.⁸ Sin embargo, y como bien señala el cierre de la cita anterior, también persiste el complicado escenario de garantizar un derecho que, en la práctica y como servicio, es brindado por el Estado en menor medida que lo ofertado por instituciones privadas. Lo cierto es que sea mediante gasto propio, créditos, becas o subsidios, los chilenos aún deben buscar recursos para invertir fuertemente en su educación terciaria o buscar la cobertura de un programa social específico en condición de vulnerabilidad, algo que contrapuntea el principio de universalidad de acceso a la educación profesional pública que pretende generalizarse.

1.2.3. Caso México: la universidad de la capital federal

Para cerrar el capítulo, es pertinente revisar el caso de una institución del sistema universitario mexicano que desde hace 20 años aplica políticas distintas, incluso un tanto a contracorriente de sus homólogas: La primera universidad pública local de la Ciudad de México.

El diseño, asentamiento y administración de un sistema educativo de nivel medio superior y la fundación de un centro educativo superior propios de la entidad denominada entonces Distrito Federal (DF), debe contextualizarse en la transición hacia los gobiernos electos por la vía democrática en la Ciudad de México, a partir de 1997. Igualmente, en la ejecución de su agenda relacionada a las demandas sociales, en este caso, la apertura de nuevos espacios educativos en la capital mexicana donde no se creaba una universidad pública desde 1978, a saber la Pedagógica Nacional, siendo ésta una institución federal con sede principal en la capital.

Fue durante el periodo del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, que se integró un Consejo de académicos con trayectorias reconocidas a quienes se confirió el diseño de una nueva casa de estudios con características de universidad estatal.⁹ Lo anterior dio como resultado que el 26 de abril del 2001 se publicara en la Gaceta Oficial del

⁸ “Gracias a la gratuidad, las familias correspondientes al 60% de menores ingresos de la población, cuyos miembros estudien en instituciones adscritas a este beneficio, no deberán pagar el arancel ni la matrícula en su institución durante la duración nominal de la carrera.” Recuperado de <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/gratuidad>, visto el 20 de julio 2021

⁹ Dicho Consejo de Asesores estuvo integrado por Helena Beristáin, Mónica Díaz Pontones, Horacio Flores de la Peña, Luis de la Peña, Margo Glantz, Enrique González Pedrero, Enrique Left, Mario Molina, Esther Orozco, José María Pérez Gay y Luis Villoro.

Distrito Federal el decreto por el cual se creó la Universidad de la Ciudad de México, como un organismo público descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. Fue designado como primer Rector de esta nueva casa de estudios el Ing. Manuel Pérez Rocha, presidente del citado Consejo. Ante la ciudadanía, la fundación de la institución se presentó en cumplimiento de la plataforma de López Obrador durante su proselitismo en las elecciones locales de 2000 y que, ya como gobierno, se reformuló en acciones de política social.

Resalta la importancia que el Jefe de Gobierno otorgó a la enunciación de las acciones de su gobierno, que se constituyeron como concretización de los compromisos adquiridos durante su campaña política para la jefatura de Gobierno del DF [...] el gobierno de Obrador se apuntaló con la elaboración y difusión de proyectos de infraestructura vial, hospitalaria y educativa. Destaca la construcción [de la] Universidad de la Ciudad de México (Pérez y Cuna, 2006, p. 92).

Requerimiento trascendental en el desarrollo temprano de la Universidad de la Ciudad fue que se reconociera como casa de estudios autónoma, desligada por completo de la plataforma política que la enarboló como promesa de campaña, para así dotarle de una organización estable y un perfil académico serio. Tal objetivo se culminó en 16 de diciembre de 2004, cuando la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Congreso de la Ciudad), le otorga autonomía mediante la aprobación de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Este marco normativo equivale a una ley orgánica y como tal, cimenta sus características institucionales como escuela superior, particularmente su ordenamiento de servicio e interés social. De tal manera, la “Universidad Autónoma de la Ciudad de México, como institución pública, sostenida públicamente, está plenamente abierta a cualquier persona, independientemente de su condición económica o cualquier otra particularidad social” (Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2005, p. 9).

En la práctica y para efectuar lo anterior, desde su creación, posterior reconocimiento como organismo público autónomo y a la fecha, esta institución equivalente a una universidad de entidad federativa, ha conducido su saga histórica teniendo dos principios ineludibles:

- No aplicar examen de selección; su política de admisión es *ingreso irrestricto*.
- No cobrar los servicios que brinda: goza de *gratuidad total*.

Para cumplir con el principio de gratuidad, aplicable a estudiantes de licenciatura, posgrado y terceros beneficiarios, la UACM blinda su financiamiento a través de su Ley mediante un mecanismo de presupuesto irreductible y progresivo. En el artículo 23 de la normativa se lee:

Para garantizar un adecuado desarrollo cualitativo y cuantitativo de la Universidad, y conforme a lo estipulado en los artículos 3 de la CPEUM y 9 y 27 de la Ley General de Educación, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asignará anualmente a esta institución, como mínimo para su presupuesto de operación, 3.4 salarios mínimos generales anuales vigentes en el Distrito Federal por cada estudiante con dedicación ordinaria y sus equivalentes [y] considerará esta asignación como programa prioritario para propósitos presupuestales y el monto del financiamiento nunca será inferior al presupuesto del año previo (Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2005, pp. 25-26).

Ahora bien, es importante señalar que la creación y crecimiento de esta universidad no responde al revisionismo de las responsabilidades del Estado mexicano respecto a la educación superior ni al reconocimiento de sus obligaciones en la materia, consignados en los instrumentos internacionales y regionales expuestos párrafos atrás. De hecho, según se vió al inicio de esta parte de la investigación, el proyecto de una Universidad para la Ciudad formó parte de una plataforma de actores que en la geometría política se denominan “de izquierda” o “progresistas” (de ahí la relevancia que esta casa de estudios consumara su autonomía de manera tan expedita en comparación con otras del mismo tipo, en el país). Es decir: la UACM es un caso singular en el cual una ideología partidista hizo consigna un derecho social y sentó las bases para su exigibilidad, aunque de forma limitada en términos operativos:

- a) Actualmente la UACM cuenta con cinco sedes académicas en la ciudad: San Lorenzo Tezonco e Iztapalapa (al oriente), Cuauhtépec (al norte), Centro Histórico (en el primer cuadro) y Del Valle (al sur).
- b) De acuerdo a su convocatoria 2021, el número de lugares ofertados para nuevo ingreso fue de 2,486 lugares disponibles.¹⁰
- c) La Universidad ofrece 19 planes de estudio de nivel licenciatura y siete posgrados.

¹⁰ Recuperado de <https://www.uacm.edu.mx/publicaciones/2021/6/12/ConvocatoriaSorteo2021-II.pdf>, visto el 20 de julio 2021

Estas cifras revelan, por un lado que la institución representa una alternativa viable para la ciudadanía, ya establecida y con cierto nivel de reconocimiento social y de sus pares universitarias; por otro lado y en términos de cobertura, como garante de un derecho que pretende universalizarse, resulta a todas luces insuficiente para una metrópoli como la capital mexicana. En el marco de su vigésimo aniversario, las reflexiones sobre esta casa de estudios pasan por cómo es ejemplo respecto a la concreción de la prerrogativa de acceso a la formación universitaria, omitiendo procesos selectivos y cobro de cuotas, pero también sobre las posibilidades reales de una institución en cuanto a garantizarla para todo aspirante que la exija.

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1. La educación superior en México

A diferencia del capítulo anterior, en esta parte de la investigación no se hará una descripción estadística de la educación superior en nuestro país, en virtud de que tal asignatura corresponde a anuarios y almanaques. A lo largo del capítulo se abordará a la esfera universitaria desde una perspectiva sistémica: conociendo sus organismos y las pautas que permiten el funcionamiento que actualmente presenta. En este sentido, es necesaria una definición básica de los alcances del binomio conceptual “educación superior” para esta investigación.

Como en la mayoría de las naciones desarrolladas o en vía de serlo, en México la educación universitaria es polifacética y compleja: es al mismo tiempo un nivel educativo y un sistema con instituciones trabajando en paralelo, con objetivos diferenciados pero una meta en común: la formación de cuadros de profesionales y posgraduados que se inserten en el aparato productivo y la producción científica en los ámbitos local, nacional, regional o global.

El conjunto de instituciones que integran el sistema de educación superior en México tiene como rasgo principal la heterogeneidad y la diversidad. Incluye instituciones de diferente tipo, con distintos regímenes y formas de sostenimiento, como las autónomas y no autónomas, públicas y particulares, estatales, federales, universitarias, tecnológicas, normales e interculturales; incluye el nivel de licenciatura y el de posgrado (especialidad, maestría y doctorado) (Chehaibar, L., Alcántara, A., Athié M., Canales, A., Díaz Barriga, A., Ducoing, P., Inclán, C., Márquez, A., Pontón, C., Valle., A., Ruiz, E. y Zorilla, J., 2012, p. 37).

Esta condición doble de la educación superior complica a su vez el análisis de la misma desde una perspectiva de derechos humanos, pues si bien la educación es un derecho básico universal, este se concretiza como un bien -para el caso público-, administrado por autoridades que la brindan a la población como un servicio. De manera que las dependencias gubernamentales deben diseñar, instrumentar, operar y evaluar políticas públicas que favorezcan la vigencia de un derecho humano, que en la práctica, depende de condicionantes como los acuerdos políticos entre fracciones gobernantes, la suficiencia de recursos tanto de la federación como de las entidades,

los objetivos de las propias instituciones, las características demográficas y el nivel socioeconómico de la población a la que van dirigidas, entre otras de similar importancia al momento de concebir a la formación universitaria como un derecho fundamental.

De ahí la importancia de entender, más que describir, el funcionamiento y fundamento de la educación superior y de un sistema de universidades con una premisa de derechos humanos que debe pasar necesariamente del pronunciamiento idílico de las declaraciones y los convenios a la implementación de estrategias y acciones concretas de administración pública. Dilema que, dicho sea de paso, se ha identificado y continúa siendo parte de la cuestión educativa desde hace ya varias décadas atrás.

La educación sería un derecho, una obligación y también una garantía de igualdad ciudadana, al tiempo que la ley escrita constituiría su garantía jurídica. Esta concepción, que evidentemente vincula a la idea de educación con las de nación, ciudadanía, equidad y progreso fue, en esencia, la filosofía básica de las políticas educativas modernas [...] El estímulo educativo producido por las políticas así inspiradas en América Latina en los últimos 40 años logró avances importantes [...] con repercusiones sobre la movilidad social y la modernización de las estructuras sociales. Pero fue menos lineal y armónico de lo previsto y demostró alcances limitados [...] Así, como se ha señalado, la educación, de ser uno de los remedios propuestos a los problemas del desarrollo, ha pasado ella misma a ser un asunto que reclama solución (Varela, 1998, pp. 33-34).

2.1.1. Los organismos

Líneas arriba se esbozaron los componentes de complejo sistema universitario mexicano. El mosaico de instituciones y regímenes legales que las sustentan ha dado pauta para una gran cantidad de estudios que van desde sus orígenes novohispanos, su trayectoria e importancia dentro y fuera de su contexto regional o nacional, sus formas de organización y gobernanza interna, su relación con el Estado y cómo éste las evalúa, entre otros ejes temáticos. Para efectos de esta investigación, centraremos la atención en el tipo de institución y la función que desempeña dentro del referido sistema nacional.

I. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP)¹¹, actualmente en México se reconocen como Universidades Federales, es decir, del ámbito nacional y con un financiamiento base mayoritariamente asignado en el Presupuesto Público de la Federación para el ejercicio fiscal de cada año, a las siguientes instituciones:

1. Universidad Nacional Autónoma de México
2. Instituto Politécnico Nacional
3. Universidad Autónoma Metropolitana
4. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
5. Universidad Autónoma de Chapingo
6. Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México
7. Universidad Pedagógica Nacional

Aunque nominalmente no se denominen “universidades”, la SEP incluye en esta categoría a los siguientes centros de educación superior e investigación especializada:

1. El Colegio de México
2. Centro de Investigación y Docencia Económicas

Dentro de esta categoría, además, hay que distinguir entre las Universidades Federales que son autónomas, estatus reconocido por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Artículo 3º, Fracción VII, de aquellas que no lo son y siguen bajo la rectoría del Estado. La autonomía es un valor sustancial para las instituciones de educación superior en México, pues les dota de un régimen jurídico particular.

La Universidad pública autónoma mexicana hoy es un organismo descentralizado del Estado y no de la administración pública, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, no depende de ninguno de los tres poderes tradicionales. En la designación de sus órganos de gobierno solo participa la comunidad universitaria, es prestador de servicio público y no se guía por intereses de partido o de coyuntura. Es autónomo respecto a todo poder, partido político y grupo o factor de poder. No está sujeto a instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad o persona ajena a él [y] genera su propia normativa jurídica interna... (Marsiske, 2018, p. 153).

¹¹ Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/universidades-publicas-federales-educacion-superior>, visto 24 de agosto 2021

En lo académico y lo organizacional, la autonomía universitaria es una condición idónea para guarecer la libre cátedra, la libertad de pensamiento, el crecimiento estamental y la vinculación de las instituciones de nivel superior con la sociedad que las subsidia. Representa, por otro lado, un necesario ejercicio de conciliación política con los agentes del Estado y de armonización jurídica, derivado del estatus legal que esa autarquía les confiere. En particular, con respecto al derecho a la educación y su progresividad que busca alcanzar al nivel superior, algunas políticas implementadas por las universidades públicas pueden contraponer lo estipulado en otras normativas, por lo menos en cuanto al principio de universalidad: díganse los exámenes de admisión, el cobro de cuotas y el criterio de excelencia académica para el otorgamiento de apoyos, como becas y otros estímulos económicos por desempeño escolar. Este punto se analizará como cuestión de fondo en el siguiente capítulo.

II. Un segundo tipo de universidades e institutos de enseñanza superior que integran el sistema nacional y son fundamentales para una cobertura que no logran las instituciones federales, son las Universidades Estatales. Tomando como criterio la categorización de la SEP¹², la saga histórica de estos organismos (que remiten a sus antecedentes novohispanos, la emisión de decretos o leyes fundacionales por parte del Poder Ejecutivo y Legislativo Estatal), así como al hecho de que la principal fuente de financiamiento para su operatividad son las partidas presupuestales asignadas, en primer orden por el Gobierno Federal y en un segundo plano, por los Congresos de sus respectivas entidades, en México existen como mínimo, las siguientes:

¹² Recuperado de https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/publicas_estatales.html, visto el 24 agosto 2021

1. Universidad Autónoma de Aguascalientes
2. Universidad Autónoma de Baja California
3. Universidad Autónoma de Baja California Sur
4. Universidad Autónoma de Campeche
5. Universidad Autónoma del Carmen
6. Universidad Autónoma de Coahuila
7. Universidad de Colima
8. Universidad Autónoma de Chiapas
9. Universidad Autónoma de Chihuahua
10. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
11. Universidad Juárez del Estado de Durango
12. Universidad de Guanajuato
13. Universidad Autónoma de Guerrero
14. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
15. Universidad de Guadalajara
16. Universidad Autónoma del Estado de México
17. Universidad de Michoacana de San Nicolás Hidalgo
18. Universidad Autónoma del Estado de Morelos
19. Universidad Autónoma de Nayarit
20. Universidad Autónoma de Nuevo León
21. Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
22. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
23. Universidad Autónoma de Querétaro
24. Universidad Autónoma de Quintana Roo
25. Universidad Autónoma de San Luis Potosí
26. Universidad Autónoma de Sinaloa
27. Universidad de Sonora
28. Instituto Tecnológico de Sonora
29. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
30. Universidad Autónoma de Tamaulipas
31. Universidad Autónoma de Tlaxcala
32. Universidad Veracruzana
33. Universidad Autónoma de Yucatán
34. Universidad Autónoma de Zacatecas

Adicionalmente al listado hay que incorporar a la UACM, que según se vio en el capítulo anterior, es un organismo público autónomo de la demarcación antes llamada Distrito Federal y al Instituto de Educación Superior Rosario Castellanos, un “órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México, con autonomía técnica, académica y de gestión.”¹³ Este nuevo centro de enseñanza superior fue creado en 2019, se le considera la segunda institución universitaria endémica de la capital del país y es presentada, al igual que en su momento la UACM, como la estrategia de la Jefatura de Gobierno de la CDMX en materia de accesibilidad al derecho a la educación superior.

En dos años el Instituto [...] incrementó su matrícula escolar en un 77% de acuerdo con informes de su directora general [quien] indicó que actualmente cuentan con 17 mil 703 alumnos, 10 mil 703 mujeres y 6 mil 993 hombres, los cuales cursan alguna de las 17 licenciaturas ya sea en la modalidad a distancia o en alguno de sus cinco planteles (Roa, 2021, s/p).

¹³ Recuperado de <https://www.rcastellanos.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>, visto el 26 de agosto 2021

Las Universidades Estatales son organismos de relevancia trascendental para la masificación de la educación superior en el país y para el desarrollo económico, científico, tecnológico y cultural de sus respectivas entidades. Algunas de ellas alcanzan incluso reconocimiento fuera de las fronteras de su propio Estado o del país, siendo casi tan relevantes como las Universidades Federales y aspirando, como aquellas, a su integración global, pues desde finales de la década de 1990 y hasta la actualidad “parece haber consenso entre los distintos actores de la educación superior sobre la necesidad de que los profesionales cuenten con actitudes, competencias y conocimientos que les permitan desenvolverse y trabajar en un mundo globalizado, interconectado y multicultural” (Jaramillo, s.f., párr. 2).

Si bien en esta tipificación no aparecen todas las instituciones de educación superior públicas creadas y subsidiadas en cada Estado, lo cierto es que las señaladas han mantenido un desempeño y vinculación con su entorno local constantes, lo que avala sean reconocidas como las “máximas casas de estudios” de sus respectivas entidades.

A manera de conclusiones, podría decirse que las universidades públicas estatales adoptan diversos patrones de colaboración [...] que en parte pueden explicarse por las características específicas de sus respectivos medios productivos [...] cabe señalar que las universidades públicas estatales no solamente tienen un alto potencial de influencia en el desarrollo regional debido a su papel estratégico en la generación de conocimiento y en la formación de recursos de alto nivel, sino también a la diversidad de campos del conocimiento que cultivan, ya que ello es propicio al trabajo multidisciplinario y a nexos más estrechos entre la investigación básica y la aplicada (Luna, 2001, p. 54).

III. El tercer tipo de instituciones de educación profesional que se creó en el año 1991 como un subsistema en sí mismo para brindar formación de nivel Técnico Superior, Licenciatura o Ingeniería e Ingeniería Técnica, son las Universidades Tecnológicas. Las “UT” son organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales. De nueva cuenta, considerando los datos públicos de la SEP¹⁴ sobre estos organismos, nuestro país cuenta con las siguientes:

¹⁴ Recuperado de www.educacionsuperior.sep.gob.mx/u_tecnologicas.html, visto el 26 de agosto 2021

1. Universidad Tecnológica "Emiliano Zapata" del Estado de Morelos
2. Universidad Tecnológica de Acapulco
3. Universidad Tecnológica de Aguascalientes
4. Universidad Tecnológica de Altamira
5. Universidad Tecnológica Paso del Norte
6. Universidad Tecnológica de Bahía de Banderas
7. Universidad Tecnológica de Cadereyta
8. Universidad Tecnológica de Calvillo
9. Universidad Tecnológica de Camargo
10. Universidad Tecnológica de Campeche
11. Universidad Tecnológica de Cancún
12. Universidad Tecnológica de Candelaria
13. Universidad Tecnológica de Chetumal
14. Universidad Tecnológica de Chihuahua
15. Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez
16. Universidad Tecnológica de Coahuila
17. Universidad Tecnológica de Corregidora
18. Universidad Tecnológica de Culiacán
19. Universidad Tecnológica de Durango
20. Universidad Tecnológica de Escuinapa
21. Universidad Tecnológica de Etchojoa
22. Universidad Tecnológica de Guaymas
23. Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora, Veracruz
24. Universidad Tecnológica de Hermosillo, Sonora
25. Universidad Tecnológica de Huejotzingo
26. Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros
27. Universidad Tecnológica de Jalisco
28. Universidad Tecnológica de la Babícora
29. Universidad Tecnológica de la Costa
30. Universidad Tecnológica de la Costa Grande de Guerrero
31. Universidad Tecnológica de La Huasteca Hidalguense
32. Universidad Tecnológica de La Laguna
33. Universidad Tecnológica de La Laguna Durango
34. Universidad Tecnológica de La Paz
35. Universidad Tecnológica de la Región Carbonífera Coahuila
36. Universidad Tecnológica de la Región Centro de Coahuila
37. Universidad Tecnológica de la Región Norte de Guerrero
38. Universidad Tecnológica de La Riviera Maya
39. Universidad Tecnológica de la Selva
40. Universidad Tecnológica de la Sierra
41. Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense
42. Universidad Tecnológica de la Sierra Sur de Oaxaca
43. Universidad Tecnológica de la Tarahumara
44. Universidad Tecnológica de La Zona Metropolitana de Guadalajara
45. Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana del Valle de México
46. Universidad Tecnológica de León
47. Universidad Tecnológica de los Valles Centrales de Oaxaca
48. Universidad Tecnológica de Manzanillo
49. Universidad Tecnológica de Matamoros
50. Universidad Tecnológica de Morelia
51. Universidad Tecnológica de Nayarit
52. Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl
53. Universidad Tecnológica de Nogales, Sonora
54. Universidad Tecnológica de Nuevo Laredo
55. Universidad Tecnológica de Oriental
56. Universidad Tecnológica de Paquimé
57. Universidad Tecnológica de Parral
58. Universidad Tecnológica de Poanas
59. Universidad Tecnológica de Puebla
60. Universidad Tecnológica de Puerto Peñasco
61. Universidad Tecnológica de Querétaro
62. Universidad Tecnológica de Rodeo
63. Universidad Tecnológica de Salamanca

64. Universidad Tecnológica de San Juan del Río, Querétaro
65. Universidad Tecnológica de San Luis Potosí
66. Universidad Tecnológica de San Luis Río Colorado
67. Universidad Tecnológica de San Miguel de Allende
68. Universidad Tecnológica de Santa Catarina
69. Universidad Tecnológica de Tabasco
70. Universidad Tecnológica de Tamaulipas Norte
71. Universidad Tecnológica de Tecamachalco
72. Universidad Tecnológica de Tecámac
73. Universidad Tecnológica de Tehuacán
74. Universidad Tecnológica de Tijuana
75. Universidad Tecnológica de Tlaxcala
76. Universidad Tecnológica de Torreón
77. Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji
78. Universidad Tecnológica de Tulancingo
79. Universidad Tecnológica de Xicoteppec de Juárez
80. Universidad Tecnológica del Centro
81. Universidad Tecnológica del Centro de Veracruz
82. Universidad Tecnológica del Estado de Zacatecas
83. Universidad Tecnológica del Mar de Tamaulipas Bicentenario
84. Universidad Tecnológica del Mayab
85. Universidad Tecnológica del Norte
86. Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes
87. Universidad Tecnológica del Norte de Coahuila
88. Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato
89. Universidad Tecnológica del Poniente
90. Universidad Tecnológica del Sur de Sonora
91. Universidad Tecnológica del Sur del Estado de Morelos
92. Universidad Tecnológica del Sur del Estado de México
93. Universidad Tecnológica del Sureste de Veracruz
94. Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato
95. Universidad Tecnológica del Usumacinta
96. Universidad Tecnológica del Valle de Toluca
97. Universidad Tecnológica del Valle del Mezquital
98. Universidad Tecnológica El Retoño
99. Universidad Tecnológica Fidel Velázquez
100. Universidad Tecnológica Gral. Mariano Escobedo
101. Universidad Tecnológica Junta de los Ríos
102. Universidad Tecnológica Linares
103. Universidad Tecnológica Metropolitana
104. Universidad Tecnológica Regional del Sur

Mención aparte precisa el Tecnológico Nacional de México (TECNM)¹⁵. Esta institución fue creada por Decreto Presidencial en 2014, tras una reestructuración de sistema educativo nacional iniciada en 2005. El TECNМ se fundó como órgano desconcentrado de la SEP, con el objetivo de sustituir a la anterior Dirección General que coordinaba el subsistema de educación superior tecnológica. La integración de este Tecnológico es un claro ejemplo de la complejidad del sistema universitario mexicano, pues “está constituido por 254 instituciones, de las cuales 126 son Institutos Tecnológicos Federales, 122 Institutos Tecnológicos Descentralizados, cuatro

¹⁵ Recuperado de <https://www.tecnm.mx/?vista=Historia>, visto el 26 de agosto 2021

Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE), un Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIIDET) y un Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET).” El TECNM es una entidad constituida por una gran diversidad de organismos federales y desconcentrados, distribuidos en 8 regiones del país, que si bien operan en los ámbitos locales y regionales, alcanzan la categoría de institución nacional.

IV. Existe otro tipo de instituciones formativas de nivel superior con perfil predominantemente pragmático, las Universidades Politécnicas: organismos públicos descentralizados de la administración de su respectiva entidad federativa. Fueron creadas en 2001 “y se diseñaron para ofrecer, principalmente, carreras de ingeniería y estudios de posgrado [...] Los programas académicos en estas universidades poseen tres rasgos distintivos: docencia, investigación aplicada y vinculación.”¹⁶

Estos organismos se articulan con el sector productivo en manera más directa que otras instituciones, pues esa es su principal misión: atender las demandas del mercado laboral en su ámbito. Para ello, desde sus orígenes se reformularon las rutas curriculares a manera de planes de estudio cuatrimestrales intensivos, con dosificación de teoría y un proyecto industrial final.

En el modelo se prevé la contratación de ingenieros de las plantas industriales como personal académico de tiempo parcial, quienes acompañarán y formarán parte de los equipos de trabajo, constituidos por estudiantes y académicos de la universidad que enfrentarán y solucionarán los problemas en las propias instalaciones industriales [...] El modelo de las universidades politécnicas, ciertamente rompe con la formación tradicional de los ingenieros en el país (De la Garza, 2003, pp. 79-80).

De acuerdo a la información que dispone la SEP¹⁷, a continuación se enlistan las universidades politécnicas mexicanas.

¹⁶ Recuperado de <http://www.upbc.edu.mx/Universidad/Institucion.html>, visto el 27 de agosto 2021

¹⁷ Recuperado de https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/u_politecnicas.html, visto el 27 de agosto 2021

1. Universidad Politécnica de Aguascalientes
2. Universidad Politécnica de Baja California
3. Universidad Politécnica de Chiapas
4. Universidad Politécnica de Tapachula
5. Universidad Politécnica de Chihuahua
6. Universidad Politécnica de Piedras Negras
7. Universidad Politécnica de Ramos Arizpe
8. Universidad Politécnica Cuencamé
9. Universidad Politécnica de Durango
10. Universidad Politécnica de Gómez Palacio
11. Universidad Politécnica de Tecámac
12. Universidad Politécnica de Texcoco
13. Universidad Politécnica del Valle de México
14. Universidad Politécnica del Valle de Toluca
15. Universidad Politécnica de Guanajuato
16. Universidad Politécnica Juventino Rosas
17. Universidad Politécnica de Pénjamo
18. Universidad Politécnica del Bicentenario
19. Universidad Politécnica del Estado de Guerrero
20. Universidad Politécnica de Francisco I. Madero
21. Universidad Politécnica de Huejutla
22. Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo
23. Universidad Politécnica de Pachuca
24. Universidad Politécnica de Tulancingo
25. Universidad Politécnica de la Zona Metropolitana de Guadalajara
26. Universidad Politécnica de Lázaro Cárdenas
27. Universidad Politécnica de Uruapan
28. Universidad Politécnica del Estado Morelos
29. Universidad Politécnica de Apodaca
30. Universidad Politécnica de Amozoc
31. Universidad Politécnica Metropolitana de Puebla
32. Universidad Politécnica de Puebla
33. Universidad Politécnica de Querétaro
34. Universidad Politécnica de Santa Rosa Jáuregui
35. Universidad Politécnica de Bacalar
36. Universidad Politécnica de Quintana Roo
37. Universidad Politécnica de San Luis Potosí
38. Universidad Politécnica del Mar y la Sierra
39. Universidad Politécnica de Sinaloa
40. Universidad Politécnica del Valle de Évora
41. Universidad Politécnica del Centro
42. Universidad Politécnica del Golfo de México
43. Universidad Politécnica Mesoamericana
44. Universidad Politécnica de Altamira
45. Universidad Politécnica de la Región Ribereña
46. Universidad Politécnica de Victoria
47. Universidad Politécnica de Tlaxcala Región Poniente
48. Universidad Politécnica de Tlaxcala
49. Universidad Politécnica de Huatusco
50. Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas
51. Universidad Politécnica de Zacatecas

V. El siguiente tipo de instituciones de educación superior que por sí mismas se estiman como otro subsistema, son las Universidades Interculturales. Fueron creadas una vez sobrevenida la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal (detalle que no es menor si consideramos que eso representó el arribo de un grupo dominante de corte conservador) y desde una perspectiva de política social de atención a las exigencias de los pueblos originarios de nuestro país; en este caso, de acceso a la educación profesional, reconociendo que otros modelos e instituciones habían descuidado esta asignatura, por lo menos a la fecha de creación de los primeros organismos de este tipo, en 2003.

La creación del subsistema de Universidades Interculturales (UI) en México se inscribe dentro del conjunto de acciones de política pública implementadas durante las últimas dos décadas por parte de los gobiernos federales en atención a diversas demandas de los pueblos originarios del país, entre otras, la de acceder a una educación superior cultural y lingüísticamente pertinente. El subsistema de UI gestionado por la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), adscrita a la Secretaría de Educación Pública (Tapia, 2016, p. 8).

Aunque el número de estos organismos que se citan en artículos especializados y notas periodísticas refieren entre 10 y 12 de ellos, en el portal de la SEP¹⁸ se consiguen los siguientes:

1. Universidad Intercultural de Chiapas
2. Universidad Intercultural del Estado de Guerrero
3. Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo
4. Universidad Intercultural del Estado de México
5. Universidad Intercultural Indígena de Michoacán
6. Universidad Intercultural del Estado de Puebla
7. Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo
8. Universidad Intercultural de San Luis Potosí
9. Universidad Autónoma Indígena de México
10. Universidad Intercultural del Estado de Tabasco

El subsidio que permite la operatividad de estos organismos podría considerarse como paritario, pues estas universidades “son Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Estatales, y en la mayoría de los casos la Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública, les otorga el 50% del subsidio, y el otro 50% los Estados sede” (Universidad Intercultural de Chiapas, 2017, s/p).

VI. Finalmente, como un sexto tipo de instituciones de educación de nivel superior que integra el sistema nacional, se ubican las Escuelas Normales. Estas instituciones se enfocan en la formación de cuerpos docentes para los niveles básicos y medio superior. En sí misma, la educación normalista es un universo de dependencias, organismos, estamentos, programas académicos y áreas de especialización que van desde la profesionalización de la enseñanza preescolar hasta la

¹⁸ Recuperado de <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/interculturales.html>, visto el 27 de agosto 2021

educación y cultura física, la educación especial para integrar a personas con discapacidades, la actualización magisterial, la innovación educativa, entre muchas otras aristas. Súmese a lo anterior que, al igual que las categorías 1 y 2 (universidades federales / universidades estatales), en el subsistema normalista también hay organismos con denominación nacional (vr.g., Benemérita Escuela Nacional de Maestros) y organismos de adscripción a su entidad federativa (vr.g., Escuela Normal Superior del Estado de México).

Por lo que respecta a su categorización dentro del nivel superior, es necesario subrayar que esto es relativamente reciente, tomando en cuenta que la saga histórica de esta institución remite a su creación, en algunos casos como la Benemérita Nacional, desde el siglo XIX (1887).

Mediante el Acuerdo publicado el 23 de marzo de 1984, la educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades fue elevada al grado académico de licenciatura. Como instituciones de educación superior, se estableció que las escuelas normales debían realizar tanto actividades de docencia como de investigación educativa y de difusión cultural. Para cumplir con estos propósitos, los planes y programas impartidos en ellas se transformaron, entre otros aspectos, considerando como antecedente inmediato los estudios de bachillerato y las peculiaridades de algunas escuelas. [...] Además, para asegurar la congruencia entre los preceptos jurídicos que ubicaban a la educación normal en el tipo superior y el marco académico institucional específico, se propuso también el desarrollo de un programa de superación para su personal académico (Medrano, Ángeles y Morales, 2017, p.15).

De acuerdo a la fuente consultada (Medrano, Ángeles y Morales, 2017), en México se contabilizaron para el ciclo escolar 2015-2016, un total de 460 organismos que se categorizan como normales de los siguientes subtipos:

- Escuelas normales
- Normales superiores
- Normales experimentales
- Centros regionales de educación normal
- Normales rurales

- Normales urbanas
- Centros de actualización del magisterio
- Escuelas nacionales de maestros
- Escuelas de educación física
- Escuelas de educación artística

Nuevamente, dentro de estos subtipos hay que distinguir en las que son organismos públicos y los establecimientos privados. De manera que, para efectos de esta investigación, en el sistema nacional de organismos de formación profesional se contabilizan 266 normales públicas. Este ejemplo, similar al del TECNM, nos revela lo complejo que es el entendimiento de la educación superior en México cuando se le observa de manera minuciosa.

Es de suma importancia señalar que existen otros organismos públicos que igualmente ofrecen formación profesional que no son aludidos en las categorizaciones anteriores, dado sus características y objetivos institucionales.¹⁹ Si bien no serán tipificadas en esta parte de la investigación (pues no es el objetivo integrar un catálogo exhaustivo, según se precisó al inicio de este capítulo), de así requerirlo el análisis, serán citadas o incorporadas en subsecuentes apartados. Por mencionar los más identificables:

- Universidades castrenses (*v.gr*: Universidad del Ejército y Fuerza Aérea; Universidad Naval).
- Escuelas de las Secretarías o dependencias públicas de salud (*vr.g*: Escuela de Dietética y Nutrición del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).
- Institutos especializados para la impartición de justicia (*vr.g*: Instituto Nacional de Ciencias Penales).
- Centros de educación artística (*vr.g*: Escuela Superior de Música del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura)
- Centros de educación en cultura física y deporte (*vr.g*: Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos).
- Escuela Nacional de Antropología e Historia, órgano del Instituto Federal en comento, que a su vez depende del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y de la SEP.

¹⁹ Recuperado de https://educacionsuperior.sep.gob.mx/otras_ies.html, visto el 22 de septiembre 2021

Tomando en cuenta todas las consideraciones de la catalogación desglosada hasta esta parte de la investigación, debería ser posible elaborar una generalización con dos variables que permiten dimensionar el sistema nacional universitario: total de instituciones públicas y total de estudiantes inscritos en ellas.

I) *Total de instituciones de educación superior públicas en México.* Obtener este dato base resulta, de cierta manera, ejemplificativo de lo complejo que es conceptualizar al sistema universitario, pues depende de la fuente de consulta y los criterios que para integrar su base.

- a) En apego a los criterios establecidos por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, esta autoridad educativa reconoce en sus portales web oficiales, en números redondos, entre 800 y 900 organismos públicos, incluyendo además de los tipos ya expuestos, las Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario y los Centros Públicos de Investigación.
- b) De acuerdo al Directorio Nacional de Instituciones de Educación Superior de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), al aplicar los criterios de búsqueda “Grupo de instituciones: todas” y “Tipo: públicas”, se contabilizan 1233 organismos, entre Universidades, Institutos, Escuelas, Colegios y Centros de formación universitaria.²⁰

II) *Total de estudiantes matriculados.* Para efectos de un corte con datos formales, se consideran datos generados durante el último ciclo escolar concluido.

- De acuerdo a los Anuarios Estadísticos de la ANUIES, se contabilizaron 4 millones, 983 mil, 204 personas inscritas en un organismo de educación superior al cierre del ciclo 2020-2021.²¹
- Según la SEP, para el mismo ciclo, se contabilizaron 4 millones, 30 mil, 644 personas inscritas en un organismo de educación superior (SEP, 2021, p. 36).

Es indispensable señalar que en ambos casos, las cifras aglutinan tanto estudiantes del sistema universitario público como aquellos que se encuentran cursando sus estudios superiores en instituciones privadas. En aras de contar con una base numérica estandarizada, para efectos de esta investigación se tomará como criterio las cifras de la SEP, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

²⁰ Recuperado de <http://www.anui.es.mx/html/diries/index.php>, última vista 27 de septiembre 2021

²¹ Recuperado de <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>, visto el 30 de septiembre de 2021

- *Estudiantes matriculados en organismos públicos de educación superior*: 2 millones, 881 mil, 605 personas, que representa el 71.5% del total nacional (SEP, 2021, p. 36).

2.1.2. Las pautas de funcionamiento

Ya enunciados la mayor parte de los órganos que componen el sistema nacional universitario y su alcance en términos de cobertura, es preciso revisar cuáles son las reglas de su operación. Siguiendo el mismo enfoque sistémico planteado al inicio de este capítulo, es posible comprender la reglamentación de la educación superior en tres niveles, de los cuales se citarán las normativas sustantivas y las referenciales, y así como la armonización de éstas.

I. En el primer nivel se ubican las leyes federales, conocidas como Regulación de la Educación en Materia Federal. En este bloque “se incluyen las normas jurídicas relativas al proceso de enseñanza aprendizaje y a la educación como principal función de la SEP, tomando en consideración a los sujetos que en el intervienen y las relaciones que entre ellos se generan, así como la vinculación entre autoridades y sociedad” (SEP, s.f., s/p).

Tabla1. Los marcos normativos sustanciales de este nivel en orden jerárquico

Grado	Marco	Articulado	Materia
<i>Primero.</i> Base del sistema jurídico mexicano y fuente de legitimidad de las políticas públicas del Estado	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917)	3°	La educación como derecho, el reconocimiento de la autonomía universitaria y la obligatoriedad del Estado ante la educación superior.
		5°	Ejercicio lícito de las profesiones y requisitos para obtener un título para ejercerlas.
		73°	Facultades del Congreso de la Unión para la creación del sistema de carrera para docentes y la organización y sostenimiento de escuelas de de nivel superior y profesional en el país.
<i>Segundo.</i> Aplicación de las principios y cláusulas constitucionales	Ley General de Educación (LGE, 2019)	Capítulo IV. “Del tipo de educación superior”. Artículos	Regular la educación que imparte el Estado (Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios), mediante sus organismos, considerándola como un servicio público que está sujeto a su rectoría.

para las disposiciones y fines de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno		47 a 51 ²²	
	Ley General de Educación Superior (LGES, 2020)	Todos	Establecer las bases para cumplir con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación superior.

Fuente: elaboración propia

II. En el segundo nivel se hallan las normativas estatales que regulan la educación pública en cada entidad. Todos los Estados que integran nuestro país cuentan con una Ley de Educación y en todas, sin excepción, se sanciona que el gobierno local debe sentar las bases y disponer de los recursos necesarios para brindarla. Algunas entidades incluso ya se han armonizado las normativas locales a lo dispuesto en la LGES decretada en 2020. Véanse dos ejemplos.

- a) De acuerdo al Artículo 30 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicada el 17 de junio del año 2020, la “obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual garantizará para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones. Las políticas que lleven a cabo las autoridades el Estado se realizarán con base en lo establecido en la Ley General de Educación Superior” (Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, s.f.).
- b) La Comisión de Educación de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla aprobó por unanimidad el Decreto de la Ley de Educación Superior local. “El propósito es abrogar la Ley de Educación Superior del Estado y expedir una nueva Ley de Educación Superior para adecuarla a lo establecido en la nueva Ley general en la materia, con la finalidad de establecer las bases para dar cumplimiento a la obligación de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior y sus cuatro dimensiones en términos de la Ley de Educación del Estado” (Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2021).

²² Es preciso subrayar que a lo largo de este marco normativo se dedican más artículos en materia o relativos a la educación superior, profesional y la carrera docente. El capítulo citado es el específico para este nivel educativo.

En este sentido, como lo marca la jerarquía jurídica del Estado Mexicano, es de esperarse que en los próximos años otras Legislaturas Estatales entren al proceso de armonización de sus marcos normativos en la materia, a la LGES de 2020, en cumplimiento del mandato constitucional que sienta las bases de las políticas públicas para los gobiernos de la federación. No es motivo de este trabajo, pero vale la pena señalar que los escenarios de negociación política que esto conlleve pueden abonar a la rápida implantación de las disposiciones de la LGES o su estancamiento en debates legislativos sobre la viabilidad presupuestal y operativa de las mismas.

III. Por último, es forzoso tener en cuenta un tercer nivel: la legislación universitaria. Esto es relevante, sobre todo para los casos de las instituciones de educación superior públicas autónomas. Si bien no es jurídicamente posible que la normativa interna de las universidades se contraponga con lo consagrado en cualquier ley del país, debe considerarse que al contar con facultades legales de autogobierno y autorregulación, cualquier reforma a la legislación universitaria necesaria para hacer operativas las garantías que consigna la LGES debe, por lo menos, ser conciliada con los órganos de gobierno colegiados de los organismos autónomos.

La facultad de autonormación es una de las prerrogativas más importantes que le confiere a nuestra Máxima Casa de Estudios su estatus de autonomía universitaria otorgado por el artículo 3 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 121 de la particular del Estado. Al efecto, la jerarquía del orden jurídico universitario se encuentra encabezada por la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, seguida en forma descendente del Estatuto Universitario, los Reglamentos Generales, los Acuerdos, los Lineamientos y los Reglamentos Interiores de las unidades académicas (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, s.f., s/p).

Particularmente, son dos las atribuciones de las instituciones autónomas que deberán pasar por revisiones ante lo dispuesto en la LGES. Véanse los siguientes ejemplos.

La política de admisión. Determinadas por reglamentos decretados por los órganos de gobiernos universitarios legalmente constituidos, a saber sus Consejos. Ejemplo:

- **Reglamento General de Ingreso de Alumnos a la Universidad de Guadalajara. Artículo 14.**²³ Las autoridades universitarias competentes tomarán en consideración, para la selección o admisión de alumnos a la Universidad de Guadalajara, los siguientes:

III. Que el aspirante haya presentado las siguientes pruebas:

- a) Examen de aptitud;
- b) Examen de conocimientos, cuando así lo establezca el Centro Universitario respectivo o el Sistema de Educación Media Superior; y
- c) Curso propedéutico, cuando así se requiera

Las políticas de recaudación e ingresos. Con base en su condición autonómica, las universidades se dotan de mecanismos de financiamiento propios, a la par del presupuesto asignado por el gobierno federal y las aportaciones estatales:

- **Reglamento General de Ingresos y Egresos de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Artículo 4.**²⁴ Para efecto de esta normatividad, los Ingresos se clasifican en Ordinarios y Extraordinarios.

I. *Ingresos ordinarios.* Se consideran ingresos ordinarios las aportaciones, subsidios y subvenciones que reciba la Universidad del Gobierno Estatal, Federal y Municipal, así como los derechos y cuotas que por sus servicios recaude. Estos ingresos están sujetos al Reglamento del Patrimonio y demás disposiciones aplicables.

Sobre este tema, la LGES atiende en su Título Sexto el tema del financiamiento de la educación superior y cómo las disposiciones de ésta no van en detrimento de las finanzas internas de las instituciones de educación superior. Específicamente, en su Artículo 66, sanciona: “Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, a partir de la disponibilidad presupuestaria derivada del financiamiento previsto en esta Ley, con el apoyo de las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, propondrán mecanismos para

²³ Recuperado de https://cuci.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/reglamento_general_de_ingreso.pdf, visto el 30 de septiembre 2021

²⁴ Recuperado de http://transparencia.uanl.mx/secciones/normatividad_vigente/archivos/LyR09/15ingresos.pdf, visto el 30 de septiembre 2021

la transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos, sin que en ningún caso se afecte el cumplimiento de sus fines ni las finanzas institucionales.”²⁵

Al ser uno de los motivos nodales de esta investigación, la viabilidad de esta disposición y los posibles escenarios que ello plantee para la vida interna de las universidades públicas autónomas se analizarán a fondo en el capítulo siguiente.

2.2. La reforma constitucional del artículo 3° de 2019

Como anticipa lo revisado hasta este punto, la citada LGES de 2020 es producto de un proceso de reformas legislativas que se iniciaron, es preciso señalarlo, tras la alternancia en el poder político en México, luego de las elecciones de 2018. Mediante ellas, la actual administración federal y la fracción partidista que le representa en el Congreso de la Unión busca implementar su visión de Estado.

El 15 de mayo de 2019 se promulgó el decreto de reforma a los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] La reforma del artículo tercero significa un viraje en la orientación de la política educativa aplicada en México especialmente en las dos últimas administraciones [...] de inicio resulta indispensable asegurar que las leyes secundarias y las políticas derivadas establezcan metas y plazos pertinentes y adecuados al tamaño y la complejidad de nuestro sistema educativo, y se eviten los apresuramientos que caracterizaron los dos primeros años de implementación de la reforma de 2013 (Instituto Belisario Domínguez, 2019, p. 1).

En lo que respecta al nivel superior, la reforma del 2019 “establece la obligación del Estado de fomentar la inclusión de los jóvenes y su permanencia en la educación superior, proporcionando medios de acceso a las personas que cumplan los requisitos establecidos por las instituciones públicas.” (Instituto Belisario Domínguez, 2019, p. 4) Evidentemente para la actual administración federal actualizar la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 era insuficiente para cimentar una nueva política de educación superior. Esto detonó dos procesos con sus respectivas implicaciones para los poderes políticos:

a) Legislativas:

²⁵ Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf, visto el 30 de septiembre 2021

- Expedir una nueva Ley General de Educación Superior a más tardar en 2020, considerando ya en este nivel a las escuelas Normales.

b) Ejecutivas:

- Incluir los recursos necesarios para la obligatoriedad de la educación superior en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios.
- Establecer un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la gratuidad de los estudios universitarios en organismos públicos.

Para ello, se retomaron líneas de trabajo que se sistematizan en el documento “Visión y acción 2030: propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México”, publicado en 2018 y que puede considerarse el punto de partida de la concertación de la nueva normativa federal en cuestión. En dicho documento, dada “la naturaleza y los alcances de los cambios propuestos, se considera un horizonte temporal para el año 2030. Las metas propuestas se estima factible alcanzarlas en el periodo 2019-2024, mientras que las metas al 2030 serán definidas posteriormente en función de los logros alcanzados en el próximo sexenio” (Valls, 2018, p. 15).

2.3. Proceso de integración de la Ley General de Educación (LGES) 2020-2021

Líneas arriba se señaló que la legislación concertadora en materia de educación superior en México que fue derogada por la nueva LGES databa de diciembre de 1978, por lo que resultaba necesario, no sólo para los agentes gubernamentales, sino para las propias instituciones educativas, contar con un nuevo marco que regule las relaciones con el ente estatal.

En el Diario Oficial de la Federación (DOF) de México, de 20 de abril de 2021, se ha publicado la Ley General de Educación Superior (LGES), una nueva ley con la que se deroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior [...] La componen 7 Títulos, además de 21 disposiciones transitorias que integran un total de 77 artículos. [...] Con esta ley se abre una nueva etapa educativa que respalda los cambios sociales, tecnológicos, de mercado laboral, políticos y también económicos que se producen en el país. Para atender esta diversidad y cubrir estas pretensiones la ley se centra esencialmente en sustentar la autonomía de los centros de enseñanza superior, en fomentar la equidad como base de un modelo educativo abierto a todos, en contemplar una etapa obligatoria y gratuita que se hará de manera gradual y que

ayude a contrarrestar la alta deserción de estudiantes universitarios y graduados superiores que existe en México (Sánchez y Sianes, 2021, p. 287).

Cerrar este capítulo de la investigación poniendo atención en cómo se dio la integración de la LGES es pertinente puesto que implicó un proceso que dio inicio lustros atrás, a partir del cual se realizaron acciones muy específicas que involucraron a los principales actores y órganos del sistema universitario mexicano.

Una de las principales cualidades que se le atribuye a la LGES es que resultó del proceso de consulta con los organismos a los que regula, a un nivel de especialización poco común en el quehacer legislativo. Si bien ya existía el trabajo previo señalado entre la UNAM y la ANUIES, éste fue el punto de partida para una serie de cónclaves, consultas y espacios de reflexión concentrada. De las cinco etapas que se desarrollaron para la integración del nuevo marco normativo, destacan:

1. La ANUIES y la SEP organizaron en 2019 seis foros regionales con el objetivo de analizar y discutir con especialistas propuestas para las Leyes secundarias de la Reforma Educativa que se [llevaron] a cabo en las siguientes fechas y sedes: el 27 de junio en la Universidad Autónoma de Nuevo León; el 28 de junio en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; el 2 de julio en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; el 3 de julio en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; el 9 de julio Universidad de Guadalajara y el 10 de julio en el Centro de Innovación y Desarrollo de la ANUIES. Asimismo, se [diseñó] un sistema para una consulta en línea (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2019) que respondió a las necesidades de una tarea que involucró a organismos ubicados en la totalidad del territorio nacional.
2. Hacia fines de 2019, la Secretaría de Educación Pública (SEP) concluyó los 32 foros estatales de consulta del Anteproyecto de la Ley General de Educación Superior, en los que participaron más de 8 mil asistentes, entre académicos, investigadores, maestras y maestros, estudiantes y padres de familia, y alrededor de mil 500 instituciones de educación superior, públicas y particulares de todo el país (Secretaría de Educación Pública, 2019, s/p). Estos foros integraron los resultados de los cónclaves regionales en diciembre.

3. La entrega de un anteproyecto de ley (revisado hasta cuatro veces) a la autoridad federal y los órganos legislativos nacionales, entre enero y abril de 2020. Es importante señalar que estos trabajos se continuaron en el contexto de la pandemia por el COVID-19 que a la fecha continúa asolando al planeta, pero no fue pauta para interrumpir la agenda. De manera tal, en “un encuentro presencial realizado [...] en la sede de la [ANUIES], con los presidentes de las Comisiones de Educación en el Senado de la República y de la Cámara de Diputados, Rubén Rocha Moya, y Adela Piña Bernal, respectivamente, [el Secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán] informó que en los “próximos días” [sería] presentado el anteproyecto de la Ley General de Educación Superior” (La Jornada, 2020, s/p).

Es relevante no perder de vista este cariz del proceso de integración de la LGES al momento de analizar tanto sus disposiciones como hacer el ejercicio de proyección de las políticas públicas que de ella deriven, pues existe una expectativa relativamente alta de la pertinencia de la misma, exactamente por la razón arriba expuesta: es producto de un trabajo de años y que se realizó contando con la participación activa de cuerpos académicos, autoridades educativas y a la vista pública -limitada, no es menor recordarlo, por la crisis sanitaria que aún persiste.

Es decir, la LGES no puede estimarse como una imposición legislativa y ni mucho menos ajena a los organismos encargados de operar el desempaque del derechos de les confiere su función social.

De acuerdo con Javier Mendoza Rojas, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM y uno de los especialistas universitarios que participaron en la elaboración del anteproyecto [...] la Ley General de Educación Superior reconoce que la educación superior es un derecho que coadyuva al bienestar social y al desarrollo integral de las personas. Esto resulta del reconocimiento de la educación como derecho humano, contenido en el artículo tercero constitucional. Es decir, la nueva ley tiene la perspectiva de derechos, lo que representa un gran avance para el desarrollo de la educación superior (Gutiérrez, 2021, s/p).

De manera que el éxito o fracaso de lo que se busca concretar mediante este nuevo marco normativo no podrá atribuirse en esta ocasión exclusivamente a los operadores del Estado y su distanciamiento del ámbito de la educación superior en el país, sino que también corresponderá en gran medida a la concepción misma que las instituciones universitarias plasmaron en la LGES; de sus alcances y limitaciones como garantes de la progresividad del derecho humano a la educación, elevado ahora en lo jurisdiccional a la formación profesional.

CAPÍTULO 3. EL EJE DE DERECHOS HUMANOS EN LA LGES

Hasta este punto de la investigación se ha realizado una contextualización tanto de la materia del derecho a la formación universitaria, así como la configuración de ésta en el ámbito mexicano y las pautas que la regulan, dentro de las cuales la Ley General de Educación Superior (LGES) es la normativa secundaria que faculta a las autoridades federales y los organismos autónomos a establecer las políticas y acciones necesarias para la plena vigencia del citado derecho.

Procede ahora discernir sobre los principales fundamentos sobre los cuales se espera que esta Ley otorgue a las personas la accesibilidad al nivel educativo superior que, de acuerdo a las propias conclusiones de los actores de su proceso de integración, no existieron o no lograron concretarse con la normativa anterior derogada y por lo cual la LGES se asume como un instrumento que responde al deber ser del ente estatal mexicano en la materia.

3.1 Los principios de obligatoriedad y gratuidad en la LGES

Al mismo tiempo que establece las pautas para una nueva configuración del nivel educativo superior y sus subsistemas (universitario, tecnológico y normalista), la LGES²⁶ apela desde un enfoque de derechos humanos, a dos principios pragmáticos que pretenden garantizar la vigencia de la prerrogativa en cuestión.

Artículo 3. La educación superior es un derecho que coadyuva al bienestar y desarrollo integral de las personas. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado conforme a lo previsto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 6. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

VIII. Gratuidad, a las acciones que promueva el Estado para eliminar progresivamente los cobros de las instituciones públicas de educación superior a estudiantes por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias, en los programas educativos de técnico superior universitario, licenciatura y

²⁶ Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lges_200421.pdf, visto 2 de noviembre 2021

posgrado, así como para fortalecer la situación financiera de las mismas, ante la disminución de ingresos que se observe derivado de la implementación de la gratuidad.

Profundizando en el tema de la obligatoriedad, tanto la Ley Suprema del país, la CPEUM, como la LGES se la atribuyen al Estado en su conjunto (Federación, Estados soberanos, Gobierno de la Ciudad de México y Gobiernos municipales). Para tal efecto, la misma Constitución, en su Artículo 3º, fracción X²⁷, apuntala las directrices básicas producto de la ya mencionada reforma del año 2019.

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

En congruencia, la LGES subsume el principio y lo delimita a condiciones más operativas, como el cumplimiento de requisitos para acceder a la formación universitaria, estableciendo para éstos contrapesos legales que permitan la accesibilidad a tal derecho.

Artículo 4. De acuerdo con lo dispuesto en la fracción X del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al principio constitucional de igualdad y no discriminación, el Estado instrumentará políticas para garantizar el acceso a la educación superior a toda persona que acredite, con el certificado de bachillerato o equivalente, la terminación de los estudios correspondientes al tipo medio superior y que cumpla con los requisitos que establezcan las instituciones de educación superior.

Para contribuir a garantizar el acceso y promover la permanencia de toda persona que decida cursar educación superior en instituciones de educación superior públicas, en los términos establecidos en esta Ley, el Estado otorgará apoyos académicos a estudiantes, bajo criterios de equidad e inclusión.

²⁷ Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf, visto el 2 de noviembre 2021

Como se lee en cada artículo, el comportamiento del ente estatal para dar cumplimiento a tal obligación está determinado por las políticas públicas que concierte, planea, implemente y evalúe para tal fin. Tomando la misma LEGS como norma secundaria para dichas acciones del Estado, se determinan, entre las medidas preponderantes:

- a) Un Acuerdo Educativo Nacional, dentro del cual se enmarquen las acciones gubernamentales en materia de educación superior (Artículo 5).
- b) El reconocimiento de un Sistema Nacional de Educación Superior, compuesto por organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados, que se articulan para “el cumplimiento de los fines de la educación superior” (Artículo 20).
- c) La concurrencia de las autoridades educativas del orden federal, de entidades federativas y municipales, así como de las autoridades de los organismos autónomos, para “garantizar la prestación del servicio de educación superior en todo el territorio nacional” (Artículo 36).
- d) Crear un Registro Nacional de Opciones para Educación Superior, que brinde información a la población, especialmente a las personas aspirantes, sobre “los espacios disponibles en las instituciones de educación superior, así como los requisitos para su ingreso” (Artículo 38).
- e) La creación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, como un órgano colegiado para elaborar y consensuar las políticas y acciones de permitan “impulsar el desarrollo de la educación superior” (Artículo 52).

En este punto es necesario hacer el cuestionamiento si estas acciones pueden dar pauta a la pretendida cobertura universal que el mismo Artículo 5 de la LGES sanciona y que forma parte del desempaquetado del derecho a la educación: si es obligación del Estado garantizarla, debe hacerlo para todo aquel sujeto o persona que legítimamente la exija. Este es uno de los grandes retos, pues en México, durante los “tres primeros años de la actual administración, y en el contexto de la crisis sanitaria por Covid-19 [...] la tasa de cobertura en este nivel de educación pasó de 39.7 por ciento en el ciclo escolar 2018-2019 a 42 por ciento en el 2020-2021” (Xantomila, 2021, s/p), lo que si bien puede representar un logro en términos estadístico, está por debajo de la media para América Latina y limita este derecho al 58% de la población en rango de edad universitaria.

Por lo que respecta al principio de gratuidad, de nueva cuenta esta se fundamenta en lo estipulado en el Artículo 3° de nuestra Carta Magna; en la LGES, se sanciona explícitamente en el Título Sexto, Capítulo Único, del artículo 62 al 67. En la visión de esta ley, que según se señaló líneas arriba, es correspondiente a una perspectiva integral de derechos humanos (en este caso observando su característica de indivisibilidad), la obligatoriedad del Estado en brindar educación superior deviene en el desempaque de su gratuidad.

Para fortalecer este hecho, la ley establece un Fondo Federal Específico que pueda dar cauce a dicha obligatoriedad, requisito que se contempla en el artículo 64 con la indicación añadida de que ese fondo, de manera anual, quedará recogido en el Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente. Al referirse a la gratuidad mencionan cómo va a ser su implementación en el punto II del apartado 3° de los Transitorios donde se subraya que “la gratuidad de la enseñanza superior se implementará de manera progresiva en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023”. Para asignar los recursos financieros a universidades e instituciones públicas de Educación Superior se tendrá en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y los Programas Nacional y Estatales de Educación Superior pero, además, deberá existir una coordinación estrecha con las autoridades competentes de cada una de ellas y una manifestación clara y transparente de las necesidades financieras, de recursos y oferta educativa, entre otros elementos (Sánchez y Sianes, 2021, p. 295).

Sobre este punto en particular, la LGES establece, además de las garantías ya citadas de su Artículo 66, tres posibles ejes de políticas encaminadas a no comprometer este principio de fuente constitucional, todas ellas como fracciones del Artículo 67:

IV. Las instituciones públicas de educación superior podrán solicitar a la Federación y a las entidades federativas, en los casos que corresponda, recursos extraordinarios

para la satisfacción de necesidades adicionales en el cumplimiento de sus funciones sustantivas.

IX. Los ingresos propios de las instituciones que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio serán complementarios a la asignación presupuestal a cargo de la Federación y de las entidades federativas [...] Estos ingresos formarán parte de su patrimonio, serán administrados por las propias instituciones y se destinarán para el cumplimiento de sus objetivos y programas de desarrollo institucional.

X. Las instituciones públicas de educación superior, con apoyo de la Secretaría, podrán llevar a cabo programas y acciones para incrementar sus recursos, así como ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento, sin menoscabo del principio constitucional de gratuidad en los términos establecidos en la presente Ley.

De lo anterior puede interpretarse que, para el caso de los organismos autónomos, estos deberán emprender una serie de modificaciones a su normativa reglamentaria para la gradual supresión de cobros por conceptos ordinarios que son intrínsecos al ingreso y permanencia de su comunidad estudiantil, como lo son:

- Pago por derecho al proceso de selección / admisión.
- Pago de inscripción única y reinscripción trimestral, cuatrimestral o semestral, según el plan de estudios de cada institución.
- En su caso, importe por crédito de asignatura cursada, como el caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), cuyo costo actual es, por ejemplo, de \$9.40²⁸
- Pago por uso de instalaciones, equipamiento y materiales para el desarrollo de las trayectorias estudiantiles, culturales o deportivas de sus comunidades.
- Monto por expedición de documentos y servicios escolares: credenciales, historiales académicos, constancias, certificados.
- Pago por derecho a examen profesional y expedición del título correspondiente.

²⁸ Recuperado de

<http://www.escolar.buap.mx/sites/default/files/Convocatoria%20OTO%C3%91O%202021%20Licenciatura.pdf>, visto el 2 de noviembre 2021

En virtud de que el principio de gratuidad se sobrepone a la atribución legal de los organismos autónomos, facultados para establecer políticas de recaudación y pagos, el cómo serán tratados estos conceptos al momento de crear los criterios de política pública será determinante para la “transición gradual hacia la gratuidad” según lo consagra la LGES y dar pleno cumplimiento al derecho a la educación superior. La problemática rebasa la disyuntiva reduccionista “cuotas sí/cuotas no”. La cuestión radica, desde una postura de sustentabilidad, si el total de los ingresos que las universidades autónomas obtienen mediante sus políticas de recaudación serán subsanados por recursos provenientes del mencionado Fondo Federal Especial estipulado en el artículo 64, o si deberán recurrir a la fracción IV del artículo 67 para solicitarlos como recursos extraordinarios.

También puede darse, en el mismo sentido, con base en las fracciones IX y X, que los organismos autónomos creen nuevos mecanismos de recaudación que no se contrapongan al ordenamiento constitucional y no comprometan sus funciones de docencia, investigación y difusión, como alternativas puedan tomar las universidades públicas autónomas para mantener su viabilidad financiera por un lado, y por otro, como aspira la LGES, ampliar su cobertura, incrementar su infraestructura y brindar educación y servicios de excelencia.

3.2. Mecanismos de exigibilidad estipulados en la LGES

En el sentido declarativo que le caracteriza, el alegato con respecto al derecho a la educación profesional queda bien establecido en este marco normativo. La meta, en términos fácticos, es avanzar hacia la cobertura total de personas que aspiren incorporarse al nivel universitario.

Aunque el escenario de “obligatoriedad” es exigente, pues propone adicionar 30 puntos de cobertura entre 2018 y 2030 [...] Para alcanzar una meta de tal envergadura, la educación superior deberá constituirse en una verdadera prioridad nacional. De hecho, de sostenerse la dinámica propuesta por el escenario de “obligatoriedad”, el país podría lograr una cobertura de 85% en 2039 (que algunos autores consideran como el ingreso a la última etapa del proceso de universalización de la educación superior [...]) Así, México reduciría

significativamente el costo social que implica año con año la exclusión de cientos de miles de jóvenes (Tuirán, 2019, s/p).

Por ello, es imprescindible identificar los medios por los cuales lo sancionado en el derecho textualizado se traducirá en un beneficio social asequible. En apego a lo estrictamente legal, la exigibilidad de la prerrogativa en cuestión está contenida en los preceptos de la LGES, por lo menos de manera enunciativa, pues en su articulado se encuentran disposiciones que de forma clara determinan los niveles de responsabilidad y atribuciones del ente estatal en la materia.

Artículo 1.

Su aplicación corresponde a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y a los municipios, así como a las autoridades de las instituciones de educación superior, en los términos y ámbitos de competencia que la ley establece.

Esta Ley tiene por objeto:

- V. Orientar los criterios para el desarrollo de las políticas públicas en materia de educación superior con visión de Estado;
- VI. Establecer criterios para el financiamiento correspondiente al servicio público de educación superior.

De lo anterior puede deducirse que para lograr las aspiraciones de la LGES, se requiere de acciones que permitan el desempaque del derecho: hacer posible la accesibilidad al sistema nacional de educación superior en general, cuyo parámetro se concrete en el ingreso de cualquier aspirante a una institución universitaria pública, en particular. Lo anterior mediante la armonización de sus principios sobre la normativa, reformas jurídicas o en su caso, la creación de una reglamentación específica.

Para orientar este proceso, el Título Cuarto “De las acciones, concurrencia y competencias del Estado”, apuntala en sus Capítulos I y II, “De las acciones para el ejercicio del derecho a la educación superior” y “De la distribución de competencias”, respectivamente, lo que

puede interpretarse como los mecanismos destinados para la exigibilidad legal del derecho humano a la educación superior.

Artículo 37. Las autoridades educativas y las instituciones de educación superior, en ejercicio de sus atribuciones, promoverán las siguientes acciones de manera coordinada:

I. Programas basados en el principio de equidad entre las personas a fin de disminuir las brechas de cobertura y excelencia educativa entre las regiones, entidades y territorios del país,

II. Modelos y programas educativos, así como acciones afirmativas que eliminen las desigualdades y la discriminación por razones económicas, de origen étnico, lingüísticas, de género, de discapacidad o cualquier otra, que garanticen el acceso, permanencia, continuidad y egreso oportuno equilibrado entre mujeres y hombres en los programas de educación superior;

VI. La promoción de la ampliación y el mejoramiento permanente de la infraestructura física y tecnológica de las instituciones públicas de educación superior, con base en el principio de educación inclusiva;

VII. El desarrollo y mejoramiento de la capacidad física, humana y tecnológica de las instituciones públicas de educación superior para garantizar la cobertura en este tipo de educación.

Artículo 47. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

IV. Elaborar, en su respectivo ámbito de competencia y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, el anteproyecto de presupuesto de egresos correspondiente a la educación superior para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley;

Artículo 48. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas de las entidades federativas, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

- II. Vincular la planeación de la educación superior con los objetivos, lineamientos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo, del Programa Sectorial de Educación, del Programa Nacional de Educación Superior y del Programa Estatal de Educación Superior;
- III. Establecer mecanismos de colaboración entre los subsistemas e instituciones de educación superior de la entidad federativa.

Entonces, para el desglose del derecho a la educación superior, esta Ley dispone acciones que, evitando redundancia con las disposiciones de su articulado, pueden conceptuarse en tres niveles:

- Políticas públicas rectoras de orden federal.
- Estrategias concurrentes con los gobiernos estatales y órganos autónomos.
- Programas gubernamentales de cobertura a beneficiarios directos, a saber: aspirantes de nuevo ingreso y estudiantes matriculados en instituciones subsidiadas por el Estado.

Ahora bien, el cuestionamiento relevante para esta parte de la investigación pasa por estimar la posibilidad de que estos instrumentos de gobierno también funjan como mecanismos de exigibilidad del derecho a la educación superior. En este sentido, y cumpliéndose el criterio de la justiciabilidad de un derecho al estar contenido en un instrumento legal²⁹ (en esta caso, la LGES), debemos revisar si hay antecedentes procedimentales o incluso jurisprudencia en esta materia, que permitan considerar como viable anteponer un recurso legal en el respectivo órgano de impartición de justicia.

En el Sistema Regional, del cual México forma parte activa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aceptado y emitido sentencias relativas al desempeño de otros Estados con respecto a sus obligaciones para garantizar el derecho a la educación.

²⁹ “La justiciabilidad, también conocida como exigibilidad legal, se refiere a la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal el cumplimiento de por lo menos algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho. De ahí que la justiciabilidad sea el componente necesario entre el instrumento que consagra dicho derecho y su goce pleno.” Recuperado de https://desca.cndh.org.mx/normatividad/Mecanismo_EJ, visto 20 noviembre 2021

Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298 234. El derecho a la educación se encuentra contenido en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador. La Corte tiene competencia para decidir sobre casos contenciosos en torno a este derecho en virtud del artículo 19 del Protocolo. Asimismo, dicho derecho se encuentra contemplado en diversos instrumentos internacionales. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha resaltado que el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, y que “la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos” (CIDH, 2019, p. 132).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha admitido casos y emitido varios criterios interpretativos en materia de admisión y gratuidad de la educación superior, incluso previamente a la reforma constitucional de 2019.

- **Tesis Aislada (Constitucional) 1a. CCXC/2016 (10a.) Derecho a la educación pública superior.** El Estado mexicano tiene la obligación de implantar progresivamente su gratuidad.³⁰
- **Tesis Aislada (Constitucional) 1a. CCXCV/2016 (10a.) Autonomía universitaria.** Constituye una garantía institucional del derecho a la educación superior, por lo que no puede ser utilizada para restringirlo.³¹

Tomando en cuenta lo anterior, es previsible que un sujeto íntegro y presente un caso ante órganos jurisdiccionales regionales o nacionales, arguyendo que su derecho a la formación profesional se ve afectado, en caso de que el Estado mexicano no sea capaz de implementar los preceptos de la LGES en nuevas políticas públicas. Dígase:

³⁰ Recuperado de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013201>, visto el 20 de marzo 2022

³¹ Recuperado de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013196>, visto el 20 de marzo 2022

- a) Por la incapacidad de la autoridad federal y los gobiernos estatales de coordinarse para ampliar la cobertura que aumente sus posibilidades de ser admitido a una universidad pública.
- b) Por la falta de programas nacionales o estatales de estímulos económicos y subsidios directos que le permitan continuar con sus estudios, o la insuficiencia de los sí existentes.

A propósito de la educación superior impartida por organismos autónomos, es previsible un escenario no menor que de mediano plazo, para lograr la concordancia entre los preceptos de la LGES y la normatividad que las sustenta y regula. Siendo una parte nodal del sistema de formación profesional en México y constituidas en su mayoría antes de la proclamación de una ley nacional en la materia, es razonable que la nueva normativa sancione un tipo de “blindaje legal” a la autonomía universitaria.

Artículo 2. Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía contarán con todas las facultades y garantías institucionales que se establecen en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, la normatividad que deriva de éstas y, en lo que resulte compatible, por las disposiciones de la presente Ley.

Los procesos legislativos relacionados con sus leyes orgánicas, en todo momento, respetarán de manera irrestricta las facultades y garantías a las que se refiere el párrafo anterior, por lo que no podrán menoscabar la facultad y responsabilidad de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley de gobernarse a sí mismas [...] así como administrar su patrimonio.

Ningún acto legislativo podrá contravenir lo establecido en la fracción VII del artículo 3o. constitucional. Cualquier iniciativa o reforma a las leyes orgánicas referidas en este artículo deberá contar con los resultados de una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria, a los órganos de gobierno competentes de la universidad o institución de educación superior a la

que la ley otorga autonomía, y deberá contar con una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado.

Sin embargo, como ya se estableció a lo largo de esta investigación, las disposiciones de la LGES están sustentadas en los preceptos constitucionales, la normativa del derecho internacional y aluden al paradigma de los derechos humanos, ámbitos legales que están por encima de la condición orgánica autonómica de las instituciones de enseñanza superior pública. Esto quedó explicitado, según lo consignado líneas arriba, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación años antes de la reforma de 2019.

Entonces, es posible concluir que el decreto de la LGES y los antecedentes de jurisprudencia existentes en el sistema jurídico mexicano, algunos con prelación a la materia de esta, procuran causar a la exigibilidad de la prerrogativa del derecho a la educación profesional, puesto que el andamiaje jurídico lo sustenta y los órganos involucrados están sujetos a las disposiciones respectivas, al formar parte del Estado mexicano, aún incluso con facultades autonómicas. La jerarquía jurídica, sin embargo, no garantiza que las transformaciones que pretende generar este nuevo marco normativo serán inmediatas o sencillas.

Se vislumbra un escenario en el cual las autoridades y agentes gubernamentales deberán entablar negociaciones y cabildos de gran impacto con las instituciones que por ley, cuentan con un legítimo esquema de ingresos propios, provenientes de recaudaciones por servicios académicos y escolares, con miras a “eliminar progresivamente los cobros de las instituciones públicas de educación superior a estudiantes” (LGES, Artículo 2). Esto nos lleva al siguiente punto de esta investigación: la viabilidad operativa de las disposiciones de la LGES, con respecto al financiamiento del derecho a la formación universitaria.

3.3. Financiamiento de la gratuidad en las universidades públicas

Pasar del dogma y la argumentación jurídica a la fase instrumental y operativa de un derecho fundamental para su efectivo goce, se relaciona invariablemente con la disponibilidad y dispersión de recursos materiales y humanos. Esta dicotomía resalta en los

derechos sociales -como es el caso de la instrucción pública-, pues se ha subrayado a lo largo de este trabajo que compete al ente estatal garantizarlos y esto es posible si dispone en sus arcas de un erario suficiente no solo para otorgarlos, sino mantenerlos en perpetuidad para sus ciudadanos.

El gasto gubernamental en educación superior en México es impostergable y dentro del paquete económico para cada año fiscal suele anunciarse como parte de la estrategia para lograr el desarrollo económico y la justicia social. De acuerdo con Guevara y de Regil (2019, s/p): “en política pública, la educación ocupa un espacio primordial; es común escuchar que la educación es la llave para el futuro, para el progreso y para el desarrollo. Cada gobierno entrante presenta una propuesta para mejorar el sistema educativo [y] durante las últimas tres décadas se ha apostado por expandir educación superior.”

Por ello, desde la reforma constitucional de 2019 y con la aprobación de la LGES, asegurar el financiamiento de la gratuidad en las instituciones públicas de educación superior se percibe como un objetivo difícil de lograrse, pero hipotéticamente viable. Utilizando como muestra simbólica para dimensionar el porcentaje que el Estado mexicano aporta al subsidio de, para el caso, las universidades autónomas estatales, es posible estimar que elevar los presupuestos representa un ajuste más que un ejercicio de ingeniería financiera, pues según nos dice Sánchez (2020, s/p): “los porcentajes no están ordenados en función de la capacidad económica de las entidades, de las matrículas o la calidad de las universidades [...] En realidad, la determinación de los porcentajes ha sido producto de negociaciones entre autoridades federales, locales y las propias universidades -en algunos casos se obtuvieron condiciones más favorables que otras.”

Tabla 2. Subsidio a las Universidades Públicas Estatales

Universidad	Porcentaje
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	90 %
Universidad Autónoma de Yucatán	90 %
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	89 %
Universidad Juárez del Estado de Durango	87 %
Universidad Autónoma de Tlaxcala	86 %

Universidad Autónoma de Baja California Sur	84 %
Universidad Autónoma de Nayarit	84 %
Universidad Autónoma de Querétaro	83 %
Universidad Autónoma de Zacatecas	80 %
Universidad de Colima	80 %
Universidad Autónoma de Aguascalientes	74 %
Universidad Autónoma de Nuevo León	74 %
Universidad Autónoma de Guerrero	73 %
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	71 %
Universidad Autónoma de Chiapas	71 %
Universidad Autónoma de Campeche	70 %
Universidad Autónoma de Sinaloa	70 %
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	68 %
Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo	68 %
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	67 %
Universidad de Guanajuato	67 %
Universidad Autónoma del Carmen	65 %
Universidad Autónoma de Tamaulipas	60 %
Universidad Autónoma de Chihuahua	60 %
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	59 %
Instituto Tecnológico de Sonora	54 %
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	53 %
Universidad de Guadalajara	51 %
Universidad Autónoma de Baja California	51 %
Universidad de Quintana Roo	51 %
Universidad Autónoma de Coahuila	50 %
Universidad Autónoma de Occidente	50 %
Universidad Autónoma del Estado de México	50 %
Universidad de Sonora	50 %
Universidad Veracruzana	46 %

Fuente: Sánchez (2020), a partir de los datos contenidos en el portal en transparencia de la SEP

Ahora bien, haciendo de este hipotético ajuste presupuestal un ejercicio de prospección general, es decir, llevándolo al plano nacional para aplicar la disposición de gratuidad universal en las instituciones subsidiadas por el Estado, se estimaba hasta antes de la

aprobación de la LGES, que independientemente de la asignación hecha para este rubro en el Paquete Económico de su correspondiente año, “la inversión sería cuantiosa e implicaría destinar, bajo el escenario de ‘obligatoriedad’, recursos regularizables por un total de 11,648 millones de pesos adicionales por año durante el periodo 2019-2024 [...] Los recursos estimados serían indispensables para atender el crecimiento de la matrícula, fortalecer la oferta educativa y la planta docente de las universidades” (Tuirán, 2019, s/p).

El aumento de la matrícula universitaria requeriría a su vez de suministrar recursos específicamente para subsanar el rezago en la dispersión geográfica, la infraestructura y el equipamiento de las instituciones, además del mantenimiento correctivo y preventivo de sus sedes ya existentes, factores que suelen desestimarse en la proyección de la educación superior.

Aunque no hay un recuento disponible, se estima que existe un severo déficit y deficiencias de la planta física y el equipamiento educativo. Una estimación conservadora propone inyectar a la inversión registrada en 2018 (6 mil millones de pesos), un monto adicional de 4,500 millones de pesos adicionales por año para atender los requerimientos de infraestructura del escenario de “obligatoriedad” (Tuirán, 2019, s/p).

En este tenor, la visión de los organismos encomendados a la formación profesional contrapunteó en su momento el optimismo con el cual se anunció, desde su aprobación, el cambio de paradigma que implica el financiamiento de la gratuidad consagrada en la LGES, desde su aprobación por el Senado de la República. Mediante Oficio no. SGE/115/2020, de fecha 14 de septiembre 2020, dirigido al Diputado Erasmo González Robledo, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, El Mtro. Jaime Valls Esponda, Secretario General Ejecutivo de ANUIES, señaló: “Con anterioridad hemos documentado el rezago histórico en la asignación de recursos a las instituciones de educación superior públicas, ya que aún en las épocas de expansión del gasto público, el financiamiento destinado a la educación superior ha resultado insuficiente para consolidar a nuestras instituciones educativas. Esta

tendencia de deterioro presupuestal se agudiza con los recursos programados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021...³²

Ahora bien, de acuerdo a cifras oficiales, las instituciones federales de educación superior recibirán el próximo año 96 mil 585.2 millones de pesos, lo que representa un aumento de 4.4 por ciento con respecto a 2021, según establece el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022 que la Secretaría de Hacienda entregó a la Cámara de Diputados [...] El gobierno federal explica que estos recursos tienen el propósito de diversificar la oferta educativa y ampliar los espacios escolares, así como entornos virtuales necesarios, a fin de garantizar la gratuidad de la enseñanza (Méndez y Saldierna, 2021, s/p).

Este anuncio se alinea a lo planteado por Guevara y de Regil (2019) respecto a cómo los agentes gubernamentales hacen de las inversiones sociales un posicionamiento de su compromiso con la educación pública rectorada por el Estado. Sin embargo, en la misma línea que lo señalado por la ANUIES, los primeros análisis del paquete económico para el año 2022 muestran que lo destinado para la educación superior presenta apenas un incremento marginal que, en término reales, no logra subsanar los efectos del regazo en gasto educativo y la inflación acumulada, factores que deprecian la inyección de recursos, sean cuantiosos o no, y que a su vez representan una limitante al desempeño del derecho a la formación profesional.

Como se mencionó anteriormente, los recursos para educación, educación superior y posgrado aumentan en términos reales si los comparamos con el presupuesto aprobado en 2021. No obstante, este incremento no es suficiente [...] El presupuesto para las universidades públicas no presenta mayor cambio en comparación con lo aprobado en el PEF 2021, es inercial. Aunque hay diferencias entre instituciones, en todos los casos el subsidio para las universidades federales apenas supera a la inflación estimada —que generalmente es menor que la observada [...] El subsidio ordinario para las

³² Recuperado de <http://www.anui.es.mx/media/docs/aviso/pdf/201103165301SGE115+Dip.+Erasmus+Gonz-C3-A11ez+Robledo-.pdf>, visto el 26 de noviembre 2021

Universidades Públicas Estatales (UPES) —que concentran 40 % de la matrícula pública nacional—, las de Apoyo Solidario (UPEAS) y las Universidades Interculturales (UI) continúa un franco proceso de reducción. Con 67 474.3 millones de pesos en el PPEF 2022, la propuesta implica un crecimiento real de apenas 0.05 % (Moreno y Cedillo, 2021, s/p).

Sobre los recursos etiquetados, específicamente al Fondo Especial para hacer vigente la disposición de la LGES para garantizar la gratuidad de la educación superior en México, se advierte lo siguiente

En la estructura programática del PPEF 2022 no se identifica el Fondo Federal Especial, establecido en la nueva Ley General de Educación Superior [...] Por segundo año consecutivo, sólo se identifican recursos etiquetados para las escuelas normales, aún cuando diversas universidades públicas ya enfrentan demandas y amparos para garantizar la gratuidad sin contar con los recursos para hacerla realidad. Vale la pena mencionar que, si bien se identificó un programa etiquetado en la subfunción “otros servicios educativos y actividades inherentes” —denominado E010 Servicios de Educación Superior y Posgrado, con una asignación de 752.98 millones de pesos—, no queda claro si se refiere al Fondo Especial de la nueva LGES (Moreno y Cedillo, 2021, s/p).

Esta situación incluso fue llevada a la arena política y pública. Durante el debate del Presupuesto 2022, una representante de las fuerzas de oposición en la Cámara de Diputados

denunció que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF 2022) destina ‘cero pesos’ para garantizar derecho a educación superior gratuita que se estipuló en Ley General de Educación, tal y como lo adelantó El Universal [medio que] dio a conocer que tras la aprobación de la Ley [...] en la Legislatura pasada, el sistema de cuotas en las universidades debía desaparecer debido a que se ordenó la creación del Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior [...] sin embargo, en

el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2022 no se están designando recursos para dicho ejercicio (López y Jiménez, 2021, s/p).

Al respecto, el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES), órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso para acordar las acciones y estrategias que permitan impulsar el desarrollo de la educación superior (LGES, Artículo 52), reconoció durante su Segunda Sesión Ordinaria del 30 de noviembre de 2021, que si bien es evidente que aún no se crea el Fondo Especial, “se cuenta con recursos para iniciar que van a estar en la Subsecretaría de Educación Superior”³³ y los cuales, al parecer, son los identificados en el análisis citado de Moreno y Cedillo (2021). Existe además otra reserva al respecto del Fondo, consignada en el Artículo Transitorio Tercero de la Ley, que se revisará en el siguiente capítulo.

Asimismo, es relevante no perder de vista que, en el marco del derecho textualizado de prerrogativas básicas, es posible argumentar que la viabilidad del cumplimiento del derecho a la formación universitaria gratuita que el Estado mexicano está obligado a garantizar, enfrenta la limitativa de suficiencia presupuestal para el pleno goce de este derecho humano. Lo anterior puede incluso interpretarse, desde un enfoque rigurosamente legal, como una reserva contenida en la misma LGES, pues de manera explícita señala que el logro de esta meta de justicia social se sujeta a la disponibilidad de los recursos públicos.

Artículo 62. La Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento progresivo, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria, del mandato de obligatoriedad de la educación superior y al principio de gratuidad en la educación en términos de lo establecido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ La cita es tomada de la intervención del Mtro. Javier Mendoza Rojas, del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM, durante la presentación del Informe de Avances de las Acciones previstas en el Programa de Trabajo de la CONACES. Recuperado de <https://www.facebook.com/SEPmx/videos/292305542670807>, visto el 30 de noviembre de 2021

En síntesis, como puede apreciarse, la exigibilidad y viabilidad del derecho a la educación no se circunscribe al ámbito normativo, pues una vez reconocido, transita al ámbito de la agenda pública y, a su vez, se convierte en tema presupuestal y de sustentabilidad financiera. Amén de ello, según lo revisado hasta este punto, es posible estimar que formalmente el Estado mexicano ha iniciado el desempaque del derecho a la educación superior gratuita que se concretará mediante un programa social especializado.

Tabla 3. Desempaque del derecho humano a la educación

Mandato constitucional	Disposición federal	Política pública	Acción de gobierno	Sub-derecho garantizado
Derecho humano a la educación	Obligatoriedad y gratuidad de la educación superior	Nuevo modelo de financiamiento de la educación superior pública	Programa sectorial de fondos adicionales para IES públicas	Estudios superiores sin costo para los estudiantes

Fuente: elaboración propia.

Resulta previsible que sea mediante los programas sectoriales de la SEP que se pretenda hacer vigentes las disposiciones de la LGES, según se dio a conocer en el Decreto por el cual se aprobó el Programa Sectorial de la Secretaría de Educación Pública 2020-2024: “Estrategia prioritaria 1.6 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.”³⁴

³⁴ Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/sectoriales.php#gsc.tab=0>, visto el 11 de diciembre 2021

CAPÍTULO 4. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: EJERCICIO DE PROSPECCIÓN

Con lo visto hasta este punto respecto a la LGES como instrumento legal que asume su garantía, es necesario hacer un ejercicio prospectivo sobre las características de la política pública que desempaque el derecho humano a la educación superior. Para ello, no es menor reiterar que una condición primordial es que se cumpla lo decretado respecto al presupuesto indispensable para dar cumplimiento a los principios de obligatoriedad y gratuidad. Esto, en concordancia con la visión de los agentes estatales, que conciben las políticas públicas como

el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales. De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma... (H. Congreso de la Unión, s.f., s/p).

En virtud de lo anterior y en tanto no exista el denominado Fondo Federal Especial, es presumible que el Estado no esté dando atención a sus responsabilidades en la materia y dar pauta para que sujetos o colectividades activen mecanismos en defensa de la prerrogativa que consagra la LGES. Los recursos pueden ser jurisdiccionales, como amparos legales ante tribunales nacionales y regionales, o no jurisdiccionales, como recomendaciones de organismos públicos de defensa de derechos humanos, dígase Comisiones Estatales o la Nacional. Sobre este punto, retomaremos más adelante.

4.1. Requerimientos de política pública de la LGES

Llevar a cabo las disposiciones de la LGES mediante una política pública con visión de Estado (estipulada en su Título Primero, Capítulo I), requiere además de una planeación estratégica.

Siendo concebida como un conjunto integrado de tareas que permiten esclarecer el proceso mismo de la gestión y conducción de las organizaciones al dar

cuenta de la razón de ser de la institución, su quehacer presente y futuro, el diagnóstico de su situación actual, los desafíos a los que se enfrenta, y las acciones estratégicas que se emprenderán para darles solución con resultados concretos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020, p. 57).

Es posible asumir que las tareas que lleva a cabo el CONACES se enmarcan en esta etapa del diseño de la política pública en la materia, pues en su citada Segunda Sesión Ordinaria se hizo mención constante de que los trabajos para integrar las propuestas que este órgano presentará a los agentes gubernamentales para cimentar las políticas derivadas de la LGES apenas iniciaron en el segundo semestre de 2021. Sin embargo, con aras de este ejercicio de prospección, es posible delinear componentes indispensables afines a toda política pública, configurada a su vez con perspectiva de derechos fundamentales. Todo con base en la misma legislación vigente.

- a) **Misión.** La misión institucional de toda política pública debe ser congruente con la misión general de la entidad estatal que la crea, implementa y evalúa. Por la materia de la LGES y los principios que atañen a esta investigación, el programa sectorial que se diseñe para tal efecto, como acción concreta de política pública, deberá estructurarse, se propone, tomando como identidad los valores y principios consignados en el Artículo 4: *Este programa se crea para garantizar el acceso y promover la permanencia de toda persona que decida cursar educación superior en instituciones de educación superior públicas. Mediante su implementación y en los términos establecidos en la LGES, el Estado otorgará fondos adicionales a las instituciones de educación superior públicas para subsanar la supresión de los cobros regulares aplicables a los estudiantes, bajo criterios de equidad e inclusión.*
- b) **Visión.** Es la “descripción o imagen de la situación futura que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado. Regularmente se consideran plazos largos: a quince, veinte o incluso más años” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020, p. 62) y justifica la implementación de la política pública. En este caso, se propone que este

tentativo programa sectorial contenga una visión sustentada en los Artículo 8 y 10 de la LGES:

Para contribuir a una sociedad que valora y promueve el conocimiento científico, humanístico y tecnológico, además de la cultura, el arte, el deporte y la información, este programa reconoce el interés superior del estudiante en el ejercicio de su derecho a la educación; por ello canalizará recursos adicionales a las instituciones de educación superior públicas, a mediano plazo y de manera permanente, para la supresión paulatina de los cobros por conceptos de servicios académicos y escolares, con el objeto de elevar las oportunidades a las personas de acceder a la educación superior, sin discriminación para todos los grupos sociales de la población, de manera particular los vulnerables.

- c) **Objetivo estratégico.** Sobre la base que el “objetivo estratégico de una organización expresa el estado o situación deseable que se espera lograr en un plazo determinado para cumplir con la tarea encomendada y asumida a su vez, en su declaración de misión” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020, p. 64), un tentativo programa sectorial de fondos adicionales a las IES públicas, destinado a cumplir con las disposiciones de la LGES relativa a la gratuidad de educación superior debe retomar, según este ejercicio, lo sancionado en su Artículo 63:

Este programa tiene por objetivo ministrar los recursos financieros necesarios, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria, para el crecimiento gradual de la gratuidad, con miras a la supresión total de cobros o pagos en las instituciones públicas de educación superior, en cumplimiento al mandato constitucional de su obligatoriedad, con apego a los criterios de equidad e inclusión para los estudiantes beneficiarios y el desarrollo de las funciones de los organismos educativos.

4.2. Tentativos indicadores, modalidades de seguimiento y evaluación de la política pública de la LGES

Para esta parte del ejercicio, es necesario definir cuáles serían los objetivos estratégicos de la política pública, expresada en un programa sectorial. De esta manera será posible determinar cuáles acciones de las desplegadas durante la implementación del programa son

objeto de medición y si la cuantificación de los resultados corresponde al cumplimiento de las metas fijadas. En todo caso, es imprescindible mantener criterios que se apeguen a la perspectiva de los derechos humanos; esto incluso está considerado en la misma LGES.

Artículo 10. Los criterios para la elaboración de políticas en materia de educación superior se basarán en lo siguiente:

III. La impartición de la educación superior con un enfoque de inclusión social que garantice la equidad en el acceso a este derecho humano;

XVII. La incorporación de la transversalidad de la perspectiva de género en las funciones académicas de enseñanza, investigación, extensión y difusión cultural, así como en las actividades administrativas y directivas con el propósito de contribuir a la igualdad y la equidad en el ámbito de la educación superior e impulsarla en la sociedad;

XVIII. La promoción de medidas que eliminen los estereotipos de género para cursar los planes y programas de estudio que impartan las instituciones de educación superior;

XIX. La promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres generando alternativas para erradicar cualquier tipo y modalidad de violencia de género en las instituciones de educación superior;

XXII. El establecimiento de acciones afirmativas que coadyuven a garantizar el acceso, permanencia, continuidad y egreso oportuno de estudiantes con discapacidad en los programas de educación superior.

Los criterios relacionados con la perspectiva de derechos humanos, cabe subrayar, ya están sancionados en la LGES, con el fin de orientar la elaboración de políticas públicas derivadas de la misma, por lo que se integrarán como ejes transversales de los indicadores:

1. **Inclusión social.** De acuerdo con organismos multilaterales, la inclusión social es un concepto ligado a la equidad. El Banco Mundial la define como un proceso de empoderamiento individual y colectivo, que incentiva la participación ciudadana para aprovechar oportunidades de desarrollo y así “gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos”. En tanto que la Comisión Económica para América Latina y

el Caribe (CEPAL) la puntualiza como un proceso para lograr la igualdad, que elimina brechas sociales en la productividad, la educación y el empleo (Muñoz-Pogossian y Barrantes, 2016, p. 17).

2. **Perspectiva de género.** Para la Suprema Corte de Justicia, la perspectiva de género es un método de análisis útil que paulatinamente se ha incorporando al ámbito jurídico. En la ciencia del derecho, la perspectiva de género significa un hito para las mujeres y las minorías sexuales que figuran en un plano de igualdad frente a los hombres, para que las instituciones jurídicas, sean tradicionales o innovadoras, atiendan todas las implicaciones del género y que las normas sean interpretadas y “aplicadas sin pasar por alto los distintos contextos a los que se enfrentan las personas, debido a esa categoría y sus múltiples efectos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020, pp. 81-82).

Definidos los criterios, es posible elaborar, por lo menos, tres objetivos estratégicos de nivel operativo para el tentativo programa sectorial:

Objetivo 1. Alinear el presupuesto concurrente de la federación y los gobiernos estatales, conforme a los requerimientos de las Instituciones de Educación Superior Públicas y mediante mecanismos fiscalizables, para garantizar la asignación de recursos que permita a todo estudiante estar exento del cobro por servicios académicos y escolares en su ingreso y durante su trayectoria, dentro de los plazos de los respectivos programas de estudio.

Objetivo 2. Validar el impacto del programa con miras a lograr la cobertura que la LGES, el Programa Nacional de Educación Superior emitido por el Ejecutivo Federal y el Programa Sectorial de Educación establezcan como metas, de acuerdo a los plazos que fije la Ley.

Objetivo 3. Sancionar el uso de los recursos de conformidad con los criterios de inclusión social y perspectiva de género, para coadyuvar al incremento de la matrícula de las IES públicas que reciban recursos adicionales y garantizar la

gratuidad de los estudios de los beneficiarios del programa, en tanto cumplan con los requisitos de admisión y permanencia que aquellas establezcan.

Con base en lo anterior, es posible proponer que el tentativo Programa sectorial de fondos adicionales para garantizar la gratuidad en las IES públicas se elabore con las siguientes variables e indicadores:

Tabla 4. Tentativo Programa sectorial de fondos adicionales para garantizar la gratuidad en las IES públicas

Fin	Variable independiente	Variables dependiente	Indicadores de proceso	Indicadores de resultados
<i>Obligatoriedad y gratuidad de la educación superior</i>	Total de Instituciones de educación superior públicas en México	Fondo Federal Especial	A) Asignación presupuestal con cobertura de inclusión social B) Asignación presupuestal con perspectiva de género	1. Gasto del monto etiquetado para exentar de cobros a estudiantes de IES Públicas por concepto de servicios académicos y escolares 2. Número de estudiantes de nuevo ingreso inscritos en IES públicas durante el ciclo escolar corriente 3. Matrícula de estudiantes reinscritos en las IES públicas durante el ciclo escolar corriente

Fuente: elaboración propia.

El seguimiento del tentativo programa, se proponen los siguientes mecanismos.

Tabla 5. Mecanismos del tentativo Programa

	Para los indicadores de procedimiento	Para los indicadores de resultados
Medios de validación	<p>Indicador A) Porcentaje del presupuesto asignado a las IES públicas, etiquetado para atender estudiantes:</p> <p>a) De pueblos originarios b) Afrodescendientes c) Con alguna discapacidad diagnosticada</p> <p>De acuerdo al total de la matrícula universitaria de la entidad federativa o del organismo autónomo correspondiente</p> <p>Indicador B) Porcentaje del presupuesto asignado a las IES públicas, etiquetado para:</p> <p>a) Mujeres b) Hombres</p> <p>De acuerdo al total de la matrícula universitaria de la entidad federativa o del organismo autónomo correspondiente</p>	<p>Indicador 1: Porcentaje de incremento o decremento de estudiantes de nuevo ingreso de niveles licenciatura y posgrado en Instituciones de Educación Superior Públicas, respecto al ciclo escolar anterior inmediato.</p> <p>Indicador 2: Porcentaje de incremento o decremento de estudiantes regulares de niveles licenciatura y posgrado en Instituciones de Educación Superior Públicas, respecto al ciclo escolar anterior inmediato.</p> <p>Indicador 3: Revisión de desempeño y resultados mediante fiscalización de los recursos de cuenta pública</p>

Fuente: elaboración propia.

La evaluación del desempeño del programa deberá apegarse a parámetros establecidos en:

- La LGES, según el Título Quinto, “De la coordinación, la planeación y la evaluación” que en su Artículo 58 decreta la creación de su sistema de evaluación que podrá “diseñar, proponer y articular estrategias y acciones en materia de evaluación y

acreditación del Sistema Nacional de Educación Superior para contribuir a su mejora continua.”

- Los estudios de órganos gubernamentales competentes y especializados en materia de evaluación de programas públicos, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), considerando que una de sus funciones principales es “normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, s.f.) Mediante su Sistema de Indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, este Consejo da seguimiento a 30 programas de la SEP, entre los cuales se incluye el ya citado “E010 Servicios de Educación Superior y Posgrado.”³⁵

En todo caso, la metodología para evaluar el desempeño de esta tentativa política pública debe ser eminentemente cuantitativa, pues su objeto es subsanar la desventaja económica que viene implícita para determinados sectores de la población, al aplicar en procesos de admisión y no disponer de los recursos para cubrir pagos aún vigentes en las IES. En este punto es importante tener en cuenta que si bien “lo ideal sería medir todas las dimensiones del logro, en la práctica esto no resulta una tarea sencilla ni económica. Por tal motivo, en cada nivel se recomienda medir sólo algunas dimensiones, pero no es limitativo ni debe entenderse como exclusivo” (CONEVAL, 2013, p. 21).

De manera sintética, se sugieren tres dimensiones de los indicadores para evaluar el desempeño de la política pública implementada mediante este tentativo programa sectorial.

³⁵ Recuperado de

<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2021&ramo=11&siglas=SEP>, visto 15 de diciembre 2021

Tabla 6. Dimensiones de evaluación del tentativo Programa sectorial

Acciones	Medición	Temporalidad
Ejemplo del Indicador de resultados 1: ejercicio de partida presupuestal para subsidiar costo de inscripción anual de estudiantes de nuevo ingreso en una IES pública	Total de estudiantes de nuevo ingreso admitidos en una IES pública, exentos del pago de costo de inscripción	Según la vigencia del Programa Sectorial de la Secretaría de Educación Pública 2020-2024: <ul style="list-style-type: none"> • Ciclo escolar 2022-2023 • Ciclo escolar 2023-2024

Fuente: elaboración propia.

Es importante señalar que más allá de la configuración que tome la acción que aterrice las disposiciones de la LGES relativas a la gratuidad de la educación superior, la evaluación de dicha acción sólo podrá encaminarse al revisar sus parámetros de funcionamiento en aras de elevar su eficiencia. Esto, dado que la meta definitiva es lograr la cobertura universal de la formación universitaria pública en el país (Artículo 5). Por tal, sea mediante un programa sectorial o estrategia similar que determinen los agentes estatales, en acuerdo con los organismos educativos respectivos, la razón de ser de la misma de ninguna manera podrá suprimirse, pues no sólo se infringiría la LGES, sino el mismo ordenamiento constitucional (CPEUM, Artículo 3, fracción X).

4.3. Armonización de la educación superior gratuita en México

El actual carácter restringido de la educación superior deriva en que esta asignatura sea, probablemente, la de mayor intereses inmediato de la ciudadanía en México. Al respecto, primero es necesario acotar que la propia LGES establece plazos determinados.

Transitorio Quinto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el Decreto. Dicho proceso se llevará a cabo en un marco en el que se considere la participación de las instituciones de educación superior, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en política educativa.

Concretamente sobre la gratuidad, la Ley prevé de alguna manera que su pleno goce no sea una prerrogativa exigible de manera rauda.

Transitorio Tercero. Con objeto de dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el presente Decreto, se estará a lo siguiente:

I. Los mecanismos o recursos para dar cumplimiento progresivo a la obligatoriedad del Estado de ofrecer oportunidades de acceso a toda persona que cuente con el certificado de bachillerato o equivalente, se implementarán a partir del ciclo 2022-2023, en función de la disponibilidad presupuestaria, sin menoscabo de las acciones que se realicen con la entrada en vigor del presente Decreto;

II. La gratuidad de la educación superior se implementará de manera progresiva en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023; sin detrimento de las acciones que se realicen con la entrada en vigor del presente Decreto;

Este plazo preestablecido explica, en términos legales, la ausencia del Fondo Especial Federal que según se vio en el capítulo anterior, ha sido motivo de diatriba política al proceso de armonización de la LGES, pero que es ejemplificativo de cómo decretar el reconocimiento de un derecho no representa su inmediata vigencia para los sujetos que lo exijan. Entonces, la armonización representa otro proceso paralelo que debe efectuarse para contar con las bases legales, fiscales y administrativas para favorecer la exigibilidad, en particular, del principio de gratuidad de la educación superior pública.

Como se mencionó al principio de este capítulo, el CONACES se encuentra trabajando en Comisiones para analizar las implicaciones del ello. En la citada Segunda Sesión Ordinaria del 30 de noviembre 2021, Juan Carlos López García, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) presentó un informe sobre este rubro, destacando que la armonización de la Ley ya se discierne en todas las entidades del país, con un enfoque de derechos humanos.

Los puntos fundamentales a tener en cuenta al momento de integrar las propuestas que deberán presentarse a los órganos legislativos, los agentes gubernamentales y los órganos de gobierno de las instituciones autónomas, son los siguientes:

- 1) Concordancia práctica entre la LGES y las Leyes Estatales de Educación Superior o el Título correspondiente en las respectivas Leyes Estatales de Educación.
- 2) Definir que el sentido de obligatoriedad de la LGES se refiere al Estado, en tanto responsable de impartirla y garantizar su gratuidad, y no recae en el sujeto titular del derecho, quien debe acceder a ella de manera plena y *mutuo proprio*.
- 3) El reconocimiento de la diversidad y complejidad del Sistema Nacional de Educación Superior, que puede incidir de manera significativa en la prontitud o alongamiento de la vigencia de las disposiciones de la LGES. Sobre este punto, referente al principio de gratuidad, resulta permanente un ejemplo que contrasta la diferencia entre la aplicación de una disposición legal en el marco de la autonomía y el autogobierno universitario, a la implementación de la misma disposición en organismos que se encuentran bajo la potestad directa del Estado mexicano:

Tabla 7. Pronunciamientos sobre el principio de gratuidad de la LGES

De organismo público autónomo, 26 de abril 2021	De organismo público descentralizado, 30 de noviembre 2021
Al referirse a los retos de la Ley General de Educación Superior, Alfredo Sánchez Castañeda [Abogado General de la Universidad Nacional] expuso: no basta establecer la gratuidad de la educación superior, se requiere de los instrumentos para que se haga efectiva, desafío que tendrá que afrontarse en algún momento porque tiene que ver con el futuro del país; es primordial fortalecer el financiamiento de la enseñanza en este nivel. (Romero, 2021)	La directora general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, María Elena Álvarez-Buylla, dio a conocer durante la Segunda Sesión Ordinaria del CONACES que, a partir de 2022, se suprime cualquier tipo de colegiatura a los estudiantes de licenciatura y posgrado de los 26 Centros Públicos de Investigación que coordina el organismo CONACYT (SEP, 2021).

- 4) Los candados legales y reglamentarios en la relación Estado-IES públicas con respecto al piso presupuestal, el presupuesto irreductible o incremental, así como la paridad presupuestal entre los gobiernos federal y de las entidades federativas.

- 5) El respeto a la autonomía universitaria, que según se ha subrayado a lo largo de este trabajo, representará el *nudo gordiano* del cambio de paradigma en el financiamiento de esos organismos de formación profesional, federales y estatales.

Finalmente, no es menor subrayar las circunstancias contextuales que han incidido en que la LGES no siga un proceso ordinario de armonización, mismas que siguen actuales al momento de elaborar y entregar la presente investigación: la relativa inmediatez de su decreto (Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 2021), el cual se dio en la continuación de la pandemia por el COVID-19. En la práctica, este contexto no ha detenido el avance de tal asignatura, pero ciertamente representa un obstáculo adicional que, por lo visto, ha sabido sobrellevarse por parte de los personajes y las entidades involucradas, según lo corrobora este trabajo.

También es de vaticinar que, independientemente que el distanciamiento social obligado por la contingencia sanitaria ceda o no durante el 2022, tal año sea determinante para reconocer un escenario inédito en el devenir de los derechos humanos en México, pues en la coyuntura de los procesos de admisión inherentes al inicio del año escolar 2022-2023, diversos actores, como movimientos de estudiantes excluidos y sujetos individuales, aún sin el conocimiento a profundidad de todo lo aquí analizado, podrán ceñirse a los preceptos básicos de la LGES y enarbolarlos como principios de lucha social para no ser marginados de un nuevo Sistema Nacional de Educación Superior que recién empieza a configurarse.

2022 será, en definitiva, crucial para el entendimiento de la educación superior pública en México como derecho: pasar del cariz de privilegio a un ser una prerrogativa legalmente exigible.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

Es cierto que la promulgación de la Ley General de Educación Superior (LGES) representa un trascendente avance en materia del reconocimiento de los derechos humanos en México, pues la aplicación de sus disposiciones se interpreta como la observancia de las responsabilidades del Estado mexicano, tanto de origen convencional como las provenientes del marco constitucional nacional, con respecto al goce pleno del derecho a la educación. De ahí la relevancia de las nuevas políticas públicas en materia de universalidad y gratuidad de la formación profesional, considerando su sostenibilidad presupuestaria y cómo impactará en el Sistema Nacional y los Subsistemas locales de Educación Superior.

Sin embargo, terminada la parte nodal de la investigación, resulta pertinente elaborar tres conclusiones que sintetizan el mismo número de aspectos necesarios a señalar sobre esta norma, en su calidad de marco regulatorio que reconoce a la formación universitaria como un derecho fundamental. En este sentido, las conclusiones se formulan a partir de aristas que van más allá de los principios de obligatoriedad y gratuidad ya analizados en capítulos anteriores, pero que son parte del ejercicio de mismo desempeño del citado derecho.

Primera. La LGES tiene un sustrato declarativo

La LGES se presenta como un instrumento que subsana la *incompletud* y obsolescencia de su norma antecedente, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (de 27 artículos y dos transitorios), pues como se ha señalado, este nuevo marco contiene, quizá por primera vez de manera explícita, una visión de Estado con respecto a la formación profesional de carácter público. Ello, ante un sistema universitario preexistente, caracterizado según se vio en el capítulo dos, por su amplitud, complejidad y cuyo crecimiento fue pautado por las necesidades del México post-revolucionario en vías de desarrollo, durante el siglo XX.

Ciertamente, en sus 77 artículos y 21 transitorios, la LGES es precisa respecto a determinados rubros, como puede verse en el *Título Segundo: Del tipo de educación superior*, donde se establecen con claridad los niveles y las modalidades de la misma. Sin

embargo, en determinados otros contiene un grado de generalidad incluso sobre temas concretos. Por ejemplo, en el *Capítulo II: del fortalecimiento a la ciencia, tecnología e innovación en las instituciones de educación superior*, por lo que respecta a la divulgación científica, que desde una perspectiva integral del derecho a la educación superior, puede entenderse como el desempeño de ésta, expresada en la tercer función de la universidad pública mexicana –a saber, *la extensión*-, únicamente se lee:

Artículo 27 (Párrafo dos). Con la finalidad de extender hacia todos los sectores de la sociedad los beneficios de la investigación y desarrollo a las que se refiere este artículo, las autoridades educativas y las instituciones de educación superior impulsarán, de manera permanente, acciones de divulgación del conocimiento, dando prioridad a la población escolar en todos los tipos y niveles educativos.

Independiente de que gracias a la jerarquía jurídica, aquello que no es contemplado en este marco base pueda estipularse en su reglamentación directa o articulándose con otras normatividades (del orden federal como de índole local), esta característica de la LGES ya se vislumbraba desde su etapa de anteproyecto, como una de sus falencias.

Entre ellas sobresale la escasa atención prestada a la instrumentación de medios para la participación social en el ámbito de la educación superior [...] Tampoco es suficientemente clara la regulación de los procesos de evaluación y acreditación contemplados en la ley [...] 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. Únicamente están formulados como un marco de referencia que deben atender, en su caso, las instituciones que forman parte del sistema (Rodríguez, 2020, s/p).

De ahí que si bien la LGES no haya sido concebida como una norma técnica, muchos de sus postulados deben ser interpretados para, en su momento, entenderse como disposiciones que cimienten las políticas públicas que hagan accesible el derecho o los *subderechos* derivados de su desempaque metodológico y operativo. De ahí la calificación de ser una norma de esencia declarativa más que de tipo instrumental.

Aún con estas observaciones, la culminación del proceso que implicó un diagnóstico de la educación superior en México, además del planteamiento de una norma actualizada de índole federal consultada con sus agentes, trabajo legislativo y redacción final, dio por resultado una ley que, de acuerdo a visiones optimistas, es un punto de inflexión que cumple con el objetivo de sentar una base amplia para el desarrollo de la educación universitaria en el siglo XXI.

Con todo, se divisa una proyección de futuro y de cambio que procura dotar a las instituciones de enseñanza superior de la capacidad, recursos y herramientas suficientes para ser un soporte para la propia sociedad. Esta idea, sugerida por la ANUIES, en su documento sobre la *Visión y Acción 2030*, se siente reforzada con la ley, sobre todo, al considerar que las instituciones de enseñanza superior fortalezcan sus servicios a la sociedad y avancen en actividades que la pobreza, la intolerancia o la violencia, mediante un planteamiento inter y multidisciplinario (Sánchez y Sianes, 2021, pp. 296-297).

Este perfil oscilante de la LGES entre lo declarativo y lo operativo permite, por un lado, que a partir del reconocimiento del derecho a la educación se perfilen acciones de gobierno, políticas y programas públicos, así como cambios internos de las instituciones universitarias con subsidio estatal, que hagan factible la exigibilidad de la prerrogativa. Pero a la vez, la amplitud de su desempaque y el número de actores y organismos involucrados en el mismo, abre las posibilidades a escenarios en que la educación superior pública llegue a anquilosarse. Esto, vislumbrado por el propio sector universitario.

En nuestro país tenemos esta visión de querer cambiar la realidad a partir de las leyes, y no es que las leyes no importen, pues sí establecen las bases jurídicas para las políticas públicas. La realidad es dolorosa de recordarnos numerosas

omisiones o promesas que se hacen y no se llevan a cabo, y es ahí donde con la misma fuerza y trabajo político con que se pudo construir este marco que se construyan las bases para ir concentrando la presión para poder sentar realmente condiciones para su implementación, de lo contrario, van a ser puros buenos deseos y otra vez va ‘sálvese quien pueda’, con las consecuencias terribles para los jóvenes, para el sistema en general, que con franqueza le sigue debiendo mucho al país en términos de oportunidades y de calidad (Sepúlveda, 2021, s/p).

Segunda. El debate en torno a la LGES tiene un carácter gremial

Ya sea por la materia de la ley o porque su ámbito de aplicación se circunscribe a un nivel educativo no generalizado, compuesto por sistemas, subsistemas y comunidades comparativamente reducidos, es que la discusión previa y necesaria para su promulgación, así como su diseminación ya estando vigente, puede calificarse como sectorial, es decir, *cerrada* en circuitos universitarios, o incluso gremial, en el sentido de que sólo determinados actores, como legisladores en comisiones, funcionarios en despachos de educación y finanzas públicas, órganos de gobiernos universitarios, cuerpos colegiados o claustros académicos tienen conocimiento de lo que deviene con la LGES.

Esto contrasta, precisamente, con aquello que la LGES consigna -el reconocimiento de un nuevo derecho básico para la población mexicana- y la transformación que contiene -la reestructuración del nivel educativo superior y todo el sistema nacional universitario. En estimación del autor de esta investigación, para el impacto que significa en el ámbito de los derechos humanos y en la relación entre el Estado y las Universidades públicas, se percibe muy poca resonancia en la vida cotidiana ciudadana. Veamos.

Las fuentes utilizadas, como notas periodísticas, artículos especializados, ensayos publicados en revistas científicas indexadas, repositorios legislativos, portales web oficiales de organismos multinacionales, gubernamentales nacionales y de las propias instituciones de educación superior mexicanas, corrobora que es asequible gran parte de la información obligatoria para elaborar una investigación sobre la LGES. Siendo ese el punto a subrayar:

es un tema que, por su relevancia debería formar parte de la agenda pública tanto de ciudadanos, organismos educativos y entidades gubernamentales. El tratamiento de la LGES se ha centrado, desde su etapa previa de anteproyecto y hasta su aprobación, en foros académicos, seminarios temáticos y espacios de reflexión focalizados. Según cifras oficiales, “Se realizaron 32 Foros de consulta en las diferentes entidades federativas con una participación de más de 1,633 instituciones de educación superior publico-privadas y más de 11,728 asistentes entre estudiantes, padres de familia, docentes, rectores, administrativos y expertos en temas de educación” (SEP, 2019, p. 6). Pero estos eventos cubrieron la etapa consultiva previa de la LGES, por lo que su valoración es de carácter procedimental o de legitimación. Lo percibido durante la elaboración de este trabajo en lo tocante a su divulgación va en otro sentido: se requiere de una motivación académica o necesidad administrativa para rastrear dicha información, pues el nicho que ocupa lo relativo a la Ley es muy específico y, ahondando en ello, no tiene una salida significativa en los medios o nodos comunicativos.

Tabla 8. Cobertura mediática sobre la Ley General de Educación Superior

<i>Recurso</i>	<i>Motor de búsqueda</i>	<i>Resultados</i>
Canal de Youtube de la Secretaría de Educación Pública	“Ley General de Educación Superior 2021-2022”	2 videos de Sesiones Ordinarias del CONACES. 8847 visualizaciones totales.
Canal de Youtube del Congreso de la Unión	“Ley General de Educación Superior”	3 videos, de no más de 2 minutos cada uno, publicados en marzo de 2021. 944 visualizaciones totales.
Canal de Youtube del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México.	“Ley General de Educación Superior México”	1 video de la “Jornada de análisis: Ley General de Educación Superior”, 23 de abril de 2021. 3766 visualizaciones totales.

Canal de Youtube del Consejo Mexicano de Investigación Educativa.	“Ley General de Educación Superior México”	2 videos “Conversación educativa: La nueva ley general y el derecho humano a la educación superior”, (partes 1 y 2), 16 de noviembre de 2021 y 8 de febrero de 2022. 846 visualizaciones totales. 1 video del Foros virtuales de análisis sobre “La Ley General de Educación Superior: Gobernanza y financiamiento”, 22 de octubre de 2020, 257 visualizaciones totales.
Portal Televisa NEWS	“Ley General de Educación Superior México”	2 videos de segmento de programa nocturno de análisis, 7 de enero y 12 de marzo de 2021. 5055 visualizaciones totales. 1 nota periodística, 9 de marzo 2021.
Portal del periódico “El Universal”	Ley General de Educación Superior”	45 artículos o notas relacionadas, de las cuales 13 son específicas sobre la LGES.

Elaboración propia. Corte al 19 de febrero de 2022

Con este estrecho monitoreo se pretende reforzar el argumento de que la cobertura sobre la LGES no parece corresponder al impacto que representa el reconocimiento de un nuevo derecho humano en la legislación nacional; los número aquí recuperados llevan a pensar que incluso no se estima como un tema de agenda pública nacional, similar a otras reformas como la energética o la electoral o el reconocimiento de otros derechos, como la despenalización del aborto o la legalización del matrimonio igualitario. Es importante no perder de vista que la divulgación del nuevo marco regulatorio para la formación profesional pública mediante los medios y nodos comunicativos reviste especial relevancia en nuestro tiempo presente, de pandemia y distanciamiento social, en el cual el acceso a la información recurre predominantemente a el internet, los dispositivos electrónicos y las modalidades de trabajo remoto, siendo incluso fundamentales para su aprobación y primeras implementaciones.

Tercera. Los principios de obligatoriedad y gratuidad de la LGES no se vinculan con los procesos de admisión a las universidades públicas

La LGES pretende abatir uno de los dos componentes que frenan el acceso a la formación profesional pública y que históricamente han sido factores que impiden su masificación: los recursos necesarios para costearla. El otro, los procesos de selección de aspirantes, se mantienen en la facultad de las instituciones públicas autónomas, según establece el Artículo 2, y en la libertad que otorga la Ley para las particulares para tal efecto, según lo estipulado en su Artículo 68, párrafo segundo.

Sin embargo, desde el punto de vista del autor de esta investigación, lo anterior puede generar un escenario de conflicto entre la concepción de la educación superior como un derecho fundamental que consagra la LGES, con los intereses de los sujeto de derecho. Ciertamente desde las normas convencionales, el marco constitucional y en esta misma ley se puede interpretar como una *reserva* que, para acceder a una matrícula en cualquier institución universitaria pública, deben atenderse los requisitos de admisión que éstas fijen (y que contemplen, por ejemplo, un examen de admisión tal como sucede hasta hoy en día). Lo que en términos prácticos no favorecerá la precepción colectiva del carácter de derecho humano de la formación profesional, siendo que aquellos se valoran como universales e impostergable. Es previsible que los aspirantes interpreten que persiste la limitante del proceso selectivo en contraposición a su prerrogativa. .

Si bien el problema de los llamados aspirantes rechazados se presenta en diversas regiones y entidades del país, las características demográficas de la Ciudad de México y zona conurbada, así como la ubicación de los campus centrales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), hacen más evidente esta situación [...] Por ejemplo, en 2017, únicamente el 9.3% de los aspirantes pudo obtener un lugar en la UNAM por medio del examen de admisión; en la UAM lo hizo un 14% (González, 2018, s/p).

Considerando que hay antecedentes de instituciones que no aplican procesos selectivos para otorgar matrículas a sus aspirantes, como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (creando un precedente significativo en cualquier debate jurídico-procedimental) y que el mayor número de centros públicos formativos de nivel superior en México no son autónomos y dependen de la Secretaría de Educación Pública (lo cual permitiría una modificación de sus procesos de admisión incluso por decreto de esta autoridad educativa para suprimirlos), se vislumbra una vía de resolución para esta encrucijada. Esto, claro está, dependiendo a su vez de la postura que, al respecto, tomen las instituciones autónomas estatales y federales, las que mayor demanda tienen año tras año.

No es motivo de este trabajo analizar las correlaciones de este posible escenario de confrontación, pero era menester señalarlo, pues del modo en que aborde este subtema seguramente requerirá de negociaciones, modificaciones y demás procesos legislativos y administrativos que pueden ralentizar la legitimación de la LGES como la norma garante del derecho humano a la educación superior en nuestro país.

Recomendación única. En virtud del trabajo de investigación hasta aquí realizado y en función de que la LGES ya entró en vigor, la única recomendación pertinente para sumar a su plena vigencia, a juicio del autor, es atender las falencias que presenta su divulgación, por lo menos desde los organismos públicos de formación profesional, como se señaló en la segunda conclusión. Es necesario que las instituciones de educación superior subsidiadas por el Estado mexicano diseñen y ejecuten una amplia estrategia de comunicación social, de alcance dual:

- a) Focalizada en sus comunidades, con respecto a las implicaciones inmediatas y de mediano plazo de las disposiciones de la Ley sobre la configuración del nivel superior, en sus instituciones y las funciones básicas de estas (docencia, investigación y extensión).
- b) Generalizada a la población sobre el impacto de la LGES en el sistema educativo nacional, con especial énfasis a los aspirantes a nuevo ingreso.

Un ejemplo de acciones concretas del trabajo necesario para el conocimiento focalizado de la LGES en las comunidades universitaria es el acto académico y protocolario organizado por el Posgrado Interinstitucional en Derechos Humanos (PIDH) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATX), el cual se encuadra en la visión que tanto autoridades educativas como instituciones públicas deben asumir respecto a la formación superior como derecho fundamental (Ver figura 1).



Figura 1. Banner promocional publicado en redes sociales de la UATX

Por su parte, para incentivar el conocimiento generalizado con la población mexicana, y en especial con aquellas personas que aspiren a una matrícula universitaria en una institución pública estando aún en el nivel bachillerato, lo recomendable es trabajar en mancuerna con las dependencias encargadas de los servicios de orientación vocacional y educativa, tanto de las propias universidades como aquellas adscritas a las autoridades educativas³⁶, para la implementación de acciones concretas, como talleres, materiales impresos simplificados o

³⁶ Ejemplos: el Sistema de Exploración de Intereses Vocacionales (SEIVOC), de la UNAM [<https://www.vocacionseivoc.unam.mx>] o el portal del Modelo de Orientación Vocacional-Ocupacional de la SEP [<http://www.decidetusestudios.sep.gob.mx>]

creación de microsítios web dedicados a explicar los contenidos relevantes de LGES al público en general, accesibles desde la *home page* de cada organismo público subsidiado.

Esta última asignatura cobra suma relevancia para el Sistema Nacional de Educación Superior estipulado en la Ley, si consideramos de manera prospectiva que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, hasta el año 2021 la matrícula escolar de nivel medio superior consta de 4 millones, 985 mil estudiantes. (INEGI, s.f.) Estas personas serán, de acuerdo a los circuitos escolares tradicionales y de manera no privativa, la *primera generación* que resulte beneficiaria directa de las disposiciones operativas inmediatas de la LGES, con todos los retos que ello representa para las IES públicas federales, estatales y locales.³⁷

Retos que todos los actores involucrados debemos asumir con tesón y responsabilidad, pues estamos en un umbral relativamente desconocido de la formación universitaria pública: su exigibilidad como un *nuevo* derecho humano.

³⁷ Es decir, sin considerar la eficiencia terminal del nivel bachillerato (que puede reducir el número de aspirantes electivos para transitar al nivel superior), pero tampoco contemplando el número total de personas con bachillerato ya concluido, fuera de los circuitos escolares, que igualmente aspiren a una matrícula universitaria.

REFERENCIAS

- Aboites, H. (2012). El derecho a la educación en México: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17 (53), pp. 361-389.
- Aedo, C. y González, L. (2004), “La educación superior en Chile” en *Revista Calidad en la Educación*, núm. 21, pp. 61-85
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (1 de julio 2019). La SEP y la ANUIES realizarán seis foros para elaborar propuestas en las Leyes Secundarias de la Reforma Educativa. Recuperado de <http://www.anuies.mx/noticias/la-sep-y-la-anuies-realizarn-seis-foros-para-elaborar-propuestas-en>
- Arzola, M. y Zárate, P. (2016), Educación superior gratuita: algunas lecciones a partir de la experiencia comparada. *Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social*, no. 160, Fundación Hanns Seidel, octubre, pp. 16
- Brünner, J. (2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Revista de Evaluación de la Educación Superior (Campinas)*, Sao Paulo, vol. 13, núm. 2, julio, pp. 451-486
- Chehaibar, L., Alcántara, A., Athié M., Canales, A., Díaz Barriga, A., Ducoing, P., Inclán, C., Márquez, A., Pontón, C., Valle., A., Ruiz, E. y Zorilla, J. (2012). Diagnóstico de la educación. En Narro, Robles José, Martuscelli, Quintana Jaime y Barzana, García, Eduardo (Coords). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. Pp. 21-58. Recuperado en http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_01/Text/01_06a.html
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2015). *Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*, México, CDHDF, pp. 33-34
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, pp. 69
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s.f.) ¿Quiénes somos? Introducción. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>
- Constantini, Daniela. (13 de enero 2014). Finlandia: ¿por qué lo hacen tan bien?. *Educación futura: periodismo de interés público*. Recuperado de <http://www.educacionfutura.org/finlandia-por-que-lo-hace-tan-bien/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, no. 22, CIDH / Cooperación Alemana, pp. 193

- De la Garza, E. (2003). Las universidades politécnicas. Un nuevo modelo en el sistema de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, núm. 126, vol. 32, abril-junio, pp. 75-81
- De Puelles, M. (1993). Estado y Educación en las Sociedades Europeas. *Revista Iberoamericana de Educación*, (1), [formato HTML]. Recuperado de <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie01a02.htm>
- Díaz, C. (2017). Educación superior en Chile como proceso de modernización. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, vol. 4, núm. 2, pp. 64-86
- Estado Argentino. (22 de noviembre 2019). 70 años de gratuidad universitaria. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/70-anos-de-gratuidad-universitaria>
- González, H. (septiembre 5, 2018). ¿Qué hacemos con los rechazados de las universidades? *Distancia por tiempos, blog de la Revista Nexos*. Recuperado en <https://educacion.nexos.com.mx/que-hacemos-con-los-rechazados-de-las-universidades/>
- Guevara, S. y De Regil, S. (2019). Promesas vacías: la expansión de la educación superior en México. *Revista Nexos, Distancia por tiempos: blog de educación*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/promesas-vacias-la-expansion-de-la-educacion-superior-en-mexico/>
- Gutiérrez, R. (11 de mayo 2021) Las claves de la nueva Ley General de Educación Superior. Recuperado de <https://www.gaceta.unam.mx/ley-general-de-educacion-superior-a-punto-de-entrar-en-vigencia/>
- Guzmán-Valenzuela, C. (4 de abril 2018). Educación superior en Chile y la medida de gratuidad: ¿Qué depara el futuro? *Revista Nexos, Distancia por tiempos: blog de educación*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/educacion-superior-en-chile-y-la-medida-de-gratuidad-que-depara-el-futuro/>
- H. Congreso de la Unión. (s.f.). El marco teórico-conceptual de la evaluación de las políticas públicas. Cámara de Diputados: servicio de Investigación y Análisis. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. (29 de junio de 2021). Aprueba Comisión del Congreso expedición de la Ley de Educación Superior del Estado de Puebla. Recuperado de https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=14767
- Instituto Belisario Domínguez. (2019). Cambios e implicaciones de la reforma 2019 al artículo 3º constitucional. *Temas Estratégicos*, Senado De La República, no. 72, junio, pp. 10
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). Matrícula escolar por entidad federativa según nivel educativo. Recuperado en

- <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=ac13059d-e874-4962-93bb-74f2c58a3cb9&idrt=15&opc=t>
- Jaramillo, G. (s.f.). Claves para la internacionalización. Centro de Internacionalización. Universidad Autónoma de Nuevo León. Recuperado de <http://internacional.uanl.mx/claves-para-la-internacionalizacion>
- Jongitud, J. (2017). El derecho humano a la educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, no. 182, vol. 136, pp. 45-56
- Kisilevsky, M. y Veleda, C. (2002). *Dos estudios sobre el acceso la educación superior en la Argentina*, Buenos Aires, UNESCO / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, pp. 140
- La Jornada. (30 de agosto 2020). Preparan anteproyecto de la Ley General de Educación Superior. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/08/30/preparan-anteproyecto-de-la-ley-general-de-educacion-superior-320.html>
- Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. (2005), pp. 29
- López, A. y Jiménez, H. (9 de noviembre 2021). En PEF 2022 hay cero pesos para garantizar derecho a educación superior gratuita: PRI. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/en-pef-2022-hay-cero-pesos-para-garantizar-derecho-educacion-superior-gratuita-pri>
- Luna, M. (2001). Las universidades públicas estatales como factor de desarrollo regional en México. *Universidad de México*, UNAM, no. 600-601, enero, pp. 50-54
- Lloyd, M. (2019). La educación superior gratuita en el mundo: mitos y realidades. *Campus Milenio*, núm. 791, pp. 10-11
- Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos. (s.f.) *Justificación de las Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 10
- Marsiske, R. (2018). La autonomía universitaria en México: historia y desarrollo. *Integración y Conocimiento*, no. 8, vol. 1, pp. 151-166
- Medrano, V., Ángeles, E., y Morales, M. (2017) *La educación normal en México. Elementos para su análisis*. México, INEE, pp. 78
- Méndez, E. y Jiménez, N. (9 de marzo de 2021). Diputados aprueban Ley General de Educación Superior. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/09/politica/aprueba-san-lazaro-en-lo-general-ley-general-de-educacion-superior>
- Méndez, E. y Saldierna, G. (12 de septiembre 2021) Aumentaría 4.4% el presupuesto a la educación superior en 2022. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/12/politica/aumentaria-4-4-el-presupuesto-a-la-educacion-superior-en-2022/>
- Menéndez, J. (2014). Educación Superior en Chile: ¿fin de un ciclo de expansión para las universidades?. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 5, no. 5, pp. 134-148

- Ministerio de Educación (2008). *Educación y Ciencia en Finlandia*, Finlandia, Publicaciones del Ministerio de Educación, pp. 52
- Ministerio de Educación y Cultura (2016). *La educación finlandesa en síntesis*, Finlandia, Finnish National Board of Education, serie “Educación en Finlandia”, pp. 27
- Moreno, C. y Cedillo, D. (2021). Educación superior, ciencia y tecnología en el PPEF 2022: avances, rezagos, perspectivas. *Revista Nexos, Distancia por tiempos: blog de educación*. Recuperado en <https://educacion.nexos.com.mx/educacion-superior-ciencia-y-tecnologia-en-el-ppef-2022-avances-rezagos-perspectivas/>
- Moyano, J. y Requena, P. (2017). El problema de la autonomía universitaria en la primera mitad del siglo XX en la República Argentina. Una mirada a partir de la reforma y los reformistas en la Universidad Nacional de Córdoba. *Universidades, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe*, núm. 72, pp. 15-26.
- Muñoz-Pogossian, B. y Barrantes, A. (2016) (ed). *Equidad e Inclusión Social: superando desigualdades hacia Sociedades más Inclusivas*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, pp. 269
- Otero, A. y Corica, A. (2017). Jóvenes y educación superior en Argentina. Evolución y tendencias. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, año 39, número 1, enero-junio, pp. 10-28
- Pérez, L. y Cuna, E. (2006). El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno de Distrito Federal. *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, julio-agosto, año/volumen 21, núm. 138, pp. 88-100
- Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (s.f.). Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Recuperado de <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=180>
- Ramírez, G. (2007). Los modelos de financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas en Alemania. *Foro de Educación*, no. 9, pp. 239-266.
- Ramírez, R. y Ledesma, I. (2016). La educación pública en México en el siglo XIX: la Ley de Instrucción Pública durante el Segundo Imperio. En Galeana, Patricia y *et. al. La legislación del Segundo Imperio*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, pp. 528
- Roa, W. (14 de marzo 2021) En dos años, crece 77% matrícula del Instituto Rosario Castellanos. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/en-dos-anos-crece-77-matricula-del-instituto-rosario-castellanos/1443305>
- Rodríguez, R. (23 de septiembre 2020). Los pros y contras de la Ley General de Educación Superior. *Distancia por tiempos, blog de la Revista Nexos*. Recuperado en <https://educacion.nexos.com.mx/los-pros-y-contras-de-la-ley-general-de-educacion-superior/>
- Romero, L. (26 de abril 2021). La Ley General de Educación Superior fortalece la autonomía. *Gaceta UNAM*. Recuperado de <https://www.gaceta.unam.mx/la-ley-general-de-educacion-superior-fortalece-la-autonomia/>

- Rothblatt, S. y Wittrock, B. (1996). *La universidad europea y americana desde 1800: las tres transformaciones de la universidad*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.
- Sahlberg, P. (2015). Un sistema escolar modelo. Finlandia demuestra que la equidad y la excelencia pueden coexistir en la educación. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 52, no. 1, pp. 136-145
- Sánchez, V. (29 de julio 2020). Repensar el financiamiento de las universidades públicas estatales. *Revista Nexos, Distancia por tiempos: blog de educación*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/repensar-el-financiamiento-de-las-universidades-publicas-estatales/>
- Sánchez, E. y Sianes, A. (2021). Ley General de Educación Superior de México. Calidad, inclusión social, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza superior: criterios que sostienen una ley. *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 39, julio-diciembre, pp. 286-299
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (s.f.) La Educación y sus Normas Jurídicas. I. La Regulación de la Educación en materia Federal. Recuperado de http://sep.gob.mx/es/sep1/sep1_I_La_Regulacion#.WbrC-X1bi0
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2019) Foros Estatales de consulta del anteproyecto de la Ley General de Educación Superior: del anteproyecto de la Ley General de Educación Superior, pp. 40
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (16 de diciembre 2019) Boletín No. 249: concluye SEP foros estatales de consulta de la Ley General de Educación Superior. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-no-249-concluye-sep-foros-estatales-de-consulta-de-la-ley-general-de-educacion-superior>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2021). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021*, México, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, pp. 130
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (30 de noviembre 2021) *2a. Sesión Ordinaria del CONACES*. Facebook. Recuperado de <https://www.facebook.com/SEPmx/videos/292305542670807>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). *Diplomado de Presupuesto basado en Resultados: políticas públicas para no dejar atrás a nadie*, México, Módulo I, pp. 116
- Sepúlveda, L. (20 de abril 2021). Debaten especialistas sobre la nueva Ley General de Educación Superior. *Universidad de Guadalajara, Red Universitaria de Jalisco*. Recuperado en <https://www.udg.mx/es/noticia/debaten-especialistas-sobre-la-nueva-ley-general-de-educacion-superior>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020). *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, México, Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 282

- Tapia, L.(2016). El subsistema de universidades interculturales en México. Entre la política social y la política educativa. *Revista Latinoamérica de Estudios Educativos*, Universidad Iberoamérica, vol. XLVI, núm. 1, pp. 7-50
- Tuirán, R. (20 de marzo 2019) Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, ¿a qué costo? *Revista Nexos, Distancia por tiempos: blog de educación*. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/obligatoriedad-y-la-gratuidad-de-la-educacion-superior-a-que-costo/>
- Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (s.f.) Legislación Universitaria. Recuperado de <https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/secretaria-general/legislacion-universitaria/>
- Universidad de Buenos Aires. (13 de septiembre 2017). Pese a la universidad gratis, sólo el 19% de los jóvenes de hasta 34 años tiene un título. Recuperado de <https://www.uba.ar/noticiasuba/nota.php?id=18450>
- Universidad Intercultural de Chiapas. (25 de abril 2017). Universidades interculturales requieren incremento a su presupuesto. Recuperado de <https://www.unich.edu.mx/universidades-interculturales-requieren-incremento-a-su-presupuesto/11525/>
- Valls, J. (2018). Visión y acción 2030: propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, pp. 181
- Varela, G. (1998). Universidad y desarrollo: el vínculo crítico. En Rodríguez, R. y Casanova, H. (coords.). *Universidad contemporánea: racionalidad política y vinculación social*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa Editores, pp. 33-51
- Wallin, C. (21 septiembre 2018). Finlandia: cómo la igualdad de oportunidades para ricos y pobres ayudó a que el país nórdico se convirtiera en referencia mundial en educación. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45582530>
- Weaver, F. (Enero 2015). Universidades finlandesas entre la élite mundial. *This is Finland: publicación a cargo del Consejo de Promoción de Finlandia*. Recuperado de <https://finland.fi/es/vida-y-sociedad/universidades-finlandesas-entre-la-elite-mundial/>
- Xantomila, J. (15 de septiembre 2021). SEP: tasa de cobertura en educación superior pasó de 39 a 42 por ciento. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/15/politica/sep-tasa-de-cobertura-en-educacion-superior-paso-de-39-a-42-por-ciento/>