

10. Caminos y batallas para la equidad en la educación superior mexicana: veinte años de políticas y un desafío latente

Angélica Buendía Espinosa

RESUMEN

Este artículo es resultado de la investigación sobre desigualdad e inclusión en la educación superior mexicana que he venido desarrollando desde hace varios años. Una discusión teórica sobre la relación conceptual entre desigualdad-meritocracia y equidad-justicia, es el marco para explicar las políticas educativas que para el nivel superior se han impulsado por lo menos en las dos últimas décadas, a fin de ampliar la cobertura con equidad en ese nivel educativo, como una de las principales preocupaciones del gobierno mexicano. El texto se divide en cuatro secciones. La primera atiende a una discusión teórico conceptual sobre la desigualdad que sirve como marco general del trabajo. La segunda presenta un breve recorrido histórico para situar la atención de la demanda en la configuración del sistema de educación superior mexicana. Un tercer apartado aborda la equidad y su relación con las políticas educativas en tres grandes etapas. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

Palabras clave: cobertura; desigualdad; equidad; políticas públicas.

10. Path and battles for equity in Mexican higher education: twenty years of policy and a suppressed challenge

Angélica Buendía Espinosa

ABSTRACT

This article is the result of research on inequality and inclusion in Mexican higher education. A theoretical discussion on the conceptual relationship between inequality-meritocracy and equity-justice, are the framework to explain the educational policies that for the higher level have been promoted at least in the last two decades, in order to expand coverage with equity at that level of education, as one of the main concerns of the Mexican government. The text is divided into four sections. The first addresses a conceptual theoretical discussion on inequality that serves as a general framework for work. The second presents a brief historical analysis in the configuration of the Mexican higher education system. A third section addresses equity and its relationship to education policies in three major stages. Finally, some conclusions are presented.

Keywords: coverage; inequality; equity; public policies.

10. Estradas e batalhas pela equidade no ensino superior mexicano: vinte anos de política e um desafio latente

Angélica Buendía Espinosa

RESUMO

Este artigo é o resultado de pesquisas sobre desigualdade e inclusão no ensino superior mexicano. Uma discussão teórica sobre a relação conceitual entre desigualdade-meritocracia e equidade-justiça, é o quadro para explicar as políticas educacionais que, para o nível superior, foram promovidas pelo menos nas últimas duas décadas, a fim de ampliar a cobertura com equidade nesse nível de educação, como uma das principais preocupações do governo mexicano. O texto é dividido em quatro seções. O primeiro aborda uma discussão teórica conceitual sobre a desigualdade que serve como um quadro geral para o trabalho. O segundo apresenta uma breve análise do configuração do sistema de ensino superior mexicano. Uma terceira seção aborda a equidade e sua relação com as políticas educacionais em três grandes estágios. Finalmente, algumas conclusões são apresentadas.

Palavras-chave: cobertura; desigualdade; equidade; políticas públicas.

10. Routes et batailles pour l'équité dans l'enseignement supérieur mexicain: vingt ans de politique et un défi latent

Angélica Buendía Espinosa

RESUMÉ

Cet article est le résultat de recherches sur l'inégalité et l'inclusion. Une discussion théorique sur la relation conceptuelle entre l'inégalité-meritocratie et l'équité-justice, sont le cadre pour expliquer les politiques éducatives qui, pour le niveau supérieur ont été promues au moins au cours des deux dernières décennies, afin d'élargir la couverture avec l'équité à ce niveau d'éducation, comme l'une des principales préoccupations du gouvernement mexicain. Le texte est divisé en quatre sections. La première porte sur une discussion théorique conceptuelle sur les inégalités qui sert de cadre général au travail. Le second présente une brève analyse de la configuration du système d'enseignement supérieur mexicain. Une troisième section traite de l'équité et de son rapport aux politiques en matière d'éducation en trois étapes majeures. Enfin, certaines conclusions sont présentées.

Mots clés: couverture; inégalité; équité; politiques publiques.

1. La herencia no deseada⁽¹⁾

Dice Thomas Piketty (2013) que la desigualdad aumentó notablemente desde 1970-1980, pero con fuertes variaciones entre países y, en términos bastantes generales, que la distribución de la riqueza es una de las cuestiones más controversiales y debatidas en la actualidad, al personificar y materializar a aquella. Una pregunta interesante guía la obra de Piketty ¿Qué se sabe en realidad de la evolución de la distribución de la riqueza desde el siglo XVIII, y qué lecciones podemos extraer para el siglo XXI? No intento en este artículo hacer una apología de la obra del economista francés, pero un argumento sólidamente explicado encontramos en su obra *El capital de siglo XXI*, la herencia como categoría analítica ayuda a responder esa pregunta.

Efectivamente, en México, como en América Latina, la base de la desigualdad es la distribución del ingreso caracterizado por su alta concentración en muy pocos y sus consecuencias perversas en la mayoría de la población. Es esta situación nuestra herencia no deseada. En 2018, 26 personas poseían la misma riqueza que 3,800 millones de personas. La desigualdad se convierte en un fenómeno que obstaculiza la reducción de la pobreza⁽²⁾, causa deses-

⁽¹⁾ La discusión teórica de este apartado es parte del libro en prensa “De rutas desiguales a huellas de la equidad. El caso de la Universidad Autónoma Chapingo”, en colaboración con Roberto Rivera del Río y Ana Beatriz Pérez Díaz.

⁽²⁾ La pobreza se define como la carencia de recursos y acceso a oportunidades que excluye tanto a individuos como a grupos de los niveles mínimos deseables de bienestar (Nolan & Ives, 2011; Townsend, 2013). La pobreza, en su acepción más amplia, se asocia a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, imposibilitan la satisfacción de sus necesidades básicas e impiden su plena integración social (Buendía & Escorcía, 2018).

tabilización, debilita a nuestras sociedades, dificulta la lucha en pro del medio ambiente y, atenta contra el futuro de niñas y niños (OXFAM, 2019).⁽³⁾

Las reflexiones más recientes sobre los retos que enfrentan las Ciencias Sociales han colocado a la desigualdad como problema estructural y asunto de la mayor importancia en el mundo contemporáneo (Instituto de Estudios del Desarrollo UNESCO, 2016; El Colegio de México, 2018). No es que su estudio haya sido ignorado, por el contrario, se ha renovado a la luz de los grandes problemas que enfrenta la humanidad y al aumento de las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos, lo que ha provocado la persistencia y la amplitud de las brechas en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

Para diversos autores los problemas globales de las últimas décadas reflejados en la crisis económica y financiera de 2008, los conflictos bélicos, los daños al medio ambiente y sus consecuencias sociales; la pobreza, la marginación, la explotación y precariedad laboral, el incremento de ideas racistas, sexistas y extremistas, entre muchos otros; han colocado a la desigualdad como un tema prioritario en la agenda social y política mundial (Puyana Mutis, 2018; UNESCO, 2016).

⁽³⁾ Según datos del Banco Mundial, ha mostrado un descenso, pero a tasas muy lentas. Entre el 2013 y el 2015, el número de personas que vivían con menos de USD 1,90 al día se redujo en 68 millones hasta totalizar 736 millones. En los 25 años transcurridos entre 1990 y 2015, la tasa de pobreza extrema bajó, en promedio, un punto porcentual por año —de casi el 36 % al 10 %—, pero solo disminuyó un punto porcentual entre 2013 y 2015. Para el mismo periodo en América Latina y el Caribe se pasó de 7.7 a 7.1 Honduras, Guatemala y Venezuela ocupan los tres primeros lugares en América Latina de acuerdo con el porcentaje de población que es pobre, muy pobre o extremadamente pobre. Le siguen México, Nicaragua, el Salvador, Colombia (<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank>). En México para el año 2018 la pobreza afectaba al 41.9% de la población mexicana, equivalente a 52.4 millones de personas, quienes se encontraban en condiciones de pobreza; y el 7.6%, 9.4 millones de personas, en extrema pobreza. Las entidades federativas con los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla (CONEVAL, 2020).

La desigualdad ha sido abordada desde diversas disciplinas, pero su evidencia empírica encuentra casi siempre la necesidad de un análisis interdisciplinario, dado que sus efectos tocan diversas aristas de la vida de las personas y, por supuesto, de la sociedad. La interlocución entre teoría y realidad, socialmente construida, obliga a un estudio interdisciplinario de las desigualdades, tarea de las ciencias sociales que encuentra un insumo fundamental en los discursos filosóficos de Kant y Rousseau. Sin intentar abundar, para el primero y asentados en su contexto, existe en la sociedad una igualdad formal ante la ley, pero una desigualdad real entre la sociedad civil. Para Kant la desigualdad no se concibe como un problema, se ubica dentro de la esfera de la sociedad civil y encuentra legitimación en las propias diferencias naturales (Rossi, 2003). Rousseau plantea dos clases de desigualdad en la especie humana. La primera, natural o física, se halla establecida por la naturaleza y considera características como la edad, la salud, la fuerza física y las cualidades del alma o el espíritu. La desigualdad moral o política es la segunda, y depende, según el autor, de una especie de convención y es aceptada y autorizada por los hombres. Se trata de los diferentes privilegios que gozan algunos en perjuicio de otros, como el de ser más ricos, más respetados, más poderosos o, incluso, el de hacerse obedecer (Rousseau, 2012).

Sin embargo, el origen material de la explicación de la desigualdad se ubica en el clásico Karl Marx, para quien el sistema capitalista es fundamentalmente desigual, dadas las relaciones sociales que lo determinan entre las que se encuentra la relación capital-trabajo asalariado que implica la explotación de una clase social por otra. Es J. M. Keynes quien desde la Economía, apunta que el eje fundamental se ubica en la necesidad de regular el sistema capitalista, con el propósito de generar las condiciones necesarias para que la desigualdad no alcance niveles injustificables e insoportables. Sus aportes teóricos dieron paso al llamado "Estado Benefactor" como forma de intervención de la época dorada del capitalismo debido a los efectos positivos en diferentes variables, por ejemplo, el compromiso social que se sostenía en una participación muy activa del Estado y el gobierno para alcanzar una distribución equitativa del ingreso en el llamado modelo de "desarrollo de Estado". El desmantelamiento de este modelo de desarrollo condujo al modelo neoliberal basado en la privatización, la com-

petencia y la desregulación de la Economía; con claros efectos negativos en lo colectivo y en lo individual, de ello da cuenta una amplia literatura (Buendía y Escorcía, 2018).

El estudio de la desigualdad, así como sus efectos pragmáticos derivan en dos grandes perspectivas que se han desarrollado en las ciencias sociales. La de las oportunidades, fundada en el análisis económico, y que parte de la preocupación por igualar el terreno de juego desde el cual los individuos pueden desarrollar su potencial (Sen, 2010). La de resultados que parte de la idea de una diferencia en las recompensas asociadas a niveles de esfuerzo similares (Atkinson 2015, citado en El Colegio de México, 2018). Finalmente, el estudio atiende a su carácter interseccional para explorar cómo grupos con distintas características adscriptivas o condiciones de origen enfrentan brechas en resultados y oportunidades de forma diferenciada (El Colegio de México, 2018).

La segunda perspectiva se basa en la competencia y asume que la desigualdad disminuirá a partir de ampliar las oportunidades para que todos los individuos desarrollen y obtengan a través del uso de sus capacidades lo mejor que este a su alcance. Es en esta vertiente donde la desigualdad se asocia a la meritocracia, al suponer que las oportunidades son ilimitadas y que la única vía para acceder a ellas es cumplir con los méritos impuestos en función del espacio al que se quiere acceder. La idea de meritocracia es, en este sentido, una creencia que se bifurca en lo material y lo simbólico y se asocia a la estratificación social.

De acuerdo con Piketty (2013) la importancia de las creencias meritocráticas en la justificación de las desigualdades de la sociedad moderna no es atribuible solo a la distancia en la distribución del ingreso entre las clases sociales altas con el resto de los grupos, sino también a las disparidades que separan a las clases populares y a las medias. Es en estos estratos socioeconómicos donde la competencia por los espacios y las oportunidades es aún más clara, en función de la configuración de las clases medias. La autopercepción de sus trayectorias, identidad social y el lugar que ocupan en la sociedad reafirma la relevancia del mérito. Rigor, paciencia, trabajo, esfuerzo, dedicación, estudio constante y una larga sucesión de cualidades personales; les han permitido ocupar y merecer “un lugar” y una “posición de clase”. Los “otros” no lo han

hecho porque no han querido, pero las oportunidades están a la vista y son de acceso universal.⁽⁴⁾

Los primeros acercamientos al estudio de la meritocracia se observan en los trabajos (Young, 1958) y (Arendt, 1954). Para Dubet, la meritocracia y la igualdad de oportunidades tienen un espacio en una escuela justa, en el que la igualdad meritocrática de oportunidades es la figura principal (2004). Permite pensar en un modelo de justicia en el que todos participen en la misma competencia, sin que“(...) las desigualdades de fortuna y nacimiento determinen directamente sus posibilidades de éxito y de acceso a las calificaciones escolares relativamente poco frecuentes (...)” (Dubet, 2005, p.14). Sen (2000) define al mérito como un sistema de incentivos que recompensa las acciones de una sociedad de valores, bajo la noción de la “buena sociedad”; el cual actúa en otro sistema general que lo recompensa: la meritocracia.

Recientemente (Littler, 2018) debate sobre los límites de la meritocracia en cuanto a una construcción categorial analítica que articula el esfuerzo y el talento individuales y las oportunidades generalizadas, independientemente de la condición individual y social de origen y nacimiento de los sujetos. La autora distingue dos formas de meritocracia: como sistema social y como discurso ideológico. La primera se sustenta en que los individuos son responsables de “trabajar duro” y desarrollar su talento; ello se reflejará en una

⁽⁴⁾ Diversos autores coinciden en que, las manifestaciones de la desigualdad se traducen en, por lo menos, siete dimensiones: económica, social, cultural, cognitiva, política, educativa y territorial. La económica se evidencia en el nivel ingresos, bienes, capital, patrimonio, empleo y estándares de vida. La desigualdad social, es observable en el estatus social de diversos grupos. El ámbito cultural se observa en la discriminación de raza, género, religión y discapacidad. La cognitiva refiere el acceso desigual a los recursos naturales y a sus beneficios, así como al conocimiento e información acerca de los riesgos y de los modos de protegerse. La política se manifiesta en diferencias existentes en los hechos para influir, participar, beneficiarse y gozar de los derechos humanos. La educativa se manifiesta en el acceso y permanencia limitada o nula a la educación como un derecho humano y universal. Finalmente, la territorial muestra diferencias entre zonas geográficas, áreas urbanas y rurales, áreas centrales y periféricas, zonas con recursos y aquellas sin ellos. Las desigualdades pueden ser múltiples, entrecruzadas y reforzarse entre sí, por ejemplo, pueden y, generalmente, coinciden desigualdades de género, status social y territorio (Instituto de Estudios del Desarrollo UNESCO, 2016).

posición social que recompense el esfuerzo realizado. Su estudio implica la relación con el contexto, particularmente, el que caracteriza la redistribución y reconocimiento económico y cultural, así como a la forma en que el éxito social se asocia a recompensas financieras y culturales.

El discurso de la meritocracia ha permeado las acciones políticas, económicas y sociales en las últimas décadas y, en buena medida, ha justificado las brechas de desigualdad que caracterizan a la sociedad actual. Si la legitimidad, tal como lo señala Weber (2004) se construye a través de representaciones colectivas y sistemas de significado, el capitalismo y la cultura capitalista contemporánea encontraron en la meritocracia una de sus principales fuentes de legitimidad. Esta mirada sociológica que necesariamente se acompaña de perspectivas económicas, políticas e, incluso, psicológicas, implica el reconocimiento del mérito y la meritocracia como instituciones consideradas justas y necesarias de ser acatadas por diversos grupos sociales.

El debate sobre la equidad ha brindado diversas miradas para reflexionar en torno a los aportes de la educación superior para reducir las desigualdades y contrarrestar a la meritocracia como la absoluta explicación al éxito o al fracaso escolar. Los estudios sobre la equidad educativa en educación superior reconocen el esfuerzo por diferenciar entre igualdad/desigualdad y equidad; éstos coinciden en la relevancia de reflexionar a la equidad educativa como la posibilidad de compensar las desigualdades en los sectores poblacionales más desfavorecidos. Un referente ha sido Amartya Sen, al cuestionar ¿igualdad de qué?; tal aseveración implica el reconocimiento de que no existe una igualdad única y que el logro de una determinada igualdad puede generar otras desigualdades. Una definición clara en la educación superior de equidad implica que:

(...) los jóvenes que provienen de los estratos sociales más desfavorecidos tengan acceso a una buena educación y desarrollen procesos de aprendizaje significativos que les permita beneficiarse de la misma para mejorar sus condiciones de vida. Se requieren cuatro garantías:

- 1) acceso efectivo,
- 2) compensación de desigualdades,
- 3) permanencia,
- 4) resultados significativos (...) (Silva y Rodríguez, 2013, p.25).

A esta definición habría que agregar la real posibilidad de elegir. Bajo esta mirada, el reconocimiento de la diversidad humana y de las diferencias entre los individuos son quizás los ámbitos de mayor relevancia para establecer acciones compensatorias para las personas que por su origen sociocultural están en situación de desventaja (Bolívar, 2005).

2. De la desigualdad a la cobertura con equidad: tensiones pendientes para la política educativa

La ampliación de la cobertura en educación superior ha sido una preocupación latente para los gobiernos mexicanos. El surgimiento del Sistema de Educación Superior (SES) tiene su origen en 1910 con la fundación de la Universidad Nacional (Autónoma) de México (UNAM). El período revolucionario afectó su desarrollo y fue hasta 1920 que, junto con las transformaciones que sufrió el país y sus instituciones, la universidad pudo vivir un clima de mayor estabilidad. A partir de entonces comenzaron a surgir otras universidades públicas estatales, y se creó en 1936 el Instituto Politécnico Nacional (IPN), como signo de las intenciones gubernamentales de modernización del país.

La educación privada experimentó también sus primeros impulsos. Tanto el debate político, como la alianza entre los sectores importantes de la iglesia, burguesía y clases políticas gobernantes, que permitió construir un esquema para la educación, originó el retorno, de la injerencia eclesiástica en la educación, en la enseñanza superior (Garcíadiego, 1996)⁶⁵. La paulatina expansión del sistema continuó durante la siguiente década: en 1950 existían 39 instituciones de educación superior a las que asistían 32 mil 498 estudiantes. La matrícula se concentraba en la capital del país (UNAM) y en los estados que ya contaban con universidades públicas.

Fue a partir de la década de los cincuenta que la educación superior del país sufrió un proceso de transformación profunda que ha sido denominado como “la etapa de expansión no regulada” (Gil, et al., 1994). En diez años, la

⁶⁵ Surgieron las primeras universidades privadas: en 1935 la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) y la Universidad Iberoamericana (UIA) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), como formadora de dirigentes de negocios (Buendía A., 2014).

matrícula estudiantil se triplicó y el crecimiento de plazas académicas siguió la misma dinámica. En 1960 había 50 instituciones de educación superior en todo el país, a las que asistían 78 mil jóvenes, lo cual implicaba que sólo 2.7 de cada 100 mexicanos en edad de estudios superiores —20 a 24 años— estuviesen inscritos en este nivel educativo. La expansión continuó su ritmo acelerado durante la siguiente década. Para 1970 se contaba ya con 115 instituciones y 25 mil puestos académicos que atendían a 225 mil estudiantes, lo cual representaba una tasa de cobertura de 5.8% (Gil et al., 1994).

Los años de la expansión se asociaron con el incremento demográfico, la política social de ampliación del sistema educativo (el Plan de Once Años) y la incorporación de las mujeres en las actividades económicas, políticas, sociales y culturales del país⁽⁶⁾. Corresponde con la política de cambio educativo impulsada por la administración del presidente Echeverría, que en el terreno de la educación superior se orientó a través del impulso del Sistema de Institutos Tecnológicos Regionales y su propagación en el terreno nacional, la reforma de los planes de estudio de estas instituciones y la creación de nuevas carreras e instituciones, así como el cambio institucional de las universidades existentes a través de acuerdos entre ellas, principalmente vía la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) como interlocutor entre el Gobierno y las universidades. En ese periodo se crearon el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, varias universidades autónomas y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM. También se intentó ampliar los servicios educativos más allá de las grandes ciudades y las principales capitales estatales, a pesar de que la concentración geográfica de las instituciones permaneció por lo menos hasta los primeros años del siglo XXI como una característica del sistema⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ También en 1974 se fundó el colegio de Bachilleres para el nivel medio superior.

⁽⁷⁾ En esa década se crearon varias universidades estatales: Autónoma de Tamaulipas (1972); Autónoma de Ciudad Juárez (1973); Autónoma de Aguascalientes (1974); Autónoma Chapingo (1974); Autónoma Metropolitana (1974); Autónoma Agraria “Antonio Narro” (1975); Autónoma de Baja California Sur (1975); Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (1975); Universidad Autónoma de Tlaxcala (1976), y el Instituto Tecnológico de Sonora (1976) (Pallán y Rodríguez, 2012). A esta oleada de nuevas universidades se sumaría la Universidad Pedagógica Nacional, creada en 1978 (Álvarez & Torres, 2015).

Creció la oferta educativa y distribución por áreas del conocimiento y disciplinas, estructura por niveles y distribución por tipos de régimen de financiamiento; es decir, un proceso continuo de diversificación y diferenciación institucional y académica (Ibarra Colado, 2001; Rodríguez Gómez, 1995).

En 1970 sólo el 17.26% de la población inscrita en educación superior eran mujeres, para 1980 el 29.80%; el porcentaje había aumentado en casi 13 puntos porcentuales. En 1990 se llegó al 40,3%, y para el 2002 casi el 50% de la matrícula estaba ocupada por el sexo femenino. La etapa de expansión no regulada del SES llegó a su fin con cinco instituciones federales, 28 universidades estatales, 17 institutos tecnológicos y 52 instituciones privadas (Tuirán y Muñoz, 2012). Trajo consigo también el aumento considerable de docentes contratados en las instituciones de educación superior. Entre 1961 y 1970 se generaron 4.3 plazas docentes por día, y entre 1970 y 1982 un promedio de 11.9 (Gil et al., 1994; Gil M., 2002).

Al incremento en la matrícula se asociaron problemas de calidad. Para cubrir las necesidades docentes se incorporaron jóvenes con licenciados o pasantes con escasa experiencia docente; la infraestructura y los recursos necesarios para atender adecuadamente a los estudiantes mostró su insuficiencia; y nuevos sectores sociales, menos educados, arribaron a las universidades, presumiblemente dotados de un capital cultural bajo. Estos factores, asociados a la baja matrícula en posgrado y a la reducida actividad de investigación, fueron la antesala para que en los años posteriores de crisis económica y contracción financiera, se impulsaran políticas de crecimiento restrictivo, con énfasis en instrumentos para garantizar la calidad mediante la evaluación y los financiamientos extraordinarios (Álvarez y Torres, 2015).

3. Tiempos de crisis y reordenamiento (1982-1989)

La crisis que viviera el país a partir de 1982, que continuó con la llamada década pérdida en América Latina o con el fin del Estado del bienestar, evidenció la reducción del gasto asignado a la educación superior que pasó del 21% al 16%, como proporción del gasto educativo federal. Bajo la política de austeridad, se redujo fuertemente los gastos de inversión en la educación en general, particularmente, el destinado a educación superior en el periodo que va de 1982 a 1988 se mantuvo en alrededor de 0.5% del

Producto Interno Bruto (PIB), después de registrar una caída brusca entre 1982 y 1984 de 0.26% con respecto al PIB (Ibarra, 2001; Mendoza, 2020). El SES se caracterizó por:

- a) disminución del crecimiento de la matrícula en relación a la expansión no regulada de las décadas anteriores⁽⁸⁾;
- b) crisis de la imagen y del funcionamiento del sector público y aumento en la participación del sector privado;
- c) reducción progresiva del valor real de los salarios de los académicos, por efectos de la pérdida inflacionaria y por la política salarial del gobierno en esa época;
- d) las diferencias en ingresos entre profesores de distintos niveles se comprimieron y las escalas salariales fueron prácticamente imperceptibles;
- e) orientación de la matrícula hacia ciertas carreras enfocadas a la gestión administrativa y servicios de administración de tecnología, en desmedro de disciplinas científicas y ciencias sociales. Esta situación provocó la fuga de cerebros y demeritó el trabajo académico, lo que atrasó su profesionalización (Mendoza, 2002; Ibarra, 2001; Kent, Didou y De Vries, 2000).

Para los años noventa en el SES coexistían instituciones de educación superior (IES) de carácter público y privado altamente diferenciadas (Cuadro 1). Además, mientras que la oferta educativa en la fase previa a la expansión era hasta cierto punto homogénea, luego transitó a una diversificada con mayor amplitud, en cuanto a campos académicos y profesionales, modalidades, niveles y duración de los estudios. De igual forma, las tasas de crecimiento de las décadas pasadas evidenciaron la contracción en el acceso a la educación superior (Cuadro 2 al 3) (Buendía, 2014; Ibarra, 2001).

⁽⁸⁾ Mientras que, en la década de los setenta la tasa anual de crecimiento de la educación superior fue de 12.8%, para los años ochenta alcanzó apenas un 4.0%. La matrícula en 1981 era de 785 419 estudiantes y en 1989 de 1 069 565 estudiantes, mientras que el número de instituciones ascendió a 372 en 1992.

Cuadro 1. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos por régimen, 1970 – 1999

AÑO	PÚBLICO		PARTICULAR		TOTAL
	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA
1960					76 269
1970	180 212	86.2	28 732	13.8	208 944
1975	416 369	88.3	55 348	11.7	471 717
1980*	632 307	86.5	98 840	13.5	731 147
1981	666 420	84.8	118 999	15.2	785 419
1982	710 883	84.6	129 485	15.4	840 368
1983	742 939	84.5	136 301	15.5	879 240
1984	795 459	84.7	144 054	15.3	939 513
1985	810 391	84.3	151 077	15.7	961 468
1986	833 216	84.3	154 862	15.7	988 078
1987	834 950	84.4	154 464	15.6	989 414
1988	871 234	84.3	161 973	15.7	1 033 207
1989	898 420	84.0	171 145	16.0	1 069 565
1990	890 372	82.6	187 819	17.4	1 078 191
1991	891 524	81.7	199 800	18.3	1 091 324
1992	910 257	80.8	216 548	19.2	1 126 805
1993	908 480	79.6	233 088	20.4	1 141 568
1994	936 646	79.2	246 505	20.8	1 183 151
1995	943 245	77.5	274 186	22.5	1 217 431
1996	989 448	76.9	297 185	23.1	1 286 633
1997	990 729	75.6	319 500	24.4	1 310 229
1998	1 036 935	74.5	355 113	25.5	1 392 048
1999	1 073 098	72.4	408 901	27.6	1 481 999
2000	1 118 731	70.5	466 677	29.4	1 585 408

Fuente: Para el año de 1960 matrícula total, en (Rangel, 1976); ANUIES, Anuarios estadísticos, 2001 para 1970-1999 (ANUIES, 2000); para 2000: SEP Estadísticas (Secretaría de Educación Pública, 2002).

Cuadro 2. Cobertura de matrícula en educación superior

Año	Población miles (20-24 años)	Matrícula de educación superior	Tasa de cobertura %
1950	2 299 334	29 892	1.30
1960	2 947 072	28 100	0.95
1970	4 032 341	209 872	5.20
1980	6 154 527	731 291	11.88
1990	7 829 163	1 078 191	13.77
2000	9 071 134	1 585 408	17.4

Fuente: INEGI Estadísticas, ANUIES (2001) Anuarios estadísticos. Solo se considera nivel licenciatura, no incluye educación tecnológica y normal.

Cuadro 3. Tasa anual de crecimiento de educación superior (licenciatura)

Años	Tasa anual de crecimiento
1950-1960	9.8
1960-1970	11.1
1970-1980	12.8
1980-1990	4.0
1990-2000	3.9

Fuente: (Taborga, 2003).

Posterior a la contracción en el acceso a la educación superior, colocar la ampliación de la cobertura como una prioridad, no apareció en la política gubernamental sino hasta el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (Proides) en 1984 que, al mismo tiempo, resultó contradictorio en sus propósitos y no abordó el asunto de la equidad. Por un lado expresó claramente limitar el crecimiento en las áreas de ciencias sociales y de la salud, favorecerlo en las ingenierías y la tecnología, y restringirlo en las universidades estatales que tenía de 10 a 30 mil estudiantes y en los institutos tecnológicos

con más de 10 mil (ANUIES, 1987; Álvarez y Torres, 2015). Por el otro, el mismo Proides planteaba un incremento importante en la matrícula en educación superior para el año 1991, con 1 millón 500 mil alumnos, no obstante, tal meta no se logró y solo se alcanzó 1 millón 164 mil. La matrícula total de la educación superior en la década ochenta creció sólo 48%, una proporción bastante inferior a la década anterior que fue del 252%. El estancamiento de la educación superior también se reflejó en la interrupción de la creación de nuevas instituciones públicas. El sector privado comenzó a adquirir mayor dinamismo, que se expresaría en plenitud en la década noventa, en especial en su segunda mitad, pero no fue suficiente para compensar la contracción en las instituciones públicas. Así arribamos a la década perdida de la educación superior (Tuirán y Muñoz, 2012; Álvarez y Torres, 2015).

4. Ampliar la cobertura: un camino por andar

Tres grandes etapas se identifican en la política educativa mexicana orientada a la ampliación de la cobertura. La primera, coincide con la llamada modernización de la educación superior que representó un punto de inflexión y abarca el periodo (1989-1999)⁽⁹⁾. La segunda, coloca por primera vez a la equidad y la justicia educativas como ejes transversales en el acceso, permanencia y conclusión de los estudios de los jóvenes (2000-2017). Finalmente, la tercera inició en 2018 con la reforma al artículo tercero constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior mexicana.

⁽⁹⁾En la esfera de la educación superior las recomendaciones hechas por los organismos internacionales habían de, apoyar el proceso de modernización. México fue objeto de evaluaciones externas de su sistema de educación superior por parte de la OCDE, del Banco Mundial y de la UNESCO a través de la CEPAL. Los más importantes son: "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" (1992) (incluía recomendaciones para América Latina y Caribe); "Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior en México" (1991); "Examen de las políticas nacionales de la educación en México" (1997); además de los documentos de UNESCO de 1995 y 1998, sobre las Conferencias regional e internacional sobre la educación superior (Buendía, 2014).

5. Revertir la crisis y atender la demanda ¿una prioridad pendiente? (1989-1999)

El Programa de Modernización Educativa 1989-1994, inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Carlos de Salinas de Gortari, incorporó por la vía de la ANUIES y su documento *Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior* (ANUIES, 1989) referencias a la ampliación de la cobertura y la elevación de la calidad vía la evaluación, como objetivos de la modernización. El propósito fue dar cobertura en el territorio nacional y apoyar a los jóvenes que así lo requieran con becas y subsidios directos, para dar mayores oportunidades de acceso y permanencia a los estudiantes de escasos recursos potencialmente sobresalientes. Al mismo tiempo, se retomó la idea ya externada en la década anterior de requerir a los estudiantes mayor colaboración mediante las cuotas y colegiaturas para cubrir parcialmente el costo de su educación, la cual les reportaba beneficios individuales (Álvarez y Torres, 2015).

El proceso de diferenciación y diversificación del sistema fue la vía para que el sistema de educación superior pudiera absorber la demanda social de educación superior entre 1989 y 1995 (Pallán y Rodríguez, 2012). El crecimiento de instituciones existentes; la presencia y desarrollo de otros subsistemas presumiblemente diferentes en cuanto a función, organización y perfil profesional; así como la expansión de los niveles de enseñanza, particularmente el posgrado, como respuesta a las necesidades de cuadros de alto nivel, y los problemas de credencialismo en el mercado laboral, que produce lo que (Tedesco, 1983) llamó la "fuga hacia adelante"; sustentaron cuatro estrategias de la política modernizadora de ampliación de la cobertura: el fortalecimiento del sector tecnológico, el crecimiento del sector privado, el desarrollo del posgrado y la posibilidad de nuevas alternativas de educación abierta y a distancia.

La creación de las universidades tecnológicas en 1991, buscó atender el sector productivo con carreras directamente vinculadas al mantenimiento industrial, procesos de producción y comercialización, informática y administración; y en el 2001 se crearon las universidades politécnicas. Para el 2018 había en el país 117 tecnológicas y 62 politécnicas. Este subsistema se

sumó al de institutos tecnológicos públicos encabezados por el Instituto Politécnico Nacional. Para 1998 existían 73 institutos tecnológicos y cubrían una matrícula de 17000 estudiantes. El crecimiento del sector privado fue exponencial para el periodo de 1980 al 2000, y se pasó de 133 a 1253 instituciones con características muy diversas en cuanto a forma de gestión y calidad⁽¹⁰⁾.

La población escolar atendida por este sector educativo en 1980 era de 98 840 estudiantes, y pasó a 187 819 en 1990, en 10 años prácticamente se duplicó. Para el 2000, el régimen privado atendió 466 677 estudiantes (ANUIES, 2002), y hasta el ciclo escolar 2016-2017, ha representado el 33% de la matrícula en educación superior⁽¹¹⁾. El crecimiento del posgrado ha sido sostenido en los últimos lustros tanto en el sector público como en el privado. En 1980 había 25 500 estudiantes en todo el país, y diez años después ya eran 44 000. Hasta 1997 el número de alumnos era de 90 000 (Rodríguez, 1995 y 2000). Finalmente, en los años noventa comenzaron a desarrollarse en casi todas las instituciones otras alternativas no escolarizadas, con el apoyo de las tecnologías de la información. En el año 2012 se creó la Universidad Abierta y a Distancia de México, que en el 2018 atendía a 72, 472 estudiantes (SEP, 2018).

⁽¹⁰⁾ A mediados de los ochenta (Levy, 1995), observaba el surgimiento de las opciones privadas como una de las tendencias más importantes de la dinámica de la educación superior en América Latina. Para el caso mexicano señaló que en ningún otro lugar se encontraba una distinción más clara entre lo público y lo privado. Lo que resultaba paradójico en el contexto de un Estado cuya fortaleza se había nutrido de los postulados educativos de la Revolución mexicana, que le encargan ser el responsable en la materia. Desde los años treinta, sin embargo, el gobierno permitió la presencia de un paralelismo, y si bien no auspició directamente al sector privado, tampoco enfrentó obstáculos a su desarrollo.

⁽¹¹⁾ La concentración geográfica más fuerte de IES privadas se encuentra en los estados de México, Jalisco, Nuevo León y el Ciudad de México. Las IES de estos cuatro estados atienden al 52% de la matrícula inscrita en instituciones privadas. La ciudad de México concentra un 23% de esa matrícula, dando cuenta de la centralización de los servicios educativos privados (Buendía, 2014).

6. Equidad y justicia educativa: aspiraciones inconclusas (2000-2017)

En el año 2000, con el cambio de gobierno y la llegada al poder del Presidente Vicente Fox, continuó la política educativa modernizadora orientada a la diversificación institucional y de nuevas modalidades educativas; y se sumó una política compensatoria de asignación de becas para apoyar a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, a fin de resarcir la desigualdad en el acceso, permanencia y egreso de la educación superior (Silva y Rodríguez, 2013; De Garay, Miller y Montoya, 2016; Miller, 2015; Miller, 2009). La institucionalización de esta visión de políticas se ubicó en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el cual presentó como objetivo estratégico la ampliación de la cobertura con equidad. Para el primer caso, asignación de becas, a partir de 2001 el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, implementó el Programa Nacional de Becas (Pronabes), hoy denominadas becas de manutención, en coordinación con los gobiernos de los estados y las instituciones públicas de educación superior. Su objetivo ha sido ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y terminación oportuna de los estudios en la educación superior pública, de una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas (Rubio, 2007). El programa priorizó el apoyo a estudiantes que provinieran de zonas indígenas, rurales y urbanas marginadas.

Para el segundo caso, la diversificación institucional y de nuevas modalidades educativas se sumaron a las IES ya existentes, las universidades interculturales e indígenas, cuya oferta educativa debía basarse en modalidades y programas educativos pertinentes al contexto local y regional, pero con visión global, y modos de organización acordes con las necesidades de los estudiantes excluidos (Cuadro 4).

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de política educativa, la ampliación de la cobertura para la educación superior en el país muestra amplias brechas cuando se comparan las distintas entidades federativas, lo que da cuenta de la desigualdad e inequidad que ha caracterizado el acceso a la educación superior mexicana. Mientras que la Ciudad de México alcanza un 99.5%, Oaxaca apenas cubre el 19.0%. Otras entidades como Nuevo León, Sinaloa, Aguascalientes, Colima, Puebla y Sonora, oscilan entre el 40% y el

Cuadro 4. Matrícula de TSU y licenciatura por tipos de IES (2000-2017)

IES	2000-2001	2005-2006	2006-2007	2010-2011	2012-2013	2015-2016	2016-2017	TMS 2006-2016 2016-2017	Incremento anual en la matrícula
Universidades Públicas Federales	268,913	294,010	304,274	380,118	414,934	472,324	494,773	3.9%	14,116
Universidades Públicas Estatales	631,461	734,952	747,502	864,082	955,178	1,062,346	1,097,960	3.5%	29,156
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	18,752	27,677	30,530	45,641	52,710	62,981	66,841	8.3%	3,006
Universidades* Interculturales	2,290	1,721	3,033	3,627	9,797	13,304	14,345	14.0%	861
Universidades Tecnológicas	36,359	65,107	67,025	130,933	168,532	229,780	241,668	12.6%	12,832
Universidades** Politécnicas	453	7,795	12,125	35,350	51,901	83,472	91,634	42.5%	6,079
Institutos Tecnológicos Federales	206,467	233,331	234,220	264,251	286,634	323,230	336,732	3.1%	8,142
Institutos Tecnológicos Descentralizados	36,651	93,861	103,344	146,877	179,508	228,415	240,138	12.5%	12,718
Centros de Investigación Conacyt	219	445	423	372	307	380	410	4.0%	12
Normales Públicas	120,573	94,051	93,186	94,011	101,055	89,769	80,478	-2.5%	-2,506
Otras IES Públicas	96,113	102,004	104,362	122,542	153,871	139,226	139,206	2.3%	2,693
IES Particulares	641,741	786,019	825,659	980,839	1,074,939	1,210,744	1,291,954	4.5%	40,638
TOTAL GENERAL	2,059,992	2,440,973	2,525,683	3,071,643	3,449,366	3,915,971	4,096,139	4.4%	127,431

Fuente: ANUIES (2018)

* La matrícula inicial corresponde al ciclo 2002-2003, año de inicio del subsistema.

** La matrícula inicial corresponde al ciclo 2001-2002, año de inicio del subsistema.

Incluye modalidad escolarizada y no escolarizada

50%. Como ha sido analizado en otros estudios (Gil M. et al., 2009), la cobertura educativa se encuentra asociada al nivel de desarrollo de las entidades federativas. Existe una fuerte correlación entre los indicadores educativos, económicos, de desarrollo humano y de marginación.⁽¹²⁾ Los problemas en el acceso, permanencia y egreso a la educación superior están ampliamente vinculados a la desigualdad, problema estructural en México desde hace ya varias décadas, cuyos efectos en los diversos ámbitos de la vida social evidencian la alta concentración de la riqueza y contrastan las condiciones de vida de millones de mexicanos.⁽¹³⁾ En el año 2017 la cobertura para la educación superior era del 38.4%, lo que significó que solo 4 de cada 10 estudiantes en el rango de edad entre los 19 y 23 años se encontraban inscritos en la universidad (ANUIES, 2018).

Según el Informe para la Educación Obligatoria en México, a menores ingresos la oportunidad de asistir a la educación superior disminuye considerablemente, por ejemplo, solo 2.2% del primer quintil lo logra, comparado con el 51.9% del quintil V (INEE, 2018). La encuesta nacional de ingreso gasto de los hogares publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) reportó que la asistencia a la educación superior de los jóvenes entre 19 y 23 años, pertenecientes al décil de ingresos más altos, fue seis veces mayor a la que registraron los jóvenes con ingresos más bajos (INEGI, 2015); es decir, el ingreso es diferenciado en función del nivel socioeconómico. Actualmente sólo 3.8 de cada 10 estudiantes entre los 18 y 22 años están inscritos en una universidad; de este grupo, el 40 por ciento forma parte de instituciones privadas. Comparado con otras naciones de

⁽¹²⁾ Para un análisis detallado de la cobertura de la educación superior en México, se recomienda revisar el documento elaborado por la ANUIE, Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional.

⁽¹³⁾ La desigualdad educativa trastoca todos los niveles educativos. El Panorama Educativo 2015, publicado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, señala que en México al menos 11.5 millones de niños y adolescentes asisten a planteles de preescolar, primaria, secundaria y bachillerato ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, a lo que se suma que, pese al avance en la universalización de la educación obligatoria, 3.8 millones de menores (de 3 a 17 años) no van a la escuela (INEE, 2016).

América Latina, el desempeño de nuestro país es bajo. En Chile y Argentina la cobertura en educación superior alcanza el 90.3 por ciento y 85.7 por ciento, respectivamente.

El gobierno mexicano ha enfocado sus esfuerzos en la ampliación del acceso a la educación superior, sin embargo, es importante que la permanencia y el egreso sean objeto de programas y políticas que atiendan la diversidad institucional y de actores del sistema educativo mexicano, por lo que es necesario poner atención en el análisis de las trayectorias de los estudiantes y su relación con los perfiles socioeconómicos, el acceso a grupos de jóvenes excluidos históricamente de la educación superior y el capital cultural y su integración a la vida universitaria (Silva y Rodríguez, 2013; De Garay et al., 2016; Miller, 2015 y 2009). Un estudio de Solís (2013) señala que en México hemos vivido un proceso de transición de la desigualdad educativa o un cambio de locus de la misma. Mientras que en la educación básica la ampliación de la cobertura ha permitido un mayor acceso a grupos menos favorecidos; en el caso de la educación media superior y superior, aquella no ha sido suficiente para absorber el incremento de jóvenes que demandan un espacio en estos niveles. Ello ha implicado una mayor competencia por los lugares disponibles, en donde las posibilidades de ganar se ubican en los jóvenes de los estratos sociales más favorecidos, derivando en un incremento en la desigualdad de oportunidades.

Aunque desalentador, en México la competencia para acceder a un espacio en la educación superior se dirime, en general, en dos grandes batallas. La primera ocurre vía un proceso de selección basado en la aplicación de un examen de conocimientos que refleja la reproducción de las condiciones de desigualdad de los niveles educativos previos y la adopción de la ideología meritocrática asociada al esfuerzo individual para obtener un espacio en la educación superior. Ello requiere entender al mérito escolar como una creencia (Dubet, 2005), pero también como una construcción social que legitima las desigualdades educativas.

La segunda contienda, evidencia también la estratificación social, al asociarse con la posibilidad de acceder a instituciones privadas, en donde el principal criterio de ingreso es la disponibilidad de recursos económicos. En general, la capacidad de elección de los jóvenes y sus familias dependerá de la economía familiar, lo que coloca al acceso a la educación superior en el juego de la

oferta y la demanda. Vale la pena explorar sobre modelos distintos de selección e ingreso tal como lo han documentado experiencias internacionales y nacionales (Buendía Espinosa y Rivera del Río, 2010; 2018) que contribuyan con la equidad como precepto transversal para la educación superior.

7. La gran reforma: el reto de la obligatoriedad y la gratuidad (2018...)

En el 2018 ocurrió el cambio de gobierno y Andrés Manuel López Obrador, asumió la Presidencia de la República. El 15 de mayo de 2019 se aprobó la reforma al artículo tercero constitucional cuyo eje transversal es la equidad y justicia educativas, al establecer la obligatoriedad y gratuidad de la educación, incluida la superior en México. La concreción de este importante cambio institucional se ha orientado fundamentalmente por la creación de lo que podría constituirse en un nuevo subsistema o tipo institucional para la educación superior, el de las *100 universidades Benito Juárez*⁽¹⁴⁾; así como en la

⁽¹⁴⁾ Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales. Los edificios permanentes en los que operarán las Universidades para el Bienestar serán construidos con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales, en terrenos donados o entregados en comodato por campesinos, municipios o comisariados ejidales. Las carreras que se ofrecen son Ingenierías Civil, Industrial, Forestal, Agroalimentaria, Ambiental, Agroforestal, Electromecánica, Agronomía, en Minas, Piscícola, en Acuicultura, en Desarrollo Regional Sustentable, Química de la Industria Petrolera, en Administración de la Industria Energética y en Procesos Petroleros, en Energías Renovables; Medicina Integral y Salud Comunitaria; Enfermería y Obstetricia; Medicina Veterinaria y Zootecnia; Contabilidad y Administración Pública; Derecho; Patrimonio Histórico e Industria de Viajes; Gestión Integrada del Agua; Normal de Educación Básica; Estudios Sociales; Patrimonio Histórico y Biocultural; Educación Física; Administración Municipal y Políticas Públicas; Música y Laudería y Normales Rural e Intercultural Bilingüe (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).

ampliación del sistema de becas a jóvenes en edad de cursar la educación superior o quienes la hayan concluido, es el caso de los programas *Jóvenes construyendo futuro*⁽¹⁵⁾ y *Jóvenes escribiendo el futuro*⁽¹⁶⁾.

La reforma reciente al artículo 3º constitucional establece que toda persona tiene derecho a la educación. Para la educación superior significa que toda persona que la demanda y cumple con los requisitos previos tendrá un lugar en el sistema. Señala también que será el Estado el responsable de impartir y garantizar la educación en todos sus niveles y mo-

⁽¹⁵⁾ Tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que le permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral. La capacitación tendrá una duración máxima de doce meses. La relación entre becarios y tutores no se considerará de carácter laboral. Los becarios reciben un apoyo mensual de 3 mil 600 pesos que se entrega directamente y de manera igualitaria entre mujeres y hombres. Los becarios reciben, además, por medio del IMSS, un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. Los becarios no deben realizar labores como asistentes personales, de seguridad privada, veladores, promotores de partidos políticos ni trabajo doméstico, (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).

⁽¹⁶⁾ Dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se dará prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, a hombres indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se dará un apoyo de 4 mil 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tendrá como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que éste tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios podrán inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen, (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).

dalidades. Para la educación superior se señala que las autoridades federal y locales serán las responsables de establecer las políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. De la misma forma, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

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

Por otro lado, la Ley General de Educación⁽¹⁷⁾, promulgada el 30 de septiembre de 2019, dedica los artículos 47 al 51, para atender las especificidades del tipo de educación superior a que refiere la reforma, de los cuales el 48 y 49 atienden específicamente a la equidad. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus competencias, establecerán políticas para fomentar la inclusión, continuidad y egreso oportuno de estudiantes inscritos en educación superior, poniendo énfasis en los jóvenes, y determinarán medidas que amplíen el ingreso y permanencia a toda aquella persona que, en los términos que señale la ley en la materia, decida cursar este tipo de estudios, tales como el establecimiento de mecanismos de apoyo académico y económico que responda a las necesidades de la población estudiantil. Las instituciones podrán incluir, además, opciones de formación continua y actualización para responder a las necesidades de la transformación del conocimiento y cambio tecnológico.

El artículo 48 establece que las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo

⁽¹⁷⁾ Este apartado relativo a la Ley General de Educación, se obtuvo de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019.

disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentarán acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.

Se destaca que debe priorizarse la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el territorio nacional. El artículo 49 atiende el caso de las universidades autónomas, al enfatizar el respeto a su régimen jurídico constitucional. El PSE (2020-2024) (Secretaría de Educación Pública, 2020) alude a la necesidad de que las universidades diseñen mecanismos de selección y admisión para la inclusión, respetando la autonomía.

Sin embargo, las intenciones del gobierno no se han visto acompañadas por una política de ampliación al financiamiento para la educación superior. De hecho, desde el inicio del sexenio se ha apostado por una disminución de los recursos a programas que apoyaban con recursos extraordinarios a las IES, que se evidenció en el presupuesto ordinario programado en el 2020. Solo el programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, que otorga becas a jóvenes en condiciones de marginación, se incrementó de manera significativa (74%), lo que dio continuidad a la priorización de los programas sociales (Mendoza, 2020).

En el contexto de la gran reforma impulsada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la meta de cobertura en educación superior para el año 2024, es del 50%, según el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (Gobierno Federal, 2020). Restan cuatro años del periodo presidencial y el presupuesto de egresos de la Federación, según Mendoza (2020) presentó una omisión presupuestal aprobada por los legisladores: el incumplimiento del decreto de reforma constitucional en materia educativa que estableció la obligatoriedad de la educación superior a cargo del Estado y la creación de un fondo especial para asegurarla a largo plazo.

Se suma a lo anterior, la situación actual caracterizada por la contingencia provocada por la COVID-19, prevé un escenario nada alentador no sólo para México, muy probablemente también para América Latina, el Caribe y África: crecimiento sin calidad, inequidades en el acceso y en los logros de aprendi-

zaje, y pérdida progresiva de financiamiento público, se observan como los problemas más graves que enfrentan estas regiones del mundo (UNESCO, 2020).

En México, las escuelas e instituciones de todos los niveles educativos han implementado diversas estrategias para continuar las actividades en modalidad virtual con el apoyo de las tecnologías digitales. Esta transición obligada ha ocurrido en un contexto de intensificación de desigualdades socioeconómicas profundas e históricas y refuerza la injusticia, la discriminación, la exclusión social y el sufrimiento inmerecido que provocan (De Sousa Santos, 2020). Además, esta signada por la existencia de amplias brechas en los aprendizajes y experiencias acumuladas en materia del uso de tecnologías digitales para la educación entre las instituciones y sus actores; a las que se suman las confusiones e improvisaciones de los administradores, profesores y estudiantes que luchan por implementar aprendizajes en línea de manera amplia y eficaz (Alcántara, 2020).

Con la crisis generada por la pandemia no se hicieron esperar las medidas de austeridad y la educación superior no fue la excepción. La disminución de 75 % del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros correspondientes a los gastos de operación; la cancelación de 10 subsecretarías, y la posposición de las acciones y del gasto de los programas presupuestarios. Entre los programas prioritarios que el Gobierno anunció sólo se respetaron los de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la construcción de las 100 Universidades Públicas Benito Juárez. Así, con base en los montos aprobados en las partidas de gasto de operación pendientes de ejercer de mayo a diciembre, se estima un ajuste de más de 9,000 millones de pesos (Mendoza, 2020).

No obstante, llama la atención que en medio de la pandemia se anunció el programa *Rechazo cero*, que busca que generar mayores oportunidades de ingreso a la educación superior, a través de la orientación vocacional, laboral y de difusión de becas. Consiste en vincular a los aspirantes que participaron en el concurso de selección de alguna de las IES públicas de mayor demanda en el año 2020 y que no fueron seleccionados, con la oferta educativa de instituciones de educación superior públicas, mediante un portal electrónico para que puedan optar por alguna de las opciones

que se presentan⁽¹⁸⁾. En este contexto, algunas universidades públicas del país han anunciado sumarse al programa suspendiendo su examen de ingreso, tanto por las condiciones sanitarias, como por sumarse al proyecto gubernamental⁽¹⁹⁾.

En un momento de crisis como el que vivimos no debemos confundir ingreso con igualdad, equidad y justicia educativas. Las estrategias que se implementen deben ser valoradas a la luz de los recursos y las capacidades institucionales disponibles. Garantizar el acceso no es suficiente, es necesario intervenir con acciones afirmativas claras y contundentes, de lo contrario solo se reproduce la desigualdad y se recrudece la inequidad entre estudiantes, profesores e instituciones. Es probable que estemos frente a una nueva etapa de expansión de la educación superior, pero las políticas públicas e institucionales que se diseñen e implementen para ello no deben responder a la improvisación, dados los efectos no deseados que podrían traer. Es necesario mirar al pasado y aprender de la experiencia (Buendía A., 2020).

8. A manera de cierre

La desigualdad es un problema estructural que afecta los diversos ámbitos de la vida social y la educación no es la excepción. En particular, el acceso, la permanencia y la conclusión de los estudios de nivel superior de miles de jóvenes se ven obstaculizado por su condición socioeconómica de origen. La política pública en México, ha transitado de la ausencia de la relación conceptual desigualdad- equidad como eje transversal que guía las decisiones del gobierno, a su consideración a partir del año 2000, con programas y mecanismos específicos para promoverla.

Si bien han habido avances considerables en los últimos 70 años en cuanto a la atención a la demanda por educación superior en el país, aún es insufi-

⁽¹⁸⁾ Información disponible en <https://rechazocero.sep.gob.mx/>.

⁽¹⁹⁾ La UQRoo comunicó la suspensión de su examen de admisión, salvo para la licenciatura en medicina; tanto por la suspensión de actividades presenciales, como por su incorporación al "proyecto rechazo cero" que impulsa el gobierno a través de la SEP. De igual forma, la BUAP y la UdeG informaron que aceptarán a todos los aspirantes a la preparatoria ofreciéndoles un lugar y otorgándoles una beca en ciertos casos (Buendía, 2020).

ciente, y cada año los jóvenes que quedan fuera del sistema enfrentan tanto la carga emocional por el fracaso meritocrático, como las difíciles condiciones para avanzar en su formación académica o incorporarse a la vida laboral que es precaria y adversa para ellos.

La reciente reforma educativa del 2018, ha elevado a rango constitucional la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, sin embargo, el apoyo económico que se requiere para alcanzar la meta propuesta por el propio Gobierno, es todavía un pendiente. Tendremos que esperar a la conclusión del sexenio para valorar los logros en materia de equidad que también considerar la calidad de la educación que reciban los jóvenes mexicanos.

En medio de la crisis que la COVID-19 ha traído al mundo, la educación superior será en el futuro inmediato un bastión indispensable para enfrentarla. Es tiempo de estar a la altura de la circunstancias, de no permitir una sobre politización de los problemas que vamos a enfrentar y de fortalecernos para que este punto de inflexión no asuma tendencias negativas más allá de lo que hoy ya enfrentamos.

Referencias

- Alcántara, A. (2020). *Educación superior y COVID-19: una perspectiva comparada*. En IISUE, Educación y pandemia. Una visión académica (pp. 76-82). IISUE.
- Álvarez, G. y Torres, E. (2015). *ANUIES: de la meritocracia estudiantil a la inclusión social y la equidad*. En G. Álvarez, La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior 1950-2015 (pp. 227-262). Colección Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES.
- ANUIES. (1987). *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior* (Proides). ANUIES.
- ANUIES. (2000). *Anuario estadístico*. ANUIES.
- ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Una propuesta para la renovación de la educación superior en México*. ANUIES. www.anui.es.mx.
- Arendt, H. (1954). *The crisis in education*. <https://www.normfriesen.info/files/ArendtCrisisInEdTable.pdf>
- Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), pp. 42-69.

- Buendía Espinosa, A. y Rivera del Río, R. (Octubre-Diciembre de 2010). Modelo de selección para el ingreso a la educación superior: el caso de la UACH. *Revista de la Educación Superior*, XXXIX (4), pp. 55-72.
- Buendía, A. (2014). *La FIMPES y la mejora de la calidad en instituciones privadas. Cambio, prestigio y legitimidad. Tres estudios de caso (1994-2004)*. ANUIES.
- Buendía, A. (12 de Agosto de 2020). *Rutas y retos de la COVID-19: de la inclusión a la exclusión en la educación superior*. El Universal, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/angelica-buendia/rutas-y-retos-de-la-covid-19-de-la-inclusion-la-exclusion-en-la-educacion>.
- Buendía, A. y Escorcía, R. (2018). *Presentación*. En J. M. Corona, y A. Buendía, Desigualdad y pobreza (pp. 11-30). Bonilla y Artigas, UAM Xochimilco.
- Buendía, A. y Rivera, R. (2018). *Entramos, luego ¿existimos?: del ingreso a las trayectorias en la UACH*. En A. Buendía y J. M. Corona, Desigualdad y pobreza (pp. 273-310). Bonilla y Artigas, UAM Xochimilco.
- Casillas, M., Chain, R. y Jácome, N. (2007). Origen social de los estudiantes y trayectorias estudiantiles en la Universidad Veracruzana. *Revista de la Educación Superior*, pp.7-29.
- CONEVAL. (20 de Agosto de 2020). www.coneval.org.mx.
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>
- De Garay, A. (2011). La modificación a la política de admisión para estudiar la licenciatura en la UAM. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, pp. 885-917.
- De Garay, A. (2015). *Buscando a los estudiantes en la historia de la ANUIES*. En G. Álvarez, La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior (1950-2015). ANUIES.
- De Garay, A., Miller, D. y Montoya, I. (2016). Una misma institución, estudiantes diferentes. Los universitarios de nuevo ingreso de las unidades Azcapotzalco y Cuajimalpa de la UAM. *Sociológica* (88), pp. 95-140.
- De Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. CLACSO.
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Reforma constitucional al artículo 3 constitucional*,
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Ley general de educación*,
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- Dubet, F. (2004). *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Gedisa.

- El Colegio de México. (2018). *Desigualdades en México, 2018*. El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades del Colmex, Fundación colmex, BBVA Bancomer.
- Garcíadiego, J. (1996). *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*. El Colegio de México.
- Gil, M. (1994). *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. UAM Azcapotzalco.
- Gil, M. (2002). Amor de Ciudad Grande: una visión del espacio para el trabajo académico. *Sociológica*, 17(49), pp. 93-130.
- Gil, M. (2009). *La cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. ANUIES.
- Ibarra Colado, E. (2001). *La Universidad de México hoy: gubernamentalidad y modernización*. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- INEE. (2018). *Panorama educativo 2016*. INEE.
- Instituto de Estudios del Desarrollo UNESCO. (2016). *Informe mundial sobre las Ciencias Sociales. 2016 Afrontar el reto de las desigualdades y trazar vías hacia un mundo justo*. Ediciones UNESCO, IDS, CICS.
- Kent, R., Didou, S. y De Vries, W. (2000). *Reformas financieras en las universidades públicas en México: años noventa*. En R. Kent, Experiencias de reforma en la educación superior en América Latina: los años noventa (pp. 235-267). DIE-CINVESTAV.
- Levy, D. (1995). *La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. Centro de Estudios sobre la Universidad y Miguel Ángel Porrúa.
- Littler, J. (2018). *Against meritocracy. Culture, power and myths of mobility*. Routledge.
- Mendoza, J. (2020). *Presupuesto federal de la educación superior en dos décadas y primeros impactos de la crisis financiera 2020*. En IISUE, Educación y pandemia (pp. 92-102). IISUE.
- Miller, D. (2009). *La equidad en la universidad. El programa nacional de becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes. Una mirada desde la UAM*. ANUIES.
- Miller, D. (2009). Trayectorias escolares y Beca del Pronabes: una mirada comparada desde las Unidades y las Divisiones de la UAM. *Reencuentro*, pp. 24-33.
- Miller, D. (2015). Exploración del vínculo entre trayectorias escolares y marcos normativos. *Universia*, VI (17), pp. 21-37.

- Nolan, B. y Ive, M. (2011). *Economic inequality, poverty and social exclusion*. Oxford University Press.
- Organización de las Naciones Unidas. (30 de Agosto de 2020). ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- OXFAM. (25 de Marzo de 2019). OXFAM INTERNATIONAL. <https://www.oxfam.org/es/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>
- Pallán, C. y Rodríguez, R. (2012). *Introducción: la educación superior en la historia de la SEP*. En C. Pallán, y R. Rodríguez, La SEP en el desarrollo de la educación superior (pp. IX-LIX). Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press Cambridge.
- Puyana Mutis, A. (2018). *Crisis económica y crisis de la teoría económica. Notas para el debate*. Perfiles latinoamericanos, 26(51). <https://perfilesla.flaco.edu.mx/index.php/perfilesla/articulo/view/649>
- Rangel, A. (1976). *La educación superior en México*. El Colegio de México.
- Rodríguez Gómez, R. (1995). *Evolución reciente de la matrícula universitaria. Datos y reflexiones*. En H. Muñoz García, y R. Rodríguez Gómez, Escenarios para la universidad contemporánea (pp. 33-54). CESU-UNAM, Colección Pensamiento Universitario.
- Rossi, M. (2003). *Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant*. En A. Boton, La filosofía política moderna (pp. 189-2012). CLACSO.
- Rousseau, J.-J. (2012). *Discursos sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Alianza Editorial.
- Rubio, J. (2007). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública. (2002). *Estadísticas de educación superior 2000-2001*. SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2020). *Programa sectorial de educación 2020-2024*. SEP.
- Sen, A. (2000). *Merit and justice*. En e. a. Arrow KJ, Meritocracy and Economic Inequality. Princeton University Press.
- Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. Taurus Ediciones.
- Sen, A. (2011). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial
- SEP. (2018). *Informe del equipo de transición de la Presidencia de la República, 2018*. SEP.

- Silva, M. y Rodríguez, A. (2013). *El primer año universitario entre jóvenes provenientes de sectores de pobreza: un asunto de equidad*. ANUIES.
- Solis, P. (2013). Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México. *Estudios Sociológicos*, 31, pp. 63-95.
- Taborga, H. (2003). *Expansión y diversificación de la matrícula de la educación superior en México*. ANUIES.
- Tedesco, J. (1983). *Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina*. UNESCO.
- Townsend, P. (2013). *Poverty in the United Kingdom, a survey of household resources and standards of living*. Penguin Books.
- Tuirán, R. y Muñoz, C. (2012). *La política de educación superior: trayectorias recientes y escenarios futuros*. En A. Arnaut, y S. Giorguli, Los grandes problemas de México. VII Educación (pp. 360-390). El Colegio de México.
- UNESCO. (2020). *Covid 19 y educación superior. De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. UNESCO.
- Weber, M. (2004). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033*. Western Printing Services Ltd.

Bionota

Angélica Buendía Espinosa. Profesora investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Doctora en Ciencias Sociales, Área Sociedad y Educación. Sus líneas de investigación son "Procesos de institucionalización y cambio en la educación superior", "Análisis institucional del sistema universitario mexicano" y "Estudio y análisis comparado de las políticas públicas para la educación superior pública y privada".
Correo electrónico: abuendia0531@gmail.com