



UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Nuevas Universidades Públicas en México,
¿Discurso o Realidad?

TESIS

*QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública*

PRESENTA:

Luis Angel Falcón Martínez

DIRECTORA DE TESIS:

Martha Estela Gómez Collado

ÍNDICE

| | |
|--|-----------------|
| Introducción del trabajo de investigación | pp: 3-5 |
| CAPÍTULO 1. Políticas públicas: de la teoría a la práctica. | |
| 1.1 Importancia de las políticas públicas..... | pp: 6-9 |
| 1.2 ¿Qué son las políticas públicas?..... | pp: 9-12 |
| 1.3 Tipos de políticas públicas..... | pp: 13-16 |
| 1.4 Formulación de una política pública..... | pp: 17-25 |
| 1.5 Instrumentos de política pública..... | pp: 25-32 |
| 1.6 Las políticas públicas en México..... | pp: 32-38 |
| CAPÍTULO 2. Política educativa, rumbo al análisis de la educación superior en México. | |
| 2.1 Política educativa en perspectiva | |
| 2.1.1 La relación entre política y educación..... | pp: 38-43 |
| 2.1.2 ¿Qué es la política educativa?..... | pp: 43-49 |
| 2.1.3 Antecedentes de la política educativa..... | pp: 49-54 |
| 2.2 La perspectiva global de la política educativa | |
| 2.2.1 El papel de los organismos internacionales en la política educativa..... | pp: 54-59 |
| 2.2.2 La agenda educativa mundial y su impacto en México..... | pp: 59-64 |
| CAPÍTULO 3. Contexto general de la educación superior en México. | |
| 3.1 Análisis del subsistema de educación superior a través de las reformas..... | pp: 64-72 |
| 3.2 Cobertura, demanda e infraestructura de la educación superior..... | pp: 72-76 |
| 3.3 Importancia de la calidad en la educación superior..... | pp: 76-81 |
| 3.4 El “ <i>post-grado</i> ” realidad laboral frente a la educación superior..... | pp: 81-85 |
| CAPÍTULO 4. Universidades para el bienestar Benito Juárez García, un programa a discutir: Análisis del programa desde el enfoque de políticas públicas. | |
| 4.1.1 La educación superior en la agenda pública..... | pp: 86-89 |
| 4.1.2 Formulación del programa: objetivos, financiamiento, infraestructura y reglas de operación..... | pp: 89-96 |
| 4.1.3 Implementación del programa: entre lo deseable y lo posible..... | pp: 97-103 |
| 4.1.4 Evaluación del programa..... | pp: 103-108 |
| Conclusiones | pp: 108-112 |
| Bibliografía | pp: 113-122 |

Introducción

El siglo XXI presenta un panorama en el que la globalización conforma un papel importante en el desenvolvimiento de la sociedad, la económica, cultura, política, ciencia, educación, etc. Los Gobiernos enfrentan una serie de cambios complejos a los que; a través de las políticas públicas, gubernamentales, planes y programas de acción, se tiene que dar respuesta a los problemas de la nueva era.

Tanto en México como en el contexto internacional, la educación superior es considerada esencial para el desarrollo de las Naciones, influye en el progreso de las personas promoviendo la movilidad social, enriquece la cultura y los valores en especial el trabajo en sociedad, permite el avance e innovación de la tecnología, hace crecer la economía y es de gran utilidad para ampliar el grado de oportunidades que la población tiene con respecto a su posición laboral.

La presente investigación aborda un tema perteneciente a la educación superior y su impacto en México, analiza la última iniciativa de Gobierno para atender el acceso a la educación superior pública; el programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) tiene sus orígenes como una iniciativa impulsada por el partido político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), cuya finalidad es ofrecer este nivel educativo a los jóvenes y adultos que no han tenido oportunidad de ingresar a este grado académico.

El objetivo inicial de este programa fue la creación de cien nuevas universidades públicas en el país, esto generó bastante especulación en la población, porque en sus inicios este programa formó parte de una estrategia discursiva de campaña, que poco tiempo después de la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, se tomaría acción en un plano operativo más serio.

La problemática de este tema de investigación comienza por la naturaleza misma del programa, porque desde un inicio se consolidó como una idea sin fundamentos, es decir; no había argumentos que consideraran con exactitud la necesidad de crear exactamente cien planteles educativos nuevos. No se contemplaba bajo un presupuesto sólido los gastos en infraestructura, recursos naturales, técnicos,

financieros y humanos que necesitaría el programa para dar vida a esta iniciativa. Todo partió de un supuesto de discriminación a poblaciones vulnerables a las que se les impedía el acceso de este nivel educativo.

Esta investigación se desarrolla en el ámbito Federal, tiene como objetivo analizar el programa de las universidades desde el enfoque de política pública pues de ahí considera las respuestas a las preguntas: ¿Para qué crear nuevas universidades públicas en México? y, ¿Es viable el programa Universidades para el bienestar? El contexto político, económico y social de México gira en torno a mundo cambiante y dinámico envuelto en la globalización y en la competencia mundial.

Esta investigación es importante pues atiende el papel de México frente al ámbito educativo que está en contacto directo con la formación profesional de su población, lamentablemente la educación superior poca importancia ha tenido para gobiernos anteriores, un ejemplo claro de ello es la Ley General de la Educación Superior; vigente desde 1978 la cual nunca se había modificado hasta 2020, es importante entonces analizar el panorama actual de la educación superior, así como las estrategias que se están utilizando para atender los problemas de cobertura, calidad, capacitación docente, inversión en infraestructura, financiamiento a programas propios de las universidades, etc.

Para desarrollar el análisis del programa, así como las respuestas a las preguntas consideradas esenciales en la investigación, se hizo uso de una metodología basada en el modelo documental en el cual se desarrollarían los cambios que ha tenido la educación superior en México desde las reformas, la relevancia de la política educativa en este tema, así como el panorama nacional e internacional de este nivel educativo.

Basado en los antecedentes y considerando este programa como carente de planeación, la hipótesis de esta investigación se describió de la siguiente manera: El programa “Universidades para el bienestar Benito Juárez García” carece de viabilidad, pues no corresponde al contexto político, económico y social de México. Para atender el objetivo, preguntas de investigación e hipótesis de esta, se trabajó en cuatro capítulos los cuales integran lo siguiente:

El capítulo número uno hace énfasis en la teoría de las políticas públicas, resaltando desde un inicio la importancia que tienen para el desarrollo nacional, su conceptualización, tipos, formulación, instrumentos y el hacer de las políticas públicas en México, esto de manera general para aterrizar el análisis del programa con fundamentos teóricos que dicten el deber ser de una política pública desde su formulación hasta su evaluación.

El capítulo número dos aterriza de la política pública a la política educativa; como se relacionan la política y la educación, los antecedentes y la perspectiva global que se tiene al respecto, el papel de los organismos internacionales en la ejecución de esta política, así como su incidencia en los asuntos educativos de la nueva era para el establecimiento de la agenda educativa mundial y su impacto en México.

En cuanto al capítulo número tres titulado: "Contexto general de la educación superior en México", se aterrizan los generales de este nivel educativo, comprendiendo un análisis desde las reformas, la cobertura, demanda e infraestructura actual y necesaria para su subsistencia, la tan necesaria introducción del término calidad en la agenda pública y qué pasa con la realidad laboral tras el egreso de los estudiantes, este capítulo tiene como fin comprender la realidad a la que México se enfrenta, tal como los actores más importantes de este nivel educativo interactúan para conformar este sistema tan grande y complejo, y de algún modo vislumbrar las ventajas y carencias con las que cuenta.

El capítulo número cuatro se basa en el análisis del programa per se, esto apoyado del capítulo número uno como enfoque del deber ser de una política pública, traslapando los datos obtenidos en la actualidad del cómo, cuando, donde y de qué manera se ejecutó el programa comparándolo al mismo tiempo desde las políticas públicas en su desarrollo.

CAPÍTULO I. Enfoque de políticas públicas: de la teoría a la práctica.

1.1 Importancia de las políticas públicas.

Analizar el tema de política pública como enfoque metodológico dentro de esta investigación es completamente relevante, ya que permitirá retomar la visión práctica de la política y contribuir al análisis del actuar público de los actores sociales que intervienen en las decisiones y acciones que dan respuesta a la serie de demandas y problemáticas que aquejan a la ciudadanía.

Cabe resaltar que las políticas públicas van más allá de simples decisiones de carácter político y gubernamental, pues involucran directamente a la ciudadanía, cambian el panorama de actuación entorno a un problema en específico y pueden o no mejorar las condiciones en las que se encuentra determinada situación, ya sea en el ámbito público o con la participación de instituciones privadas.

Es a través de cambios generados en la esfera pública; mediante leyes, decretos, disposiciones, reglamentos, planes, programas y resoluciones, que el Estado regula, modifica y orienta los objetivos y metas con visión a mediano o largo plazo para el seguimiento de actividades que movilicen a la población en busca de los fines considerados relevantes y necesarios para el desarrollo Nacional.

La importancia de estudiar el tema de política pública dentro de este trabajo de investigación se basa en la necesidad de identificar el buen diseño y seguimiento de las acciones del Gobierno en el ámbito político a través de las autoridades e instituciones que en cumplimiento de su deber atienden las necesidades e intereses de la vida pública y democrática de la población.

Como afirma Contreras, (1997).

Las políticas no sólo crean marcos legales y directrices de actuación. También suponen la expansión de ideas, pretensiones y valores que paulatinamente comienzan a convertirse en la manera inevitable de pensar. Al fijar unas

preocupaciones y un lenguaje, establecen no sólo un programa político, sino un programa ideológico en el que todos nos vemos envueltos. (p. 174-175).

Muchos son los problemas y limitados los recursos para su atención, la buena administración, las estrategias y mecanismos de resolución son imprescindibles para analizar y determinar si ciertas decisiones son las mejores y si lograrán el objetivo de cambiar la realidad que negativamente afecta al desarrollo de la Nación.

Cuando se trata de responder a problemas Nacionales como lo es la educación superior, la población juega un papel sustancial que, en apego a los actores que intervienen en la toma de decisiones tanto privados como públicos, pueden por medio de la dirección, orden y observancia del Estado, lograr en medida de lo posible la cobertura a las demandas que engloban los temas de la agenda pública.

Las decisiones derivadas de las políticas públicas son creadas a partir de un contexto establecido en tres instancias; desde lo global como referencia, lo nacional para su aplicación y el enfoque local para su integración particular, esto con el fin de atender la situación real de cada espacio y no discriminar a ningún sector. Por ello las políticas públicas tienen grandes ventajas para desarrollarse según su capacidad de alcance.

Lo anterior aplica especialmente para México, debido a que las realidades son distintas en cada Localidad, Estado o Municipio. La administración pública es tan compleja como la población que la integra, la provisión de servicios y distribución de recursos tienen múltiples variantes que posicionan a unos lugares en mayor ventaja que otros, hacer frente a estas realidades dependerá de una buena administración que oriente efectivamente los recursos existentes para no generar un mayor eco de desigualdad.

Siendo un elemento de dirigencia gubernamental sobre la cual se basa el actuar público, así como medio para mantener organización y orden en sociedad, la política acompaña a la administración pública en las decisiones y desarrollo de las acciones que la dirigen, es relevante diferenciar los alcances y límites que tienen una sobre otra y no confundirlas entre sí.

Se debe tener presente la distinción entre la política y las políticas públicas, bien lo afirma Parada. (2002)

[...] *“La política es un concepto amplio, relativo al poder en la sociedad en general, en cambio las políticas públicas resultan útiles para estudiar el conjunto de la política, incluyendo la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas... ello permite acotar las discusiones, diferenciar problemas y soluciones, darles base, plantearse esfuerzos compartidos, y participar de manera específica.”* (p. 9)

Lo anterior posiciona a las políticas públicas en un contexto que permite a la sociedad civil la distribución constante del poder e intervención de decisión entre los actores públicos y privados. La política se encarga de integrar estos esfuerzos y decidir acatando los principios del bien común, impulsando la discusión, análisis, consenso e igualdad, priorizando el apego a los derechos humanos, la democracia, inclusión, paridad de género, y no discriminación,.

El desarrollo de las Naciones puede generarse a partir de la capacidad operativa y administrativa del Estado al momento de implementar y dar seguimiento a las políticas públicas que rijan el actuar público en su momento. Desde hace algunas décadas los países se han visto envueltos en un proceso de apertura global mayor y más acelerado que en toda la historia de la humanidad.

La globalización interviene como agente externo en las decisiones del Estado y da paso a una competencia que exige Gobiernos capaces de influir en sus ciudadanos positivamente para generar sociedades más integradas que respalden las acciones que se toman y hacer frente a los múltiples problemas que se presentan ya no solo de forma local o nacional sino internacional.

La identificación de estrategias y alternativas para la implementación de políticas públicas, son esenciales para determinar el progreso de las naciones, este hecho tiene un alto valor de importancia al momento de materializar los objetivos del Gobierno en turno, así como el seguimiento, eliminación o modificación de las políticas ya establecidas.

Por esta razón es tan necesario atender al cómo se diseñan, de qué manera se implementan, se les da seguimiento y evalúan dichas acciones de carácter político. Las políticas públicas establecen un marco de actuación y análisis relevante para cambiar la situación en la que se encuentran determinadas circunstancias, son herramientas que cambian el entorno social, por ende, el contexto económico y político.

Para el desarrollo de esta investigación, el análisis de las políticas públicas es el punto de partida para determinar teórica y documentalmente sí las decisiones tomadas para el ámbito educativo superior en México tendrán el impacto que necesita la población, y de no ser así explicar el por qué desde su diseño, la implementación, así como la búsqueda de alternativas que generen cambios relevantes ajustados a la realidad política, económica y social actual.

1.2 ¿Qué son las políticas públicas?

El concepto de política pública se adopta en la época de la posguerra en el que Harold Lasswell (1951) introduce *“The policy sciences”* o *“Las Ciencias de la Política”* donde propone en su obra; *“La orientación hacia las Políticas.”* esto se tradujo en un nuevo enfoque de actuación que buscó mejorar el nivel de estudio en el quehacer político.

Lasswell (1970) propone una visión más técnica y minuciosa en la toma de decisiones, el modo de gobernar tenía que seguir una tendencia más responsable, eficaz y preparada, que contemplara la maximización de los recursos disponibles a través de la priorización de actividades, la correcta planeación en la distribución y asignación presupuestal, así como la instauración de un proceso evaluativo en la política.

Fue a partir de ese momento que muchos autores analizaron el quehacer político desde un enfoque más social y no solo desde la perspectiva de Gobierno, esto para evaluar el grado de resultados que se tenía con el nuevo enfoque de orientación de las prácticas políticas, pues se pasó de un sistema particular de Gobernar a uno

más metodológico que contempla opiniones especializadas de ciertos temas y que poco a poco integrara a la sociedad en la toma de decisiones.

Conceptualizar a las políticas públicas podría ser bastante amplio y complejo dadas las perspectivas políticas, sociológicas e históricas de distintos autores, por ese motivo y para efectos de esta investigación se hace alusión a las políticas públicas desde una perspectiva basada en el ordenamiento de Gobiernos democráticos. Con esta base analítica se retomaron los siguientes conceptos que en esencia permiten hacer énfasis en los fines propuestos por Laswell.

De acuerdo con Boneti, (2017)

Las políticas públicas son el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, relaciones constituidas por los grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil... En ese caso se puede decir que el Estado se presenta, frente las políticas públicas, como un agente de organización y de institucionalización (en el sentido de establecimiento de normas, reglas y valores) de decisiones originadas del debate público entre los diversos agentes (representantes sociales) a partir de demandas (necesidades) o intereses restringidos. (p. 13)

Esta definición ayuda a esclarecer de manera general el papel que tienen los actores o “agentes” dentro de las políticas públicas al mismo tiempo que basa su lógica en una serie de acciones originadas por una idea, o principio propuesto para dar solución a problemas a través de las interacciones de poder, contemplando sobre todo a la ciudadanía, pero sin dejar de lado el papel del Estado como ente que decide prioritariamente a través del debate; que situaciones serán solucionadas y cuales por ese momento no.

Por otro lado, Oszlak y O'Donnell. (1981) describen lo siguiente: [...] *“las políticas estatales (o públicas) se conciben como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil.”* (p. 112-113)

Desde esta perspectiva se contempla que las decisiones se gestan no solo en el marco de actuación de gobierno, sino con la inclusión también de los afectados por ciertas decisiones, es decir; (de la población). Del mismo modo resalta la importancia de las omisiones a efecto de que el Estado no intervenga en ciertas decisiones, que en consecuencia la inacción de este actor en el escenario público repercutirá en la vida pública de la sociedad.

El Estado está obligado a atender las demandas públicas, pero no siempre es posible hacerlo de manera efectiva dadas las limitantes presupuestales o capacidades operativas de las instituciones, aquí radica la importancia de la buena administración, el control y la gestión tanto de las instituciones como de los recursos, pues de no orientar decisiones adecuadas no solo se perderán recursos económicos o financieros, sino también el recurso temporal, (vital para el desarrollo oportuno de la Nación.)

Desde la visión de Graglia, (2017) se asume que *“las políticas públicas son planes y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad como primera destinataria y participe necesaria.”* (p. 27)

Graglia (2017) incluye la satisfacción y aceptación ciudadana como un elemento crucial al momento de definir a la política pública, pues entiende que el Estado a través del Gobierno no decide únicamente por lo que considera oportuno sino por el apoyo y manifestación de las demandas que expresan en conjunto los actores privados y ciudadanos que componen la población.

Siguiendo a Aguilar, V. (1996) una política pública es: *“en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.”* (p. 58)

Esta definición identifica a la política pública como un efecto consecutivo de interacciones por la cual se toman decisiones que tratan de dar respuesta a un orden de necesidades que incluyen el seguimiento de la colectividad, no solo se

trata de tomar decisiones en un momento, sino que a raíz de dicha decisión se puedan generar cambios constantes en donde la población sea participe y este activamente involucrada.

Aguilar, V. (1996) contempla que en las políticas públicas los actores políticos y sociales se enlazan a través de leyes, poderes públicos, recursos financieros y procesos administrativos, por lo tanto, la capacidad del Gobierno por incluir las medidas necesarias para la interacción debe estar orientada a la cooperación y no al servicio de los intereses particulares de algunos servidores públicos que solo beneficien a unos cuantos sectores de la sociedad.

Lo anterior es útil no solo para garantizar la posición de la sociedad en un sentido de legitimidad y aceptación, sino también para convertirla en un ente mediador que logre desarrollar a la política pública como un proceso y no como una acción singular de gobierno hecha desde los alcances de su posición. Esto garantiza que los fines se logren y que los procesos de solución se desarrollen y perfeccionen uno a uno, configurando un escenario de resolución efectivo e intercomunicado.

Para Aguilar V. (1996) el proceso de las políticas públicas se integra a partir de acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica, estudio, comparación...) y, acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo, etc.) de este modo las políticas adquieren el carácter de "públicas" cuando se ven inmersas en este tipo de acciones y prevalece la defensa de los intereses de la ciudadanía.

A modo de integración, y siguiendo los principios que los antecedentes enmarcan en la construcción de políticas públicas, estas serán entendidas para el desarrollo de esta investigación como: las acciones tomadas por medio de un proceso de decisión, en las que el Estado a través de los diversos actores, instituciones y espacios de poder con capacidad de decisión, mantengan acciones políticas e intelectuales con los actores privados y sociales para la atención de las demandas prioritarias establecidas por la población.

1.3 Tipos de políticas públicas.

A fin de mejorar la gobernanza y gobernabilidad de un Estado, las políticas públicas se clasifican y diferencian entre sí en comparación con otro tipo de estrategias utilizadas para la administración de un país. Esto con la finalidad de tener claridad de los alcances y límites que tienen al momento de llevar a la práctica las decisiones que se toman en la esfera de discusión de la agenda pública y su continuación con los periodos de gobierno.

Para Lowi, (1972) las características de las políticas públicas se dimensionan de acuerdo con el impacto coercitivo que generan. Pueden ser; horizontales que es cuando la coerción se ejerce a nivel individual o sobre el entorno de la conducta o verticales; si se pretende una coerción directa (inmediata) o indirecta (remota). De esta manera describe cuatro tipos de políticas que se mueven dentro de dichas dimensiones; políticas distributivas, regulatorias, constitucionales y redistributivas.

El autor establece criterios para clasificarlas: Un primer criterio es hacerlo de acuerdo con el “issue área” o problema público a resolver (por ejemplo; política laboral, política exterior, política social, política económica, política de género, entre otras). También, se les puede clasificar según su arena política, entendida como los tipos de escenarios de política pública en las que se confronta la diversidad de intereses y visiones de actuación.

Partiendo del criterio de la arena política en la que se desenvuelven, estas pueden ser:

De arena de distribución o políticas distributivas: entendidas como aquellas que conceden beneficios o servicios a un segmento específico de la población. Cuando el Estado reconoce derechos a una parte de la población como pueden ser grupos minoritarios, vulnerables, o étnicos se habla de una política de acción afirmativa. Por ejemplo, algún programa de promoción y recuperación de la lengua indígena o garantizar el derecho del matrimonio entre personas del mismo sexo. Lowi, (1972)

Las políticas distributivas desde un enfoque financiero atienden casos individuales que por lo general no se ven envueltos en la confrontación pues buscan conseguir una distribución más equitativa del gasto público beneficiando a sectores de la población que cumplan con ciertas características y condicionamientos para su asignación, los casos más comunes de esta política pueden ser los subsidios a los precios de los servicios públicos. Lowi, (1972)

Las políticas de arena de regulación son las que obligan, limitan o restringen el comportamiento de algunos individuos o grupos. Aquí la coerción es más evidente pues las libertades e intereses individuales se ven limitados, este tipo de políticas generan mayor conflicto entre los individuos o grupos dado que surgen diversas manifestaciones en contra de dichas acciones, pues las medidas pueden o no favorecerles, por ejemplo: regulaciones al mantenimiento de áreas protegidas, tarifas de servicios públicos, o modificaciones al sistema de recaudación de impuestos. Lowi, (1972)

Las políticas de arena de redistribución son aquellas en la que el Gobierno busca específicamente cambiar la distribución de la riqueza, para ello se vale de acciones como impuestos directos tales como el impuesto sobre la renta o ISR, esto con la finalidad de financiar programas de política social y beneficiar a sectores comúnmente considerados como vulnerables o en estado de pobreza. Lowi, (1972)

De acuerdo con el problema público a resolver las políticas públicas pueden clasificarse según su cobertura en los servicios, por su orientación temporal y por el nivel de coordinación que requiera su ejecución, esta clasificación es más específica pues delimita en tiempo y espacio el seguimiento de las acciones en donde los actores convergen y trabajan para su realización. Lowi, (1972)

Según la cobertura de los servicios las políticas pueden ser universales o focalizadas, siendo las primeras aquellas establecidas para toda la población sin otro requisito más que la ciudadanía, estas políticas tienden a ser las más comunes, y se derivan de los derechos humanos universales; por ejemplo, las políticas de

salud, la política de educación básica, o cualquier otra que garantice los derechos básicos universales. Lowi, (1972)

Por el contrario, las políticas focalizadas son aquellas cuyos servicios están limitados a ciertos grupos de la población o sectores económicos específicos, como, por ejemplo; las políticas a la atención de la violencia intrafamiliar o aquellas destinadas al aumento de impuestos a productos nocivos para la salud.

Las políticas según su orientación temporal se clasifican en dos, políticas de Estado y políticas de gobierno o gubernamentales. Lowi, (1972)

Las políticas de Estado son entendidas como aquellas que trascienden el periodo de una administración de gobierno, son especialmente complejas pues necesitan consensarse entre las fuerzas políticas del país para así asegurar su permanencia, lo que conlleva a la función práctica y continua de la política, fortaleciendo la democracia y la búsqueda de alternativas que mejoren el desempeño de las acciones desarrolladas en el ámbito público.

Las políticas de gobierno o gubernamentales son aquellas que únicamente obedecen al plan de gobierno y a la ideología del partido que lo respalda, de tal modo que están limitadas al periodo electoral en turno, difieren de las políticas públicas para centrarse más en la agenda política, estas políticas están íntimamente ligadas a las funciones gubernamentales.

Como describe Torres & Santander. (2013, p. 58) “Las funciones gubernamentales responden solo a la lógica interna que las sustenta, asociadas a cumplimientos institucionales y normativos. Para ser política pública, es necesario que se logre identificar una articulación con un propósito más amplio y un conjunto de acciones y programas tendientes a solucionar un problema socialmente relevante.”

El concepto de Políticas Gubernamentales tiene un sentido más amplio, comprende en general a todas las acciones de gobierno que no necesariamente son atributos de las políticas públicas, la principal característica es que no tienen el carácter de público, ya que no se establecen decisiones basadas en la interacción de los demás

actores de la sociedad, solamente obedecen al esquema jerárquico de poder en turno.

De acuerdo con el nivel de coordinación que se requiera, las políticas pueden ser sectoriales, es decir, que atienden problemas de cada sector que organiza la administración pública, también pueden ser intersectoriales y enfocarse en resolver problemas que correspondan a dos o más sectores, por ejemplo, la política económica o políticas enfocadas a los adultos mayores.

En las políticas de tipo intersectorial intervienen distintas instituciones para la coordinación conjunta que dé respuesta a un asunto en particular, en este sentido algunas de estas políticas son visibles en el sector salud, de trabajo o de bienestar social, esto por el grado de atención necesario para la implementación de acciones, por ejemplo; los planes y presupuestos multidisciplinarios, las metas y objetivos compartidos entre instituciones, la fusión de algunos sistemas de gestión, etc.

Por último, las políticas regionales hacen alusión a las que atienden problemas de desarrollo en un determinado espacio territorial por ejemplo las políticas de protección de áreas naturales o políticas que pretendan incentivar el turismo en alguna locación determinada. Estas políticas son de ayuda tanto para el sector público como el privado, pues requieren medidas específicas que se adecuen a cierta localidad.

Con base en lo anterior se puede concluir que la clasificación de las políticas públicas permite identificar de manera técnica y operativa las acciones en la que el Estado a través de las diversas instituciones u organizaciones establecerá de manera integrada el seguimiento de sus funciones mediante el desarrollo de objetivos que logren atender de menor a mayor escala los planes de la agenda pública nacional y así lograr de manera eficaz tanto temporal como en términos de cobertura la distribución de los recursos en múltiples acciones encaminadas a la atención de la agenda pública y en su caso la continuidad de los planes de Gobierno anteriores.

1.4 Formulación de una política pública.

Las políticas públicas tienen en común la interacción continua de actores del sector público, privado y la ciudadanía en general. Para que éstas puedan desarrollarse y cumplir los objetivos deseados se requiere de su participación conjunta a fin de que se manifieste la postura en torno a la toma de decisiones que afectaran a todos ya sea de manera positiva o negativa, esto es vital para llevar a la práctica el cómo, cuándo y dónde se aplicarán las acciones para solucionar determinado problema.

Desde sus orígenes, la teoría caracteriza a las políticas públicas como eficaces, eficientes, competentes e imparciales, para no tergiversar los fines de atención del problema a la incidencia de intereses particulares de algunos actores. Si bien, el fin de las políticas es atender y dar respuesta a las problemáticas existentes estas no deben perder los principios de transparencia, la apertura a la instauración de valores éticos, la cooperación y convenio entre actores.

Para la creación de políticas públicas, especialistas señalan que el proceso debe ser sometido a un diagnóstico especializado donde las variables que compondrán el marco de actuación sean las más factibles; con base en la estructura propuesta por Fernández Ballesteros (1996) la política pública puede conformarse por cuatro niveles asociados con distintos grados de complejidad:

- 1) El nivel estratégico: definido por los principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar, es básicamente el nivel que origina la discusión de lo que se considera prudente resolver en ese momento con los recursos disponibles.
- 2) El nivel de planeación: diseñado de forma coherente en metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizaran, aquí ya se pretenden tomar decisiones, se mide el impacto que traerán consigo y el alcance que lograrán. De ser válidas para los actores se da paso al siguiente nivel...

3) El nivel de programación, está conformado por el conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan a cargo de una unidad responsable, del mismo modo contempla subprogramas pertenecientes al programa principal destinados a una población o zona específica, desde este alcance se permite identificar que tanto se puede hacer para lograr el objetivo partiendo de la maximización del recurso disponible.

4) Por último el nivel de acciones de política, que corresponde al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno para incitar determinados comportamientos de los actores con el objetivo de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan. Este apartado también involucra los proyectos o conjunto de acciones ordenadas que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los recursos.

De este modo el nivel estratégico se hace la pregunta: ¿Qué se debe hacer?, el plan o nivel de planeación: ¿Cómo se va a hacer?, y tanto el programa, proyecto y acciones componen la respuesta a la pregunta: ¿A través de qué se va a hacer? Con el desarrollo de las respuestas a estas preguntas se puede iniciar la formulación de una política pública.

Lasswell (1971) describe y señala la importancia del conocimiento del proceso de las políticas y el conocimiento en el proceso de las políticas con la finalidad de que la formulación se guíe de una manera más metódica en un sentido de orden y coherencia de los pasos que conforman la formulación de las políticas públicas, de esta manera la política se verá fortalecida en medida de que se acompañe por criterios que obedezcan a la realidad del entorno en ese momento.

El conocimiento del proceso de las políticas es conocer la naturaleza sociohistórica e institucional del porqué un problema es considerado público, así como determinar si se integra dicho problema en la agenda gubernamental, busca estudiar el desarrollo e implementación de las políticas elegidas partiendo de los instrumentos,

procesos y desarrollo de todas las acciones que intervienen para la producción de conocimientos útiles.

Por otro lado, el conocimiento en el proceso de las políticas es integrar datos, resultados, modelos y teorías para proponer opciones de actuación sobre un problema, de acuerdo con Fernando, M. [et.,al.] (2013) [...] “el conocimiento en el proceso se materializa en informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación de cursos de acción específicos (policy analysis)” (p. 73). El objetivo es dar a conocer las líneas de acción para que las autoridades determinen la mejor opción para implementar, modificar o eliminar una política pública.

Una vez descritos los elementos básicos que conforman las políticas públicas, así como su clasificación, es necesario retomar su proceso de creación en la práctica, para ello; teóricos sugieren un modelo cíclico como proceso desarrollado en fases que van desde la definición de la agenda, formulación, implementación y evaluación de la política.

La definición de la agenda como primer elemento dentro de las fases de creación de una política pública, es aquella que atiende y define lo que se considera como problema público prioritario dentro de la esfera de actuación del gobierno. Elder & Cobb (1972) la definen como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los hacedores de política.

La agenda se desarrolla con base en los planes o programas de gobierno, por ello se limita a atender una serie de demandas específicas que los tomadores de decisiones consideran como elementales para el cumplimiento de su gestión, por lo tanto, aquí los electores juegan un papel indispensable al momento de manifestar la movilización de sus demandas, intereses sociales y políticos dentro de un marco legal de decisiones expuestos por la vía democrática.

Como señala Elder y Cobb (1972) los actores tienen distintos niveles de injerencia en la agenda, algunos con mayor capacidad de insertar temas que otros, dada su posición y capacidad dentro de la esfera de decisión. Existen diversos mecanismos de inserción de asuntos públicos en la agenda de gobierno, esto para darle forma y

sentido al consenso, la manifestación de intereses y la toma en cuenta de la ciudadanía.

Algunos ejemplos de mecanismos de injerencia en la agenda son; la movilización, caracterizada por tener bases sociales, conflicto con la autoridad y publicidad por eventos; la oferta política, entendida desde las organizaciones políticas que buscan el apoyo electoral para generar eco en la demanda social; la mediatización, desarrollada a través del manejo de información y presión al gobierno mediante la búsqueda de solucionar problemas efímeros; y la acción corporativista silenciosa, donde grupos privilegiados actúan de forma discreta sin publicidad pública.

Posterior a la elección emitida por los gobernados y una vez realizado el cambio de gestión gubernamental, el programa de gobierno es utilizado como base para la elaboración del Plan Nacional (instrumento que contiene los objetivos prioritarios dentro de la administración en turno), que se traducirán en acciones para la atención a dichos asuntos.

Existen diversos tipos de agenda según su área de actuación; a nivel general la agenda sistémica incluye todas las demandas de la sociedad que orientan la creación del programa gubernamental, la agenda institucional dividida en dos; la nacional y la local que en conjunto delimitan los asuntos aceptados para la actuación en su gestión.

La definición de la agenda es el momento de planeación en el que los Gobiernos adquieren los compromisos que ejecutaran en su gestión, podrán verse materializados en forma de programas, presupuestos y planes operativos, la capacidad del Gobierno es limitada pues muchos son los problemas de interés público y escasos los recursos asignados para su atención, por ello al ser el primer paso para la formulación de las políticas se debe tener claridad en los objetivos y metas que desea la ciudadanía.

Una vez definida la agenda se procede a la formulación de fondo y forma de la política pública que establece el programa y acuerdo de actuación o inacción político-administrativo sobre el cual se dará respuesta a los asuntos prioritarios de

la Nación, esta fase integra la identificación de los problemas, la definición de los objetivos y metas relevantes para su atención, así como la búsqueda de alternativas que permitan analizar las consecuencias posibles de cada acto.

Seguido de la formulación, se genera un proceso de decisión en el cual interviene la articulación técnico-política (lo deseable y lo posible), se selecciona la solución al problema más viable, se diseña la política a la cual le son asignados los recursos y regulaciones necesarias para su ejecución. Desde la visión teórica la formulación no debería presentar mayores inconvenientes para generar el proceso de decisión, en cambio, pueden presentarse situaciones que van más allá del conflicto.

Los tomadores de decisiones deben integrar el análisis racional de las alternativas que se presentan en el marco de actuación, evitar la politización e imposibilidad de realización basada en la ideología de los Gobernantes, muchas veces esto ocasiona problemas mayores a los que se pretende resolver, por ejemplo; la mala administración y gestión de recursos públicos o sobrecarga de objetivos y metas sin capacidad para resolverse.

Siguiendo a Winchester (2011) la formulación utiliza estructuras institucionales (recursos humanos y económicos) para desarrollar la política, es un proceso complejo pues intervienen muchos actores y decisiones que requieren monitoreo y coordinación, pueden surgir problemas de implementación principalmente en tres sentidos; en un problema de diseño, en problemas no previstos y en cambios de contexto.

Consecuente a la formulación sigue la fase de la implementación o implantación de la política, comprendida como la elaboración de planes de acción llevados a la práctica, se desarrolla la solución o soluciones elegidas y se ponen en marcha las acciones para lograrlas, todo bajo un supuesto de orden y vigilancia continua por parte de las autoridades.

La implementación de las políticas es posiblemente lo más relevante para los Gobiernos, pues de las fallas en su ejecución dependerá el juicio de los electores para determinar la influencia, reputación y efectividad de sus representantes, el éxito

o fracaso de las políticas estarán basados en los principios que la integran. Entre los principios más reconocidos dentro del marco de actuación de la política pública resaltan los siguientes: legalidad, jerarquía, interdependencia, instrumentalidad, respaldo democrático, viabilidad, precisión, cobertura, oportunidad, capacidad de reacción, claridad, idoneidad, imparcialidad, y efectividad, el respeto a los derechos humanos, la igualdad de género, transparencia y rendición de cuentas. Cumplir con estos principios tiende al logro efectivo de los objetivos y al legítimo apoyo de los gobernados.

La última fase que integra la formulación de las políticas públicas es la evaluación; entendida como el análisis continuo en el desarrollo de la política desde su planificación hasta la implementación con resultados, donde se mide sistemáticamente la operación e impacto que se obtuvo, que, de acuerdo con Weiss, (1997) la política pública debe compararse con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir su mejoramiento.

Esta fase ayuda a que las políticas públicas sean analizadas de tal manera que puedan mantenerse, modificarse o eliminarse de la esfera pública pues asume el mejoramiento a mediano o largo plazo, evitando el entorpecimiento del desarrollo de las políticas identificando sus fallos desde un inicio, permite la estructuración del diseño de nuevos programas para la identificación óptima de los resultados e impactos futuros.

Retomando a Winchester (2011) describe tipos de evaluación de la política pública tales como; la evaluación del proceso que permite responder a la incógnita; ¿Cómo se implementó la política? Esta evaluación se hace a través de técnicas cualitativas y cuantitativas que identifiquen el comportamiento de los actores involucrados y opinión de los beneficiarios, la evaluación de impactos que básicamente se centra en la diferencia o resultados obtenidos a raíz de la instauración de esas acciones.

De la perspectiva financiera se implementa la evaluación económica que se especializa en el costo-beneficio generado y si esto justifica o no los cambios asociados. Otra evaluación es la basada en la teoría, que busca comprender y

probar la relación causal entre la intervención y los impactos esperados, por último, la metaevaluación y metaanálisis o modelaje, este es un modo de análisis que permite identificar las relaciones causales en el marco lógico de la elaboración de la política.

Los tipos de evaluación dependen de los objetivos que se busquen, pueden ser para revisión de los procesos, para justificar los recursos asignados, o para analizar el comportamiento y desempeño con los resultados esperados y los que se obtuvieron. Mucho tiene que ver la seriedad con la que se tome la evaluación, de no hacerse correctamente solo será una simulación de acciones y no una verdadera detección y atención de los problemas.

La evaluación encamina al proceso de las políticas públicas. No hay mejora sin la evaluación de algún “estándar” que indique lo que se está haciendo bien y lo que no, el acompañamiento continuo de la evaluación antes, durante y después del desarrollo de una política pública es esencial para medir que tan eficiente fueron las acciones implementadas, la teoría indica que este es un paso indispensable para el impulso al desarrollo de las Naciones y que de algún modo da pie para mejorar las condiciones en las que se encuentre determinada situación.

En el caso particular México, el CONEVAL (2015, p. 10) define técnicamente a los tipos de evaluación en el desarrollo de las políticas públicas de la siguiente manera:

Evaluación de impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa.

Evaluación Estratégica: se aplica a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales

Evaluación de consistencia y resultados: evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas y ofrece un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados busca proveer información que retroalimente el diseño la gestión y los resultados de los programas.

Evaluación de diseño: tiene como objetivo analizar la lógica y la congruencia en el diseño del programa su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas.

Evaluación específica de desempeño: es una valoración sintética del desempeño de los programas sectoriales que se presentan mediante un formato homogéneo. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas a partir de una síntesis de la información pública proporcionada por los servidores públicos adscritos al programa y qué con el análisis de indicadores de resultados de servicios y de gestión.

Evaluación externa: es llevada a cabo por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponde a evaluar y que cumpla con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.

Evaluaciones complementarias: su aplicación es opcional según las necesidades e intereses de las dependencias y entidades con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

Evaluación de procesos: mediante trabajo de campo, analiza si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión

Evaluación de indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa.

Evaluación específica: evaluaciones de gabinete o de campo dentro de las interacciones políticas que conllevan a una serie de acciones.

Al ser un proceso en el que intervienen múltiples actores y la continuidad de cada fase depende una de otra, las limitaciones, conflictos, condicionamientos y restricciones tendrán que superarse para que la política pública logre satisfactoriamente no solo los objetivos previstos, sino que de este modo sea

exitosa desde que se diseña, planea e implementa. Si lo que se pretende es cambiar positivamente el entorno de la población, la evaluación puede mejorar los procesos de actuación y con ello lograr la permanencia de las políticas o por lo menos servir de referencia en cambios futuros.

1.5 Instrumentos de política pública.

Cuando se habla de políticas públicas normalmente se les distingue de acuerdo con su clasificación dependiendo del sector al que vaya dirigida, por ejemplo; el sector salud, energético, de política exterior, fiscal, de igualdad de género, de educación, etc. Para que las políticas públicas puedan desarrollarse de forma óptima requieren de instrumentos que les permitan realizar de manera práctica y operativa las acciones necesarias para el logro de sus objetivos.

Tal como plantea Hood, M. (1983) en Sarthou, F. (2014) los instrumentos de política presentan cuatro elementos: “La modalidad, que remite a la capacidad del gobierno para operar como un nodo o un punto focal dentro de una red de información; la autoridad, que se refiere al poder legal del gobierno y a otras fuentes de legitimidad de este; los recursos financieros que denotan los insumos utilizados en cada instrumento, mientras que la organización tiene que ver con la capacidad de acción directa del gobierno.” (p. 153)

Los instrumentos de política pública son aquellos que el Gobierno utiliza mediante mecanismos y técnicas para aterrizar la política a hechos verificables y de contribución real al problema. Las ideas expuestas por Vedung (2011) explican que cada política pública es implementada a través de uno o un conjunto de instrumentos como; leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones, accesos y restricciones. La diversidad y complejidad de estos instrumentos varía significativamente según sea el área de política de que se trate.

La importancia del análisis de los instrumentos de política radica en la identificación de los métodos que el Gobierno en compañía con los actores de interés no gubernamentales, eligen sobre otros para la consecución de sus objetivos, de igual

manera sirven para identificar futuras alternativas a la resolución del abanico de problemas que se gesta en la vida pública.

Los instrumentos de política pública son en su mayoría determinantes para influir en los niveles jerárquicos del desarrollo de actividades específicas, son líneas de acción asumidas como recursos que orientan los fines de la política. Su importancia es tal, que sin ellos no existiría modo alguno de aterrizar la planeación, los instrumentos se encuentran clasificados mediante categorías.

Velasco, (2007) distingue entre seis categorías ideales de instrumentos de políticas públicas: organizativos, programáticos, normativos o de ordenación, financieros, de mejora del conocimiento y de comunicación, en resumen, se explican de la siguiente manera:

Instrumentos organizativos: son aquellos enfocados en la estructura pública o de naturaleza mixta que es creada o modificada para la acción política de un determinado actor en un sector o ámbito, se encuentran dos grandes grupos de instrumentos organizativos: los que, dependiendo de la administración, asumen algún protagonismo en la política sectorial y los que reúnen, bajo diferentes figuras jurídicas, a distintos actores y les facilitan un marco de cooperación o acción conjunta.

En este instrumento se integran tres tipos de estructuras; las administrativas, donde convergen las estructuras político-administrativas tradicionales como las secretarías de Estado, un segundo grupo son las estructuras Ejecutivas, son dependientes de las anteriores orgánica, funcional y financieramente, se trata de organismos autónomos públicos o privados reconocidos por un gobierno como el órgano competente en algún ámbito en concreto de la acción pública.

El tercer tipo de estructura son los de coordinación y cooperación en los que se puede distinguir a los órganos de naturaleza estrictamente pública que son de dos tipos: los que se convierten en un espacio de colaboración de agentes públicos provenientes de diferentes campos y los que se crean en un espacio de trabajo para actores públicos con distintos niveles de competencia.

Los órganos de cooperación reúnen a los agentes públicos y privados; son organizaciones formalmente independientes, asumen responsabilidades semejantes a las que tienen los tomadores de decisiones. Su trabajo es esencial pues sin ellos no se podría generar tan fácilmente la discusión entre los tomadores de decisiones.

Los instrumentos programáticos son los planes o programas elaborados en un ámbito determinado, pueden ser planes generales como el Plan Nacional de Desarrollo, o programas definidos por la escala de actuación en particular, con una serie de actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno con el fin de generar un efecto en una faceta concreta del ámbito de trabajo.

Los instrumentos normativos o de ordenación son aquellos de carácter vinculante y de aplicación directa, comprendidos por leyes, reglamentos, estándares de cumplimiento obligatorio, y cualquier actividad que sustente de forma legal el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Los instrumentos financieros son entendidos como los recursos necesarios para facilitar, apoyar o estimular determinadas actividades presupuestadas y a las que se les asigna un recurso económico para el cumplimiento de sus objetivos, este es probablemente uno de los instrumentos más indispensables para la concreción de la política pública.

Los instrumentos de mejora del conocimiento: Siendo la información el elemento central de este instrumento, se trata de la investigación básica y aplicada de diferentes fenómenos; la distribución de información, especialmente entre aquellas unidades sociales que se encuentran en posiciones débiles, que acompañadas de programas de formación permiten la distribución del conocimiento entre los diversos actores sociales.

Instrumentos de comunicación son aquellos que basan su actuar en la difusión comunicativa que el Gobierno necesita para concientizar sobre determinados problemas o para fortalecer los valores civiles, ejemplo de ello son campañas de

comunicación que difunden información acerca del uso responsable del agua, concientización sobre el uso de drogas o campañas para la sana alimentación, etc.

Una vez definidas las categorías de los instrumentos de políticas públicas, es necesario identificar, lo que en la vida pública se realiza en un sentido más concreto. Desde la perspectiva de Delgado, (2009, p. 2-3) los instrumentos de política pública más característicos en Gobiernos modernos son la desregularización, legalización, privatización, y la creación de mercados.

La desregulación conforma la eliminación de las interferencias públicas en los asuntos privados, se destaca la importancia de este instrumento dadas las condiciones de mercado pues la incidencia de la actividad comercial se basa en el equilibrio entre oferta y demanda, se deja de lado la regularización que puede traer consigo consecuencias desastrosas y que no importa si los tomadores de decisiones están muy capacitados para cubrir sus funciones la actividad económica es compleja e impredecible.

La desregularización como instrumento de política pública evita los altos costes del proceso de regulación, ahorrando recursos y tiempo de los actores gubernamentales que requieran incidir en determinadas situaciones, pero en ocasiones es necesario, por ejemplo, cuando se trata de desarrollar y aplicar la normativa al fiscalizar o sancionar, de igual manera si no se cuenta con la suficiente capacidad operativa puede entorpecer e incluso detener el flujo de la actividad económica, necesaria para el buen funcionamiento social.

Los ejemplos de desregularización más evidentes pueden ser la anulación en los controles de precios, los permisos y tarifas de importación, subsidios a sectores y empresas o controles monetarios, se debe asumir un panorama de responsabilidad mayor y más efectivo cuando se trata de desregularizar alguna norma, pensando siempre en las consecuencias que esta acción traería consigo y si en efecto la sociedad se verá beneficiada.

Presentan también grandes ventajas al momento de flexibilizarse y adaptarse a momentos necesarios e identificables como cruciales dentro del desarrollo de las

economías, al no retrasar los ajustes empresariales y actividades de flujo económico como consecuencia de los cambios en el mercado. Los Gobiernos deben ser conscientes que el modelo económico que rige en la mayoría de los países se basa en la interacción constante de mercancías alrededor del mundo y no siempre es indispensable su participación.

Un elemento más es la legalización, que se refiere a convertir en legales mercados u actitudes que antes estaban prohibidos. Con la privatización se alude tanto a la venta de empresas públicas al sector privado como a que el gobierno permita que algunas empresas privadas entren en un sector que previamente era un monopolio público, de igual modo este instrumento da paso al otorgamiento de derechos y de conductas a personas que anteriormente no gozaban de ello.

Hoy en día la legalización se encuentra presente en los debates relacionados al consumo de marihuana, el aborto seguro y legal, la adopción de niños por parte de personas del mismo sexo, el matrimonio homosexual, etc. Hacer uso de este instrumento permite que las políticas públicas se enfoquen en una perspectiva general, que siga tendencias globales y se incorpore al ritmo de reclamos sociales.

Dada su complejidad, el papel de la sociedad en este instrumento puede ser sumamente controversial y dependerá de los Gobiernos llevar la conducción de las decisiones para el proceso, avance o reconocimiento de los cambios y transformaciones de cada comunidad, aquí puede identificarse claramente el papel de los actores no gubernamentales pues se buscan acciones que la sociedad considera de impacto directo en su vida cotidiana.

Un instrumento más es creación y simulación de mercados, se relaciona con el establecimiento de derechos de propiedad sobre bienes que ya existían o creando nuevos bienes y servicios que se puedan vender y comprar, por otro lado, la simulación del mercado consiste en estimular a sectores específicos comerciales, para que se inserten en la actividad económica de una manera más profunda, esto en cierta forma ayuda a las comunidades en la creación de alternativas económicas que den como consecuencia la mejora en la calidad de vida.

La capacidad de recaudación de un Gobierno puede preverse, desarrollarse y analizarse desde la visión de la interacción del mercado y el flujo económico que exista en ese momento, de ahí la importancia y necesidad de implementar este tipo de instrumentos en la política pública, que además de figurar un panorama más prometedor para el balance económico, ayuda a resolver necesidades de los interesados en el camino.

El Gobierno tiene la capacidad de encaminar la creación de mercados que detecten necesidades y desarrollen productos o servicios para satisfacerlas de forma rentable para el productor, y de manera accesible para el consumidor, la oferta y demanda de bienes y servicios siguen una tendencia que obedece a la era global, las políticas públicas deben ajustarse a este sentido de cambio.

Los Gobiernos inciden en esta interacción al permitir o limitar ciertas actividades en sus ciudadanos y por ende en los mercados, la apertura de la globalización desde hace un par de décadas va en crecimiento, las actividades Gubernamentales deben tener presente el rol que tiene el crecimiento económico para el progreso de la Nación y de esta manera replantear los mecanismos de actuación en la política pública.

Otro instrumento en el que el Gobierno actúa de manera directa es al incentivar con subsidios e impuestos, bonos y deducciones, orientando las actividades de los sectores de la población, o apoyando algún tipo de sector considerado primordial en ese momento, puede hacerse de varias maneras, entre las cuales destacan las siguientes:

A través de la imposición de una tasa o impuesto a algún producto o servicio específico, dando un subsidio directo a los productores de bienes y servicios que tienen externalidades positivas, incentivando el consumo de un producto a través de la distribución de un bono intercambiable por este producto, o practicando deducciones fiscales para incentivar la demanda de determinados bienes o servicios.

Regular directamente el comportamiento indica que se deben limitar o prohibir, para así controlar su cumplimiento penalizando la no obediencia u infracción. Estas medidas pueden ser entendidas como coercitivas, pero igual de necesarias para el logro de las responsabilidades Gubernamentales, ejemplo de estas medidas pueden ser; el control vehicular, alcoholímetros, en casos internacionales algunos países incentivan la compra de vehículos eléctricos permitiéndoles el uso gratuito de autopistas.

Otro instrumento de política puede ser la producción directa de los servicios, así como la contratación externa: la administración pública promueve con sus propios recursos los servicios (educación, sanidad, servicios sociales, construcción de infraestructuras, cultura, etc.) esta podría denominarse la forma tradicional y característica del sector público.

La contratación externa se trata de una modalidad relativamente reciente en la administración pública, contrata la producción de servicios para los beneficiarios de sus políticas a organizaciones no públicas, como empresas privadas u organizaciones no gubernamentales, esto en cumplimiento en su mayoría de funciones internas de gestión.

Un instrumento más es proporcionar un seguro o ayudas ante la adversidad: el Estado proporciona seguridad ante determinadas contingencias que pueden ocurrir con una cierta probabilidad, a través de la creación de fondos comunes como el de seguridad social, aportando directamente recursos económicos a personas o familias para aumentar su nivel de renta o para ayudarles a sufragar determinados gastos.

Los instrumentos anteriormente descritos conforman el abanico de oportunidades que tiene el Gobierno de actuar de manera directa e indirecta en la vida pública y así lograr oportunamente la modificación a las situaciones deseadas por la ciudadanía.

Los cambios son esporádicos, requieren trabajo constante y eficiencia en el uso de recursos públicos, si los instrumentos no van acompañados de la racionalidad

necesaria y sobre todo claridad de los objetivos, no tiene caso esforzarse en actuar de manera sensible ante los problemas que aquejan la vida pública.

La responsabilidad de los Gobernadores y de los actores sociales por influir en la actuación de determinado problema requiere que se tengan criterios, información y conocimiento del contexto para determinar si los instrumentos utilizados son los mejores o cuando menos necesarios para dar continuidad a la respuesta de las demandas.

Es importante tener presente estos elementos y que cada actor haga uso de sus capacidades para la contribución de las acciones que integran el objetivo general, la política no es un acto que se detenga en el tiempo, se requiere de la constante discusión de los asuntos públicos y el mejoramiento continuo de las acciones que se tomen.

1.6 Las Políticas Públicas en México

En función del desarrollo de las políticas públicas estas se crean por medio de actores con autoridad y legitimidad pública. Anteriormente se mencionó sobre la intervención de distintos actores como el eje rector dentro de la realización de las políticas. En este apartado se describirá el papel que juegan los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales en la elaboración de las políticas en el caso específico de México.

Siguiendo a Delgado, (2009) los actores gubernamentales son aquellos pertenecientes operativamente a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal e internacional. Los actores no gubernamentales en cambio son aquellos conformados por grupos de interés que busquen o estén interesados en colaborar en la política pública, por ejemplo, los sindicatos, iglesias, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, etc.

Para el caso de México los actores más relevantes e indispensables en el proceso de creación de la política pública son los ciudadanos como individuos y a través de grupos de interés; la legislatura, los partidos políticos, la opinión pública, el poder

judicial, y el Gobierno a través de la burocracia en sus tres niveles Municipal, Estatal y Nacional,

Sus roles, funciones y atribuciones estarán delimitadas como lo dicta la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, seguido de los distintos ordenamientos jurídicos, como normas, reglamentos, leyes generales, secundarias y especiales, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El papel de los ciudadanos en la formulación de las Políticas Públicas puede verse desde el rol que tienen como electores al momento de decidir a los representantes que mejor defiendan sus intereses, el Gobierno en este caso debe reconocer el poder de la ciudadanía al participar en los consensos y avances democráticos, a través de instrumentos como consultas o encuestas públicas que promuevan la orientación de las políticas.

Los ciudadanos son quienes contribuyen al gasto público mediante impuestos, multas o contribuciones del algún tipo, con la finalidad de aplicar los planes y programas propuestos para la solución a las demandas, el rol ciudadano es indispensable para el desarrollo económico, político y social, son el pilar que mantiene vivo el funcionamiento de la Nación.

La democracia en México permite el desarrollo continuo de las actividades Gubernamentales, las decisiones son llevadas a las cámaras de diputados y senadores, todo ello con el fin de que los legisladores y partidos políticos sean los portavoces que hagan oposición a la tradicional decisión presidencial en los asuntos públicos.

La labor del representante es velar por el principio de “bien común”, toda decisión pública debe ser necesariamente discutida, sometida a debate y consensada entre las diferentes posturas, una vez resuelta esta actividad se podrá justificar y dotar de legitimidad y representatividad las decisiones tomadas en el ámbito legislativo, lamentablemente la cuestión política puede ganarle a la cuestión representativa y generar la realización poco transparente de la toma de decisiones.

Los grupos de interés se caracterizan por tener cierto valor de influencia en el poder Legislativo o con algún representante encargado de la toma de decisiones, ello permite que puedan formar y presentar propuestas de políticas, el Gobierno tiene la capacidad de determinar o limitar su participación según el grado de capacidades y atribuciones que tengan.

El ejercicio de la participación libre en la política hace que los grupos cuenten con tácticas o prácticas de actuación directa en los asuntos públicos como pueden ser; la propaganda y persuasión, pero también los grupos de interés con causas más agresivas se valen de medios extremistas que pueden llegar a hacer uso de recursos ilegales como amenazas, corrupción, sabotaje y terrorismo.

La comunicación efectiva entre Gobierno y Grupos de interés puede garantizar hasta cierto punto el éxito o fracaso de una política, estos grupos pueden representar una ayuda indiscutible al momento de ejecutar una política o por el contrario entorpecer el desarrollo de esta, por ello el Estado debe tener presente sus intereses, grados y tipos de influencia, su alcance de acción y argumentos que usan para defender sus ideas.

El papel de las burocracias en el proceso de una política pública es vital, en ellas reside la capacidad técnica de operar los recursos humanos, materiales, tecnológicos, y financieros para cubrir los objetivos internos de la Administración Pública, que se traduce en bienes y servicios que satisfacen las demandas de la ciudadanía.

Las relaciones intergubernamentales, entendidas por Hernández, (2006) [...] son

Los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a cada gobierno su propio ámbito de actuación y autoridad, en este sentido las RIG también se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las RIG es la negociación. (p. 37-38).

Estas relaciones se construyen en función de proporcionar la calidad, oportunidad, dirección, gestión y cooperación necesarias para el desarrollo de las políticas públicas para poder lograr los objetivos de la agenda como la realización de obras, prestación de servicios públicos o para mejorar la cobertura de la capacidad de acción del Estado. Se requiere de espacios de poder que se coordinen y se distribuya el compromiso por atender las necesidades sociales.

Desde otro enfoque; las relaciones internacionales atienden al tema de las decisiones públicas desde la presencia Global, con el paso del tiempo el desarrollo y evolución de la tecnología hace que algunas políticas se hayan visto envueltas en procesos que consideran el traspaso de los límites Nacionales. El entorno económico, político y jurídico exige la integración de los Derechos Humanos en la política, esto hace que se responda al fondo y forma de la construcción de decisiones y alternativas con una visión más amplia.

Organismos internacionales como el Banco Mundial, CEPAL, UNESCO, OCDE, entre otros, tienen gran influencia en la construcción de políticas públicas enfocadas al desarrollo y posicionamiento de las acciones Gubernamentales para transformar la vida social, las ONG internacionales, por ejemplo, juegan un papel sustancial en la formación de acciones basadas en el apoyo colectivo dentro de las comunidades en las que laboren, esto puede abrir paso a que grupos de interés formados en las mismas comunidades redirijan el quehacer político.

Las ONG Internacionales funcionan como grupos de incidencia social y cultural en diversos países, que de acuerdo con una publicación de ACNUR (2017) operan de un modo que las distingue del resto, siendo la principal característica su capacidad de influencia en su entorno o área, pues por lo general son ONG que lideran aquellos sectores en los que operan o que se han convertido en una referencia clara para otras que quieran desarrollar labores similares.

Las ONG internacionales sensibilizan a la población mexicana, orientan las medidas de actuación por parte de las ONG locales y algunos grupos de interés, que a su vez contextualizan y comparan su situación con la del resto del mundo para formular

una referencia o guía base que oriente las aspiraciones de los objetivos de la política.

La construcción de políticas públicas desde el enfoque de Derechos Humanos exige la participación con actores internacionales ya que desde su campo de actuación pueden ayudar a contribuir al desarrollo de las políticas públicas, ya sea desde otorgar financiamientos a programas o proyectos, realizar estudios específicos que ayudan a la fundamentación de la política o en la emisión recomendaciones sobre su viabilidad o aplicabilidad.

Para identificar el alcance y capacidad de poder de los actores en el ciclo de creación de una política pública Fuenmayor, (2017, p. 48), sintetiza la información expuesta por Roth (2006) y Cuervo (2007), para esclarecer la participación de los actores con base en nueve modelos de actuación; de mediación, de mediatización, de movilización, de anticipación, de agenda internacional, de agenda nacional, de acción corporativa silenciosa, de agencia judicial, y de oferta pública.

Esto es relevante pues permite aterrizar, enfocar y delimitar más específicamente el papel de los actores que intervienen en México. De este modo el modelo de mediación integra a los políticos (como mediadores entre el Estado y la sociedad) son los que hacen la primera selección de los problemas que deben ingresar en la agenda pública (congresistas, diputados y concejales) para después presentarlos a la sociedad civil.

Por su parte, el modelo de mediatización refiere a los medios de comunicación, su papel esencial es presentar la información pública en prensa, radio, televisión, y actualmente medios en internet, ejercen presión para que las autoridades actúen sobre un problema (espacio mediático) al difundir avances reales y no solo los elegidos a conveniencia del Gobierno en turno, (según y la teoría.)

El modelo de movilización corresponde a la ciudadanía que se moviliza para incluir un tema en la agenda pública por uso de cualquier instrumento social, ya sean paros, huelgas, marchas, toma de instituciones ante la crisis de representación, este

modelo impacta positivamente, cuando se trata de acciones gubernamentales consideradas injustas.

El modelo de anticipación integra a las autoridades (gobierno) que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático. Detectan y diseñan estrategias de prevención o de mitigación, antes de que se vuelva un problema público, por ejemplo, el servicio de tira de basura, limpieza de calles, mantenimiento de alcantarillado, entre otros.

En el modelo de agenda internacional, son los actores internacionales como los organismos multilaterales (BM; FMI), u Organismos no Gubernamentales internacionales, son quienes ingresan temas que vienen del ámbito internacional en la agenda de los gobiernos, ya sea por exigencias o compromisos suscritos, como la firma de tratados.

En el modelo de agenda Nacional se encuentran los Estados y Municipios, en medida de su distribución de competencias, son quienes ingresan problemas en su agenda para desarrollar directrices del gobierno Federal, es una manera más focalizada de atender los problemas públicos, pues atienden desde sus perspectivas a los mandatos nacionales.

El modelo de acción corporativa silenciosa hace alusión a los grupos organizados privilegiados que tienen acceso a la agenda gubernamental, por ejemplo, en la provisión de bienes y servicios, tal como armamento, o asesorías de tipo financiero.

En el modelo de agencia judicial, es el poder judicial quien interviene ante la deficiencia del Estado y la vulneración de derechos fundamentales, su papel es primordial para la garantía de la confianza y legitimidad Nacional, este modelo debe ser imparcial, y atender eficazmente los conflictos generados en el ambiente político.

Por último, el modelo de oferta pública es en el que el poder legislativo se incorpora para la formación de la agenda, los temas que son discutidos en la legislatura, y cada acción se sustenta o se permite gracias a un ordenamiento jurídico que las

respalda, los Gobiernos no pueden actuar sin antes atender a la ley, ese es un principio intransferible.

Estos modelos permiten identificar el seguimiento e influencia de los actores en las fases de creación de una política pública, México integra estos elementos siendo necesarios para la construcción legítima, oportuna y eficiente de las acciones, planes o programas que promueven las políticas públicas y de manera general definen la toma de decisiones que conducen a la Nación.

Las políticas públicas son un reto tanto para el Gobierno como para la población en general, se trata de decisiones que representan un antes y un después para el desarrollo social, económico y político del país, integran alianzas, promueven la equidad, garantizan la representatividad, y el respeto a los derechos humanos.

En México el contexto político económico y social hace que las políticas públicas se limiten a una práctica menos metodológica no tan sujeta a la teoría del “deber ser”, no obstante, se han tenido avances considerables en términos de participación e integración de la ciudadanía a las decisiones públicas, pero esto no es suficiente, aún queda un largo trecho que recorrer para que las políticas públicas logren con plenitud su cometido.

CAPÍTULO 2. Política educativa, rumbo al análisis de la educación superior en México

2.1 Política educativa en perspectiva.

2.1.1 La relación entre política y educación

A lo largo de la historia, se ha dicho que la característica esencial que distingue a los seres humanos del resto de los animales es la inteligencia, implícitamente se relaciona con el aprendizaje y la capacidad que se tiene para adaptar ese conocimiento con el entorno en busca de lograr la supervivencia, y mejorar su calidad de vida.

Si algo es de reconocer, es que el ser humano ha demostrado una increíble habilidad para hacer cosas extraordinarias, pero también ha dejado huella su capacidad de conducir sus conocimientos para impactar negativamente a su sociedad y al mundo que lo rodea, todo depende del conjunto de situaciones que de origen son aprendidas, se transforman en juicios y luego se convierten en acciones.

Es claro que, durante toda su vida el ser humano como individuo y al relacionarse con los demás, se ve envuelto en un proceso de aprendizaje continuo, su entorno y la variedad de actores a su alrededor le transfieren directa e indirectamente una cultura, valores y percepciones del mundo que le distinguirán del resto. A esta acción se le puede denominar educación, cuando menos en un sentido primitivo o natural.

Haciendo un repaso histórico, autores como Platón, Seneca, Aristóteles, Montessori, Kant, Ortega y Gasset, por mencionar algunos. Otorgan distintos aportes y definen a la educación desde sus perspectivas con elementos que pueden conjuntarse y figurar una definición más completa.

Algunos ven a la educación como algo exclusivo del ser humano para mejorar sus capacidades, otros la analizan desde su importancia en la transferencia de conocimiento en el contexto social, unos más la identifican como lo más relevante para el desarrollo de una Nación, en cambio otros prefieren verla como un mecanismo de adoctrinamiento político.

Sea cual sea el autor la defina, independientemente de su perspectiva de análisis, la educación cuenta con rasgos característicos que la hacen compatible en un símil para todas las culturas y sociedades, elementos que ayudan a que tenga una interpretación genérica, un concepto universal, algo que se deposita en el imaginario colectivo para su interpretación.

García, (2013) resume los rasgos característicos de la educación en ocho aspectos; (perfeccionamiento, socialización, influencia, autorrealización, intencionalidad, fin, referencia a facultades humanas y comunicación.), también afirma que la educación

es vista como un proceso de formación, dirigida al logro de una modificación optimizadora, un enriquecimiento, el paso de un estado a otro mejor mediante el aprendizaje y manejo de conocimientos.

Hace una distinción importante entre dos conceptos que complementan la definición de educación; (educabilidad y educatividad), siendo la primera la capacidad de todo individuo para recibir influencias y reaccionar ante ellas, construyendo a partir de estas su propio bagaje cultural, su comportamiento e identidad, el segundo concepto hace alusión a la capacidad que posee todo individuo de influir en otros, es decir, de enseñar. (García, 2013, pág. 27.)

Existen diversos tipos de educación; la informal, que se da a lo largo de la vida del ser humano y no es necesariamente intencionada; también entendida como experiencias y aprendizajes cotidianos; la no formal, que es intencional pero no está regulada ante ninguna ley o mecanismo de carácter normativo que la reconozca, y la educación formal, que refiere a aquella que está regulada, planeada y es reconocida por alguna autoridad jerárquicamente posicionada.

La relación moderna entre educación y política tiene tres fuentes; la primera es el pensamiento ilustrado, durante el siglo XVIII y XIX la educación fue vista como un fenómeno fundamental del hombre, la segunda fuente es el proceso generado a raíz de la revolución francesa que precisaba un enfoque en el que el individuo era visto como alguien que había de ser educado, esta dimensión apeló al Estado como una entidad proveedora básica de la educación, el último es desarrollo interno de los Estados Nación. Entre los siglos XIX y XX se toma como base el liberalismo político e instauran sistemas educativos como una de las tareas necesarias del régimen del Estado.

Históricamente, desde la aparición del Estado moderno, la educación formal ha sido controlada, regulada e instruida por el Estado, fue y es creada a partir de la ideología política al mando, y determina las prioridades sociales que el contexto u entorno exigen, estableciendo la conducción de la enseñanza según las necesidades y fines que se tienen con respecto a la idea de desarrollo nacional.

Por ejemplo; si el Estado tiene una ideología mayormente centrada en el bienestar social, además de ser un derecho la educación estará encaminada para que los ciudadanos se capaciten para la ocupación laboral y equilibrar la desigualdad social, por otro lado, si el Estado comprende una ideología más capitalista, la educación se manejaría como un mercado de bienes, servicios y capital para la globalización, donde agentes públicos y privados intervengan directamente en los procesos de enseñanza.

La educación es política porque en ella intervienen distintos actores con visiones e ideologías distintas, se producen choques de poder, conflicto, y acciones políticas reflejadas en el consenso, legislación, promulgación de normas y leyes, participación social, manifestaciones de descontento, comunicación mediática, convencimiento, etc.

La educación representa un fenómeno político porque desde su origen como derecho humano es vista como una interacción continua entre dos actores: por un lado, la obligación del Estado a educar y por el otro, el derecho de un ciudadano a ser educado, la integración de lo político se da en medida de cómo, cuándo y de que tipo serán las decisiones tomadas que conduzcan el desarrollo de la educación, por ende, de la sociedad, y por tanto de la Nación.

Las instituciones en las que se desarrolla la educación también son políticas, pues son espacios en los que se manifiesta el compromiso, disparidad, y apertura para determinar los contenidos de trabajo, las orientaciones, énfasis e interacciones entre los grupos fundamentales que generan el proceso académico (como docentes y alumnos).

La educación representa un eslabón en la política pública de cualquier Nación, ya lo afirma Freire, (1976) *“Ninguna sociedad se organiza a partir de la previa existencia de un sistema educativo, al que cabría la tarea de concretar un cierto perfil o tipo de ser humano que, a continuación, pondría a la sociedad en marcha. Por lo contrario, el sistema educativo se hace y se rehace en el seno mismo de la experiencia práctica de una sociedad.”* (p. 77).

El trabajo que se debe llevar en la formación del individuo dependerá de la incidencia política en ese momento. El éxito o fracaso de una sociedad equilibrada en términos de política y educación dependerá del grado de conciencia que los tomadores de decisiones aporten para la gobernanza y consecución de objetivos superiores a los intereses particulares, además de las posibilidades y capacidades de los ciudadanos para intervenir en el escenario de decisión.

Desde hace un par de décadas el juego de fuerzas políticas se extendió, el contexto, político, económico y social se traduce en una adopción del término “global”, ahora los Gobernantes no solo se enfrentan a la atención de las demandas nacionales, sino que deben responder a pactos, o tratados internacionales que derivan en una serie de objetivos que serán sometidos a evaluación, y con ello, determinar el grado de avance en las acciones empleadas.

El conflicto se hace más grande cuando la soberanía e ideología política en su momento entra en discusión y opta por formar y educar o a un ciudadano individualista, meritocrático, solidario o en general alguno particularmente entendido como el ideal para la perspectiva del gobierno en turno, esto trae consigo diversas acciones políticas que influyen en el modo en el que actúan y se relacionan las instituciones y ciudadanos.

Si se ve a la educación como un sistema necesariamente escolarizado se da por hecho que ahí yace la política, pues supone específicamente un tipo de individuo a educar. Retomando las ideas de Gras, (1976) [...]

Educación es por tanto socializar, es preparar a los individuos para una sociedad concreta e, ideológicamente definida...Esta socialización se cumple en un doble sentido, por un lado, satisface la necesidad de enseñar pautas, valores y formas de vida existentes, y regular de este modo el comportamiento de sus miembros, es por tanto una manifestación institucionalizada de la socialización y un importante medio de control social. (p. 122).

Desde un marco prospectivo; a finales del siglo veinte muchos países salieron del subdesarrollo, el nivel y la calidad de vida se mejoró notablemente en aquellos que

apostaron por la educación con fines dedicados a la atención a problemas como el aumento del desempleo o el impacto de los fenómenos de exclusión, en cambio otros se mantuvieron rezagados en términos competitivos.

La idea de una sociedad realizada tiene como base la educación del individuo, es necesaria la educación como proceso social, pues gracias a ella los ciudadanos generan, renuevan o reproducen el modelo cultural, las creencias, los valores, y actitudes que determinaran el actuar político-social en la vida pública, dando como resultado el desarrollo del potencial humano, la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, el desarrollo nacional, y un posicionamiento competente ante el nuevo contexto global.

Es importante entender la distinción, alcances y límites entre política y educación, pues lamentablemente algunos países son ejemplo de una sobre politización de lo educativo y un sistema sub-educado que no responde a los principios básicos de calidad, actualización y potencialización de las capacidades del individuo. México ha tenido avances significativos en términos de cobertura y calidad, pero comparado con la dimensión global, aún falta mucho por transitar antes de hablar de una sana relación entre política y educación.

En apartados siguientes se analizará la concepción de la educación y su participación directa en la política, para comprender los referentes que dieron base al sistema educativo que hoy se conoce, tomando en cuenta sus antecedentes históricos con respecto a su manejo político, los avances y beneficios sociales en el ámbito del desarrollo social y los resultados que ha traído consigo para el análisis prospectivo de la orientación de la política en México y en el mundo.

2.1.2 ¿Qué es la política educativa?

En el capítulo uno se dedicaron algunos párrafos para describir a la política pública como elemento de apoyo para Estado, donde a través de ella se organizan y administran distintos ámbitos que son de alta importancia para la población, uno de estos asuntos es la educación, para comprender la relevancia de este tema hay que

comenzar por definirlo y describir los elementos que la integran, así como su importancia en la vida pública.

Las épocas cambian, la sociedad contemporánea se ve envuelta en hechos sociales más rápidos y acelerados, para analizar el panorama al cual habría de enfrentarse la educación en el nuevo siglo, la UNESCO a través del informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo 21 presidido por Delors (1996), se desarrollan y describen cuatro pilares esenciales que comprenden la educación en la actualidad.

Entre otros temas, el informe resalta la necesidad de superar la tensión entre lo mundial y lo local, entre la tradición y modernidad, entre la competencia e igualdad de oportunidades. La educación es estructurada y descrita desde los siguientes cuatro pilares:

1. Aprender a conocer: se debe lograr la capacidad de aprender a aprender, lo que ayudara a interpretar, comprender y utilizar la realidad que nos rodea, teniendo en cuenta los rápidos cambios derivados de los avances de la ciencia y las nuevas formas de la actividad económica y social.
2. Aprender a hacer: que conlleva el aprendizaje de competencias específicas para atender el trabajo, la capacidad de iniciativa, la colaboración en equipo, la ayuda a los demás, etc.
3. Aprender a vivir juntos, vivir con los demás: conociendo mejor a los demás, su historia, tradiciones, espiritualidad, etc. Esto logrará un entendimiento mutuo, dialogo, armonía para impulsar la realización de proyectos comunes o la solución inteligente y pacífica de conflictos.
4. Aprender a ser: hace alusión al desarrollo integral de cada persona, al fomento de su responsabilidad, de formar su pensamiento crítico y autónomo, de tal manera que sea capaz de afrontar su propio proyecto vital, el siglo 21 exige una mayor autonomía y capacidad de juicio, se requiere de aptitudes tales como la comunicación efectiva, raciocinio, sentido de empatía, entre otros que permitan al individuo desarrollarse plenamente.

Estos cuatro pilares son la base de las perspectivas de políticas educativas que atiendan al escenario del siglo 21, pues de acuerdo con el informe; la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia Social. Es una vía al servicio de un desarrollo humano más armonioso, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, la incomprensión, las opresiones, las guerras, y todos los problemas derivados de una nula educación humanista.

Partiendo de lo anterior, la educación en palabras de García, (2013) [...]

Es una necesaria y constante acción humana sobre sí mismo, generada e impulsada gracias a la permanente acción de otros agentes que conviven con él. En consecuencia, se entiende fácilmente que la educación sea una autentica fuente de riqueza tanto para cada individuo como para la sociedad. Gracias a ella podremos plantear cotas más altas de desarrollo, de convivencia y de ser. De ahí que afirmemos, sin duda, que la educación es una tarea humanizadora. (p. 41).

Al ser administrada por el Estado y una necesidad para que la sociedad pueda desarrollarse, la educación es un tema de interés público, y por lo tanto requiere de medidas políticas que la administren y regulen para que cumpla eficazmente su fin de formar seres humanos con calidad, cobertura, igualdad, y el máximo apego a los derechos.

La UNESCO recomienda que se preste atención prioritaria a la situación social, cultural y material de los educadores y educandos, se debe respetar su dignidad, y que tengan pleno acceso a la formación permanente, las autoridades deben definir una política pública en educación que trace las orientaciones, establezca financiamientos dignos, e introduzca las adaptaciones necesarias para así conseguir resultados positivos en su implementación.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y en suma algunos otros instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos del Niño,

se da por hecho que la educación además de ser un derecho indiscutible es un deber de las Naciones para garantizar el porvenir de su población.

Hoy en día la educación está respaldada por la Agenda Mundial en Educación 2030, es un objetivo central para el Desarrollo Sostenible, por ello, las Naciones accedieron ante la comunidad internacional, a establecer medidas donde se garantice a sus ciudadanos el disfrute pleno de este derecho y que sirva como catalizador para que logren vivir con dignidad y aporten a las sociedades donde viven.

Se establece que las políticas públicas deben atender no solo la realidad local, sino que los Gobiernos tienen como eje de referencia la agenda internacional para enfocar su actuar político en la esfera Nacional, con base en lo anterior y siguiendo la lógica de la educación como derecho y objetivo central en la agenda 2030, la política educativa tiene ya una orientación a seguir en el panorama contemporáneo.

Haciendo un repaso teórico, la definición de política educativa propuesta por autores como Oscar Espinoza, Nadia Tagliabue, Ghioldi y Pablo Imen, es la siguiente:

“Una política educativa se construye a partir de unas ‘fuentes normativas’ que gobiernan una sociedad; estas normas se basan en teorías económicas, la religión dominante, tradiciones, leyes, etc., que se traducen en una decisión política para afectar la práctica de la educación.” Espinoza, (2012, p.4).

“La política educativa, es el conjunto de leyes, decretos, disposiciones, reglamentos y resoluciones, que conforman la doctrina pedagógica de un país y fijan así mismo los objetivos de esta y los procedimientos necesarios para alcanzarlas...” Tagliabue, (1997, p.7).

“La política educacional es la teoría y la práctica del Estado en el campo de la educación pública, por una parte, determina la actuación del Estado con el objeto de preparar por la educación a las nuevas generaciones para el uso de los bienes culturales de la humanidad, y para promover el desarrollo de la personalidad individual y colectiva del pueblo según las leyes, instituciones, aspiraciones o

ideales históricos de la Nación y por otra parte crea y regula la organización de los Establecimientos escolares para la realización de tales fines.” Ghioldi (1972, p.26).

“La política educativa se trata de las acciones del Estado con relación a las practicas educativas que atraviesan la totalidad social y, dicho en términos sustantivos, del modo a través del cual el Estado resuelve la producción, distribución y apropiación de conocimientos y reconocimientos”. Imen, (2008, p.401)

Una vez analizadas estas definiciones se puede entender por política educativa como aquella que está integrada a las políticas públicas de un país, establece por medio de instituciones y elementos de carácter normativo la garantía al acceso a la educación de sus ciudadanos, así como vigilar, administrar y organizar la evolución, composición y el funcionamiento del sistema educativo, tiene como características esenciales su orientación a combatir la desigualdad educativa y su desarrollo en términos de calidad.

El tema de la educación es un elemento de especial atención para los países porque se construye de manera colaborativa, toda la sociedad tiene interés en el resultado de la educación, desde el momento en el que el Gobierno construye directrices generales, crea programas educativos y proporciona recursos, hasta el momento en el que la escuela o instituciones educativas implementan el modelo de enseñanza.

Los padres o tutores indirectamente forman parte del sistema educativo al acompañar a sus hijos o tutorados a través del ejemplo de responsabilidades morales y civiles, por último, el recurso primario de la educación; los estudiantes, estos colaboran para dar seguimiento a las enseñanzas y capacitación para los fines que el sistema educativo busca. De sus capacidades para atender las demandas y problemas de la nueva era, dependerá el futuro de la Nación.

La política educativa podría considerarse como la estrategia central de aquellas acciones encaminadas a garantizar el porvenir de la población, las implicaciones que tiene en el escenario público son tan grandes que pueden fortalecer los

recursos con los que se hace frente a las demandas de otros sectores, como el sistema de salud, el de vivienda, el democrático, el de trabajo, etc.

De su correcta orientación e implementación, los países se verán fortalecidos de múltiples maneras, una buena política educativa puede garantizar el desarrollo social, económico y político. En la era contemporánea la población se ve envuelta en una serie de cambios acelerados, la tecnología forma parte de la vida de las personas a tal punto que abrió una ventana de posibilidades al perfeccionamiento de la enseñanza y el aprendizaje, el mundo se encuentra ante una realidad distinta.

Los beneficios de la educación para el ámbito social de acuerdo con estudios realizados por la UNESCO (2015) son la preservación de la cultura, el fomento a la tolerancia, la inclusión, la disminución de la pobreza, impacto para la solución de problemas medioambientales, la preservación de los derechos de la infancia, la mejora en la calidad de vida de las familias, y subsanar la confianza e integración de la sociedad.

Los beneficios en el ámbito económico según datos obtenidos de un artículo publicado por la Universidad de Stanford y la Universidad de Múnich (2010) que relaciona la educación y el crecimiento económico. La educación contribuye incrementando la productividad laboral al generar capital humano preparado, aumentando la innovación mediante la creación de nuevos conocimientos sobre tecnologías, procesos y productos, además de facilitar la difusión de conocimiento e información para la implementación de tecnologías externas.

Los beneficios en el ámbito político se ven íntimamente ligados a los cambios producidos en el sector económico y social, una sociedad más informada, mejor preparada y más cercana al acceso de la información es por consiguiente; una sociedad más interesada en las decisiones políticas, y por tanto se vuelve exigente con las demandas al grado de dar validez del actuar político, esto ocasiona una mejor representatividad de los intereses Nacionales, mayor oposición de las malas decisiones y una dirigencia política no basada únicamente en las cercanías de las personas afiliadas al poder.

Lamentablemente, cuando menos en el caso de México, no toda la población cuenta con las mismas oportunidades de acceso a la educación, no obstante, la política educativa también hace frente a estas circunstancias, promoviendo la educación como una garantía, esto no significa que en la práctica funcione del todo bien, el sistema educativo tiene un panorama complicado que hace que la directriz de trabajo se vea afectada por las realidades locales que yacen en el país.

Antes de describir estas circunstancias, en el apartado siguiente se contextualizará la política educativa tal y como se conoce a través del análisis histórico de los antecedentes que dieron paso al modelo sobre el cual se educa hoy, esto es necesario para comprender el porqué de las acciones políticas que emprenden Gobiernos como el de México, y el posicionamiento que se tiene con relación al resto del mundo.

2.1.3 Antecedentes de la política educativa.

La educación es un tema que la pedagogía ha estudiado históricamente desde la edad antigua, muchos han sido los pensadores que consideran sus inicios a través del proceso de “enculturación” de las sociedades primitivas, es decir la transmisión de conocimientos culturales de una generación a otra. Las etapas del proceso de la educación humana han tenido sus variantes y aportaciones que, si bien las culturas han interpretado y formado de maneras distintas, este hecho se constituye como fundamental para entender el mundo tal y como lo conocemos hoy.

Basado en las ideas expuestas por Alonso (2012), se considera como el origen de la educación formal el año 3000 A.C. cuando aparecen los “templos escuela” en Egipto donde se enseñaba religión, ciencia y escritura, un milenio después se constituyen escuelas formales en China, luego en India y Grecia con un pensamiento lógico basado en la búsqueda de la verdad. Es en el año 385 A.C. Platón establece el concepto de “academia” como escuela en Atenas y escribe sobre su visión de la sociedad perfecta y la educación basada en la sociedad.

Siglos más tarde aparece el humanismo como corriente ideológica en el renacimiento a finales de la edad media, este consistía en ver al ser humano como

el centro de las cosas por sobre la lógica divina, resaltando su valoración por sus atributos y las relaciones humanas. Necesariamente la educación se convierte en laica, con una orientación crítica hacia las artes, la ciencia y la política.

En el siglo XVIII surge la ilustración como movimiento cultural que describía el uso de la razón para llegar al conocimiento verdadero en oposición a la fe, la superstición religiosa, la ignorancia y la tiranía. En el ámbito de la educación, los ilustrados realizaron aportes importantes donde se buscó imponer reglamentos escolares, nuevos métodos didácticos como el empleo de dramatizaciones o actividades donde los niños fueran más activos y se limitara la práctica del castigo corporal como forma de enseñanza, además de tomar en cuenta las capacidades y habilidades de los estudiantes, esto representó grandes avances a los procesos pedagógicos de aquella época. (Alonso, 2012, p. 99-101)

A raíz de la consolidación de los Estados Nación a finales del Siglo XVIII, la transición de las monarquías a un régimen civil con una organización política en tres niveles de poder (Ejecutivo, Legislativo, y Judicial) Siglo XIX, y el contexto generado a partir de la revolución francesa e industrial, desembocaron en una educación formal basada en la capacitación laboral, la mano de obra especializada, la masificación de la educación pública y los inicios de una educación igualitaria que educara a mujeres y hombres.

La educación en el Siglo XX es marcada por la primera y segunda guerra mundial, se planteó un escenario educativo desde la forma tradicional de las escuelas al mantener una enseñanza rígida, autoritaria y memorizaste, el cambio surge a finales del siglo con la búsqueda de la institucionalización de la ciencia y las humanidades, el contexto mundial se interconectó, es decir se globalizó, en palabras de Russell B. *“se requería del establecimiento de un estado mundial y, posteriormente, un sistema mundial de educación.”* (2004, pág. 502.)

A finales del Siglo XX, como consecuencia de la segunda gran guerra, se generó un contexto de desequilibrio político, económico, social y cultural que pretendía atenderse desde un nuevo enfoque global. Como respuesta a esta necesidad, los

jefes de Estado optan por establecer una política internacional, basada en el mantenimiento de la paz, progreso económico y social.

Además del mantenimiento de la paz, se buscaba la cooperación solidaria y el respeto de los derechos humanos; Con estos fundamentos se establece en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada en sus inicios por 51 países miembros, que año con año se irían sumando a través de la firma de la Carta de las Naciones Unidas. Hoy en día son 193 países los que conforman este organismo.

La Carta de las Naciones Unidas, es el documento que dota de base legal y acredita la constitución interna de la ONU, redacta las bases, propósitos y principios de las relaciones internacionales para la nueva era. En sus inicios el conflicto ideológico permeó en el organismo, la denominada guerra fría desarrolló un contexto lleno de controversias que limitaban el papel de la organización.

Durante 1925 a 1946, operó la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual (CICI) a través de su órgano ejecutivo, el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (IICI), y hasta el año 1968 la Oficina Internacional de Educación (OIE), estos organismos fueron los antecesores de la UNESCO, pretendían establecer un espacio de cooperación en materia educativa de forma universal, no se consolidó sino hasta el fin de la guerra, en sus funciones pudieron incidir en la preservación del patrimonio cultural, la elaboración de normas internacionales para museos, bibliotecas y traducciones en los espacios de difusión de conocimiento.

En noviembre 16 de 1945 se le da vida a la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.), este organismo estaría destinado a promover por medio de la educación la cultura de paz, el fortalecimiento de la solidaridad y el desarrollo intelectual de la humanidad. Un año más tarde 37 Estados fundaron la Constitución oficial de la UNESCO, ratificada posteriormente por 20 países.

Tres años más tarde en 1948 la educación es reconocida como derecho humano fundamental en la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Esto marcó una importante acción en la instauración de la educación

universal, el enfoque de política educativa que seguirían los países estaría determinada por los principios expuestos en el artículo 26 de la DUDH.

El artículo 26 de la DUDH, estipula que la educación debe ser gratuita y obligatoria cuando menos en la educación básica, la enseñanza técnica y profesional debe ser generalizada, el acceso a la educación superior será igual para todos en función de los méritos respectivos. Tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los padres tendrán derecho de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. (DUDH, art. 26. 1948)

Tras la caída del comunismo en 1989, y el fin de la guerra fría en 1991, la organización retomó fuerzas y pudo desempeñar un papel más importante para el establecimiento de la globalización. Este término es considerado como una nueva forma económica, política, cultural, social y educativa a través del intercambio de información y conocimientos mundiales.

Formalmente la política educativa se contempla como parte medular para el desarrollo de los países, bien lo afirma Latapí, (2009, 255) *“El derecho a la educación es crecientemente reconocido como el punto de partida y el fundamento último de las políticas educativas de los Estados.”* La nueva perspectiva global, generó muchos cambios en el ámbito de la educación comenzando por el factor humano y el enfoque de utilidad que se le daría con su preparación.

Con la llegada de las “políticas públicas” en la década de los 50’s, sumado a la garantía de la educación con enfoque de derechos humanos, se dio un paso decisivo para integrar a la sociedad en los asuntos educativos, tan es así que en la década de los 60’s los movimientos estudiantiles se produjeron en varios países, *“[...] por primera vez en la historia se exigía un cambio en la educación...las demandas estudiantiles consistían en una democratización de la escuela, la igualdad entre el maestro y el estudiante, así como la eliminación definitiva de los castigos corporales.”* Alonso, (2012, p. 125.)

A inicios del Siglo XXI, la educación se encontraba inmersa en un contexto social globalizado ya establecido, lo que trajo consigo un ambiente de competitividad más profundo y arrebatador, el contexto económico considera el capital humano como un factor determinante para el crecimiento de los países, la garantía de los derechos humanos hace que los individuos busquen alternativas de mejora orientadas a un desarrollo continuo de su aprendizaje, y de su calidad de vida.

Se adoptaron términos como “capacitación permanente”, y “competencia global”, la formación desde el punto de vista social en este nuevo ámbito educativo produce un ser humano más individualista, el discurso parte de que los alumnos deben desarrollar talentos y habilidades con el afán de competir, los entornos de aprendizaje se ven envueltos en una mejora continua, pero los fines son enfocados hacia la comercialización del talento, y no tanto a la humanización.

Analizando las condiciones de la educación contemporánea se puede evidenciar la existencia de múltiples retos a los que los Estados han de hacerles frente, a mi consideración los más relevantes serían; la profunda desigualdad educativa, el tema de la privatización, la poca inversión en infraestructura, las realidades locales y condiciones en las que se educa, el valor de los profesores dentro de las instituciones, la evaluación como medio determinista de competencia, la individualización de la enseñanza, la dicotomía del papel de los padres o tutores y la formación de los educandos, la politización de la educación, el interés y enfoque del estado a las políticas educativas, y la calidad de la enseñanza.

Las políticas educativas se enfrentan a un contexto complejo, se han impulsado modelos educativos ajustados por la misma sociedad, pero aún no se le ha dado respuesta a la serie de implicaciones que tiene que implementar el sistema educativo; las desigualdades sociales, la compleja sistematización de los procesos de enseñanza, los fines con los que se conducirá la educación de las generaciones futuras, entre otras variables, son asuntos que hacen del enfoque de política pública actual algo imposible de prever, bien concluye Alonso J. (2012) *“la educación y los ideales educativos son finalmente un reflejo de la sociedad, que al estar en constante cambio, genera un cambio constante en la educación.”* (p.126).

Un antes y un después en el enfoque de políticas educativas fue la instauración de los organismos internacionales, en el siguiente apartado se abordará este tema, resaltando las cualidades, límites y alcances desde su labor dentro de las políticas de los países, para finalizar con el análisis del cómo y porque se le da dicha orientación al sistema educativo actual, analizando la importancia que tiene la agenda educativa mundial en el contexto de México.

2.2 La perspectiva global de la política educativa.

2.2.1 El papel de los organismos internacionales en la política educativa

La historia ha demostrado que los Estados no pueden vivir en autarquía, las fronteras territoriales hacen inviable la posibilidad de que puedan atenderse problemas desde la visión de un solo Estado, ejemplo de ello es la contaminación del medio ambiente, las pandemias, el abastecimiento de recursos necesarios para la subsistencia humana, la interacción y difusión del conocimiento en la construcción y empleo de herramientas tecnológicas innovadoras, avances científicos, etc.

Para la atención a estos problemas los Estados crean organizaciones a partir de un tratado o carta que determina su composición y fines. Las situaciones políticas, económicas, sociales, ambientales, culturales, y educativas que trascienden el escenario Nacional obligan a los países a actuar de manera conjunta para construir un escenario multilateral basado en la cooperación, discusión, y análisis de alternativas que den respuesta a estas inquietudes.

Los organismos internacionales se diferencian del orden Estatal porque no tienen territorio ni población, no obstante, en ellos reside un elemento constitutivo con el cual gozan de personalidad jurídica propia que es distinta una de otra de acuerdo con los fines que persiga cada organización, esto les otorga autonomía e independencia de las Naciones que la conforman, para que ninguna intervenga de forma directa en las resoluciones.

Al ser organizaciones de carácter interestatal, es decir que contempla en el escenario a varios Estados, estas poseen derechos y obligaciones a las cuales son sujetas de cumplimiento las Naciones miembro a través del tratado que da vida a la

organización, esto es muy importante pues al integrarse los Estados, se comprometen a conducir la vida de su población de acuerdo con las resoluciones emitidas a nivel internacional.

Las organizaciones son necesariamente voluntarias, se componen por órganos permanentes con competencias propias y cooperan entre todos los miembros, en el marco jurídico se establecen sanciones internacionales por la inacción de sus miembros o porque van en contra de los principios de paz y seguridad, dicho carácter coercitivo es para fines preventivos y de algún modo mediar tensiones que puedan ser adversas para los demás países miembros.

Las organizaciones pueden clasificarse de acuerdo con sus fines, según su composición geográfica, o por las competencias que desarrollen, de este modo las organizaciones según su territorio pueden ser universales, ósea que están basadas bajo el principio de inclusión, donde prima la autonomía y apertura de los Estados, por ejemplo, la ONU; otras en cambio son regionales, es decir que se orientan bajo un principio de exclusión con carácter supranacional y solo actúan en partes específicas del planeta, por ejemplo la OEA.

De acuerdo con los objetivos que persiguen, las organizaciones pueden ser de fines generales, esto es que abarcan toda la materia para la cooperación, por ejemplo, la ONU o la OEA, en cambio las de fines específicos se limitan a competencias concretas como puede ser; economía, seguridad, salud, o educación; por ejemplo, la OTAN, OMS, o UNESCO.

Según el ámbito de competencias pueden ser de cooperación u integración, en las de cooperación los Estados miembros no ceden competencias soberanas de su Nación, en las organizaciones de integración si se ceden facultades soberanas de los Estados y se someten al fallo decidido por la organización. En cualquiera de los casos anteriores, se presentan órganos que actúan por la organización, estos pueden ser plenarios, subsidiarios, principales, o restringidos.

Las competencias de las Organizaciones Internacionales están establecidas de forma escrita en el tratado fundacional o instituyente, se adquieren competencias

implícitas cuando son indispensables para el ejercicio de las funciones previstas en los tratados fundacionales pero que no están escritas de manera expresa, sin embargo son esenciales para el cumplimiento de sus objetivos, por ejemplo, cuestiones protocolarias.

El contexto histórico que dio paso a la instauración formal de los organismos internacionales fue el fin de la segunda guerra mundial, seguido de la consumación de la guerra fría, y la caída del comunismo, la transición económica y social generó un ambiente capitalista en todo el mundo, este nuevo sistema está basado en cuatro ámbitos; el ideológico, económico, geopolítico, y científico/tecnológico.

El ámbito económico ve a los ciudadanos como capital social y humano desde el enfoque educativo y sus aportes a la sociedad, el ámbito ideológico atiende la productividad, competitividad, eficacia, y eficiencia educativa y empresarial de las Naciones, el ámbito geopolítico busca establecer relaciones comerciales, económicas y educativas para el desarrollo multilateral de los países, el aspecto científico/tecnológico pretende cambios de infraestructura a través de los medios electrónicos, redes y desarrollo de tecnología que permita la innovación económica y educativa.

Para aterrizar el tema de los organismos internacionales y su papel dentro de las políticas educativas, se tiene que contemplar el escenario general en el que se sitúan las instituciones educativas de los países que integran estas organizaciones, pues estas dependen de la organización económica mundial y de los procesos de transformación que se originan de ella.

Los organismos internacionales son los encargados de emitir las recomendaciones en materia educativa, siguiendo las ideas de Díez de Velasco, (2015) las organizaciones internacionales se agrupan en tres categorías; de banca multilateral, de asesoría, y de educación y cultura.

Los organismos de Banca Multilateral son tres y están caracterizadas por ser de orden económico en ellas se encuentran; el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y el Fondo Interamericano de Desarrollo:

El Banco Mundial (BM); busca proporcionar asistencia financiera a largo plazo a través del otorgamiento de créditos a proyectos de desarrollo humano, educativos y ecológicos, promover la productividad Nacional, disminuir el analfabetismo y la pobreza, además de prever el financiamiento a la reconstrucción y desarrollo de los países.

El Fondo Monetario Internacional (FMI); proporciona asistencia financiera a corto plazo, fomenta la cooperación económica internacional, facilita la expansión y crecimiento del comercio, e incluye el sistema multilateral de pagos que busca establecer el equilibrio de endeudamiento entre sus miembros.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Busca apoyar el desarrollo económico y social de América Latina a través de alianzas con gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, principalmente para fondar proyectos educativos, así como la eficacia de las inversiones en educación.

Los Organismos de Asesoría son dos; La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, busca mantener las relaciones económicas de los países miembros y promover el desarrollo de las actividades educativas y económicas.

La OCDE es de carácter consultivo, es decir, que establece un reporte-informe con estadísticas que miden la calidad de las políticas instauradas en el ámbito económico y educativo, impulsan la prueba PISA en 1997, facilitan la expansión en la matrícula educativa, y la realización de diversos estudios educativos.

El Organismo de Educación y Cultura es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y La Cultura (UNESCO), sus objetivos son promover la educación de las ciencias naturales, la cultura, las ciencias, y las artes, de igual manera preservar el patrimonio cultural, así como el establecimiento de escuelas de calidad.

La política educativa es la materialización de los esfuerzos de los Estados para procurar la enseñanza de habilidades, valores y capacidades laborales con el fin de dar respuesta a las demandas de las generaciones contemporáneas y futuras, esto trae consigo cambios constantes en el sistema educativo, lo que da apertura a reformas educativas que generan efectos en la sociedad, la cultura, la económica, política y medio ambiente.

Son cuatro los organismos internacionales que están íntimamente ligados a la política educativa de los países; el Banco Mundial, la UNESCO, el BID, y la OCDE, además la CEPAL, funge como organismo que fomenta la innovación educativa en Latinoamérica. Todos los anteriores generan un ambiente de influencia en el sistema educativo de las Naciones dada la estrecha relación entre el ámbito educativo y el crecimiento económico. El grado de influencia de los organismos se basa en su origen, naturaleza y enfoque de atención.

“El Banco Mundial busca proveer recursos económicos para fortalecer la educación de los países en desarrollo, para así fomentar el dinamismo de la economía regional a través de la formación académica, desarrollo tecnológico, industrial y social, impulsando en los estudiantes una educación de calidad, para que posteriormente en un ambiente laboral pongan en práctica sus conocimientos.” (Ordóñez, M. 2017, p. 105.)

El Banco Interamericano de Desarrollo busca eliminar la pobreza y la desigualdad, promoviendo el crecimiento económico sostenible a través de una política social que atiende la equidad y bienestar social, al igual que el BM, el BIM otorga financiamiento a proyectos educativos con el fin de activar la productividad e integración económica de los distintos sectores de la población.

De acuerdo con Ordoñez, (2017) la UNESCO [...]

Desde su creación en 1945, la entidad se ha considerado como la principal organización internacional que, desde un enfoque humanista, destaca la importancia de la educación en el desarrollo social y económico de los países... a diferencia de las organizaciones financieras, la UNESCO se preocupa por ser

f fuente de conocimiento especializado en temas de directrices claves de la educación, como la formulación de reformas y políticas educativas. (p. 106).

La OCDE promueve con base en hechos y experiencias las mejores prácticas políticas en materia educativa, por medio del asesoramiento en cuanto a la planificación y gestión de los sistemas educativos, así como la implementación de reformas a dicho sistema, se enfoca tanto en los educandos como en los educadores para el desarrollo de conocimientos y capacidades que mejoren sus prácticas para que logren un impacto positivo en el aprendizaje postremo a su evaluación.

La CEPAL, entre otros asuntos, resalta por su contribución a la disminución de la desigualdad educativa, a través de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, mantiene una estrategia de incorporación de las Tecnologías de la Información (TICS) en las instituciones, así como descentralizar e impulsar su autonomía para mejorar su capacidad de gestión.

Existe una serie de correlaciones entre la educación y el resto de los ámbitos que impactan a la sociedad, los organismos internacionales miden las variables que influyen en estos asuntos, y aportan a través de financiamientos, estudios, procesos, modelos y perspectivas de calidad, las orientaciones de política educativa que enfocarán los Gobiernos por medio del régimen presupuestario y las acciones que habrá de ser asignadas a la serie de actores encargados de ejecutar el sistema educativo.

2.2.2 La agenda educativa mundial y su importancia para México.

Cuando surge una nueva política educativa en un país, es importante conocer su origen. Atendiendo al apartado anterior; los organismos internacionales tienen gran influencia de participación en la conducción de la educación en el mundo, el contexto global asume la importancia de que los Gobiernos centren esfuerzos en la mejora de la educación, así como incorporarse a las tendencias de vanguardia educativa para la enseñanza y el aprendizaje de la población.

En el año 1990 se llevó a cabo la Primera Conferencia Internacional de Educación, con más de 155 representantes de Gobierno, diversos organismos internacionales, y varias ONG, concluyeron a partir del análisis político, económico y social de aquella época, que la existencia de problemas socioeconómicos como la pobreza, dificultaba el aprovechamiento de la enseñanza y como consecuencia impedía el desarrollo de los países.

Fue entonces que la orientación de la educación de los países estaría dirigida a una concepción humanista de la educación, la UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, UE, PNUD, y OEI, principalmente, serían los encargados de establecer una agenda educativa mundial, en la que se atendiera un proceso que abarcara múltiples esferas sociales y no limitarse al ámbito escolar, se buscaba una educación que se orientara a la satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje de todos los individuos. Tarabini, (2005)

La agenda educativa mundial es el conjunto de los objetivos que establecen los organismos internacionales para guiar el desarrollo educativo, así como trazar las medidas de actuación de los países en torno a las necesidades existentes en cada nación; dicha agenda busca generar tendencias en los modelos educativos con el fin de lograr el mantenimiento de la paz, el mejoramiento de la enseñanza, el desarrollo de las capacidades de los individuos, el orden democrático, y la participación en la economía global.

Los organismos internacionales establecen políticas educativas que son decisivas para el desarrollo de la educación mundial, tal es el caso de la OCDE, que a través de sus informes y pruebas como el Education at a Glance, la prueba PISA, y la prueba TALIS, han tenido gran impacto en los países miembros y se han convertido en criterios necesarios para la toma de decisiones educativas a nivel mundial.

Si no se considera a los organismos internacionales con carácter financiero o punitivo, son cuatro los organismos que concretamente se encargan crear y conducir la agenda educativa mundial, a través de sus agendas particulares, estos son la OEI, UNESCO, OCDE, y la UE. Con la globalización, los países se ven

sujetos a administrar sus acciones políticas desde el enfoque internacional, para el caso de México no es diferente esta dinámica.

México es un país fundador de la Organización de las Naciones Unidas, con ello se establece su participación en los distintos órganos, agencias, organismos, fondos y programas, del mismo modo se asume su compromiso en la materialización de las resoluciones políticas que dan vida a la agenda nacional, y entre otros asuntos el establecimiento de alianzas internacionales para la resolución de las problemáticas mundiales.

Es considerable el impacto que tiene la agenda educativa mundial en México, desde su integración a las Naciones Unidas, México ha orientado sus acciones políticas, de financiamiento, e inversión a temas educativos que en teoría se ajustan a las demandas sociales y perspectivas internacionales. Si se analiza organismo por organismo se pueden identificar sus participaciones dentro de la conducción de la política educativa en el país.

La agenda educativa de la UNESCO busca sociedades justas y superadas ante las problemáticas globales, sus acciones en la actualidad se concretan en la agenda 20-30 para el Desarrollo Sostenible, la ambición más grande de esta agenda es erradicar la pobreza. Desde que fue firmada en 2015, la comunidad internacional reconoció que la educación es esencial para el logro de los 17 objetivos que componen la agenda.

La educación en la agenda 20-30 es vista de manera general en el objetivo de Desarrollo Sostenible número cuatro, en el que se busca: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos” (ONU, 2018)

Según datos de la (OCDE, 2016), hay 57 millones de niños de edad primaria que permanecen fuera de la escuela, en los países en desarrollo 1 de cada 4 niñas no asiste a la escuela, aproximadamente la mitad de todos los niños no escolarizados en edad de asistir a la educación básica viven en zonas afectadas por conflictos, 103 millones de jóvenes en el mundo carecen de habilidades básicas de

alfabetización y 60% de este número son mujeres, a nivel mundial 6 de cada 10 jóvenes no logran un nivel de competencia mínima de lectura y matemáticas.

La UNESCO pretende que cifras como estas se mejoren a través de acciones que orienten la actuación política en estos ámbitos, en México ha contribuido al desarrollo de programas nacionales de educación inicial, preescolar, indígena y para adultos, educación a distancia, así como en materia de infraestructura y algunos sistemas nacionales de investigación científica. (SRE, 2015)

Recientemente la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), estableció que para el año 2021, se tendrían que conseguir 11 metas educativas en la que los Estados miembro lograsen que se universalizara la educación básica, la mejora en la calidad educativa, el desarrollo de la docencia para la mejora en la enseñanza, aumentar y mejorar el enfoque de la inversión en educación, y de manera general relacionar la educación y el empleo través de la ETP (Educación Técnico Profesional).

Aunque México no tiene una relación directa en temas de educación con la Unión Europea, si se ve afectado por ella, pues su política educativa general establece bajo principios estratégicos, la movilidad internacional, tanto del profesorado como de los estudiantes, esto para enriquecer su creatividad, innovación, espíritu empresarial, cohesión social, y aprendizaje permanente, México también ha puesto en marcha acciones que incluyen la movilidad estudiantil en la UE como medio de diversificación educativa y aumento de las oportunidades laborales.

La agenda educativa de la OCDE tiene como objetivos aumentar y mejorar la enseñanza de la educación infantil, desarrollar las competencias individuales más allá de la escuela, innovar en términos educativos para la capacitación constante del capital humano y que así mismo logre el ingreso a un mercado de trabajo que dé como consecuencia la disminución de la desigualdad, establece como principio educativo de los Estados miembro la gestión e investigación continua del conocimiento orientado al desarrollo sostenible.

La agenda educativa mundial ha permitido que, a través de la cooperación internacional, países como México lograsen una disminución importante en las estadísticas que impactan de manera negativa las condiciones en las que se desarrolla la educación, desde el año 2000 se ha registrado un enorme progreso en cuanto a la cobertura de la educación básica universal, la tasa promedio alcanzó el 91% en regiones en desarrollo, y la cantidad de niños que no asisten a la escuela se redujo casi a la mitad, del mismo modo, hoy en día asisten a la escuela más mujeres que nunca en la historia del mundo.

México, ha realizado múltiples de sus acciones políticas con base en la agenda educativa mundial establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en la escala nacional la Secretaría de Educación Pública ha fijado metas que responden a la agenda 20-30, entre ellas destaca el aumento del número de becas para apoyar a alumnos que más lo necesiten, eliminar las disparidades de género y promover la igualdad, y equidad en la educación obligatoria, así como promover una educación sostenible en todos los niveles educativos.

Entre otros asuntos México se enfrenta a problemas de desigualdad muy graves, la violencia de género permea entre sus habitantes, y los índices de aprovechamiento académico se encuentran por debajo del promedio universal, si bien se han tenido avances significativos en el tema educativo, quedan múltiples situaciones que atender que requieren del trabajo y apoyo intrínseco entre instituciones Nacionales e Internacionales que den respuesta efectiva a estas limitantes.

No tiene sentido la agenda educativa mundial si no se toman acciones de impacto a nivel Nacional para el cumplimiento de los objetivos establecidos por los organismos internacionales, la educación es considerada como un pilar esencial para el desarrollo sostenible, México presenta un potencial de crecimiento bastante notable, la orientación política debe ser el resultado de la convicción por mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales, de la buena ejecución de la política educativa, dependerá que esta premisa se convierta en una realidad.

Capítulo 3. Contexto general de la educación superior en México

3.1 Análisis del subsistema de educación superior a través de las reformas.

Para desarrollar este tema es necesario retomar el marco jurídico que regula la educación en México en la actualidad, así como las leyes orgánicas y sustantivas que derivan de ella, esto para analizar los lineamientos que refieren al subsistema de educación superior. Este análisis retrospectivo tiene la finalidad de retomar las reformas que han impactado en el grado educativo superior e identificar si se adaptan a las necesidades de la sociedad contemporánea.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es la norma suprema que rige jurídicamente al país, en ella se expresan de manera general las funciones y límites que hay entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Derivadas de ella emergen Leyes Federales, Locales, Orgánicas, Reglamentarias, Especiales y Generales, que al mismo tiempo incluyen decretos, reglamentos y normas de operación de las distintas instituciones y organismos que las componen.

Primeramente, habrá que esclarecer el término “reforma”, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa:

[...] Una reforma se refiere al procedimiento que se realiza a fin de modificar, mejorar, enmendar, actualizar o innovar algo, se plantean como solución para corregir algo que no funciona conforme a una nueva realidad... pueden ser de clase política, económica, social, constitucional, educativas, etc. En materia legislativa, es una racionalización de procedimientos legales con el propósito de actualizar el marco normativo que rige al Estado en cuanto a sus leyes constitucionales y secundarias. (SIL, 2020, párr. 1).

De este modo una reforma permite mejorar paulatinamente el funcionamiento del Estado a través de su marco normativo, al mismo tiempo se reconfigura de acuerdo con las necesidades previstas de su momento, las reformas no pretenden eliminar de raíz el modo de hacer las cosas sino por el contrario, sujetarse a su esquema original y a partir de ello, cambiar algunos elementos con la finalidad de adaptar y mejorar el quehacer público.

Desde su promulgación en 1917 la CPEUM establece el sistema educativo mexicano en su artículo tercero: que todo individuo tiene derecho a recibir educación, dicha educación debe ser laica y gratuita, del mismo modo deberá estar enfocada a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, y se compondrá por una educación básica, media superior y superior. (Const., 2019, art. 3)

La educación básica está conformada por tres niveles; la educación preescolar cuyo objetivo es impulsar la creatividad y habilidades de niños entre 3 y 5 años, la educación primaria, que es dedicada a niños entre los 6 y los 12 años, en la que se alfabetiza e inculcan conocimientos de cálculo básico y conceptos culturales elementales, y la educación secundaria, conformada por jóvenes de entre los 12 y 15 años, en ella se forma al alumno para proseguir con estudios superiores, y ampliar sus conocimientos en distintas áreas del conocimiento.

La educación media superior está dedicada a jóvenes entre los 15 y 18 años, se integra por tres distintas modalidades; el bachillerato general, que prepara alumnos en la formación general con contenidos científicos, técnicos y humanísticos; el bachillerato tecnológico, centrado en una formación técnica que permite a los titulados saltar al mercado laboral o estudiar una carrera técnica, y la educación profesional técnica, que ofrece formación técnica en diversas especialidades.

La educación superior es impartida en universidades, institutos tecnológicos, escuelas normales, y universidades tecnológicas, dicha educación no tiene un parámetro de edad definido, únicamente exige la acreditación del nivel medio superior, se enfoca en atender distintos campos de formación en la ciencia, la tecnología y las humanidades.

Está conformada por tres rangos o títulos compuestos de la siguiente manera: Licenciatura, generalmente constituida por cuatro años de formación; Maestría, suele ser de especialidad mayor mediante dos años de preparación; y Doctorado, es el último nivel educativo que ofrecen las universidades, para alcanzar el grado se requiere de un proyecto de investigación con una duración promedio de tres años.

La educación superior en México ha pasado por distintos procesos producto de las políticas públicas y reformas implementadas en su momento con el fin de atender diversas situaciones y demandas de la población. Hoy en día el país se encuentra en un profundo rezago de este nivel educativo pues únicamente atiende a el 38% de la demanda universitaria, en promedio Latinoamérica y el Caribe se encuentran en un 48%, eso coloca México en 10 puntos porcentuales debajo del promedio. (ANUIES, 2018)

En los siguientes párrafos se presenta un análisis histórico de las reformas que han impactado en la educación superior de México resaltando el papel de las autoridades e instituciones que produjeron el subsistema que hoy en día se conoce y de algún modo explicar de manera histórica el porqué de estas cifras con respecto de algunos otros países. Cabe aclarar que todas las naciones poseen características y condiciones tanto económicas, sociales y políticas completamente diferentes, y compararlas sin entender estos panoramas sería un error.

La educación superior en México (ES), tiene sus orígenes en 1907 cuando el seminario diocesano de Puebla se convierte en universidad, en esta época el establecimiento del poder de la iglesia se basaba sobre todo en la impartición de la educación, historiadores afirman que la apertura de escuelas católicas de (ES) formaron parte del desarrollo de la vida institucional basada en la concepción liberal.

Tres años más tarde se crea en 1910 la Escuela Nacional de Altos Estudios, que meses más tarde se cambiaría el nombre a Universidad Nacional de México, siete años después se constituiría la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en la década de 1920 se llevó a cabo el Proyecto Liberal Revolucionario Popular, el cual consistía en ligar a la educación superior a las políticas de desarrollo social y cultural en lugar de las políticas de desarrollo económico.

En 1921 [...] la creación de la SEP *“planteó una redistribución de responsabilidades y facultades entre los distintos órdenes de Gobierno. Se buscaba que las entidades federativas tuvieran bajo su dirección y financiamiento a las escuelas e instituciones, además de determinar intervenciones educativas con una responsabilidad concurrente entre autoridades y esferas de Gobierno.”* (Granados, 2018, p.122)

En la misma década surge la Universidad de Yucatán en 1922, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en 1923, y la Universidad de Guadalajara en 1925, en 1929 se expide la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual le otorga su carácter autónomo, cuatro años después se constituye la Universidad Autónoma de Nuevo León en 1933.

En 1935 se crea el Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica como un instrumento del Estado para normar la actividad de la enseñanza en México, dos años más tarde se crea el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma de Puebla, es en la década de 1940 se constituye la Universidad de Colima, la Universidad de Sonora en 1942, la Universidad de Veracruz en 1943, y la Universidad de Guanajuato en 1945 mismo año en el que se le concede su autonomía.

En la década de 1940 se desarrolla lo que se conoce como Proyecto Modernizador, en él se considera como finalidad principal de la educación superior el objetivo de formar cuadros profesionales para el desarrollo de una economía moderna en México. Es un proyecto producido todavía en el pensamiento liberal, pero matizando sus aspectos de integración social y desentendiéndose en parte de los compromisos sociales con los sectores obrero y campesino asumido por los Gobiernos anteriores, este proyecto llegaría a su fin treinta años después en 1970.

Entre 1948-1950 se crea la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior) con el fin de agrupar a las Universidades e instituciones de Educación Superior para promover el mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación, la extensión de la cultura y los servicios educativos.

En 1954 se lleva a cabo el proyecto de la construcción de la ciudad universitaria, respondiendo a una tendencia generalizada a nivel internacional por crear espacios urbanística y arquitectónicamente especializados para la educación superior, pero también como reflejo de la nueva relación entre el Estado y los universitarios, tres años después se funda la Universidad Autónoma de Baja California.

En 1970 la educación superior busca ser orientada desde un enfoque no político, que reforzara la profesionalización de los estudiantes y asegurara una incorporación menos conflictiva y más productiva de los procesos económicos, aún a costa de alejarla de los fines de integración nacional y justicia social.

En 1971 la ANUIES y la Secretaría de Educación Pública (SEP) firman un convenio para establecer lineamientos para captar y procesar información por medio de formularios, para el año 1979 entra en rigor la autonomía universitaria en el artículo tercero constitucional, por medio de la tercera reforma educativa de México.

Entre los años 1980 y 1990 se desarrolla el Proyecto Neoliberal que asume que la educación superior es palanca del desarrollo económico, introduce un cambio significativo en la vida social pues el Estado abandona en términos financieros a las instituciones de educación superior lo que condujo la falta de apoyo a la investigación, la ciencia y la tecnología, promovió el individualismo y utilitarismo como guía de acción de los universitarios, y entre otras cosas fomentó la competencia entre los estudiantes dadas las limitantes de ingreso.

“Adicionalmente, En ese periodo, se aprueba el documento "La Planeación de la Educación Superior", logrando con ello el establecimiento de una serie de mecanismos para la promoción de la planeación institucional, y su coordinación a nivel nacional y regional; acciones que darían lugar, en la década de los 80, al Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).” (Delfina, M. [et.,al.], s/f, pág.5)

[...] Entre 1980 y 2010 se han figurado tres décadas de cambios acelerados en el panorama de la educación superior: una reducción importante de los salarios en las instituciones por las crisis económicas; las reformas constitucionales que dejaron en manos de las propias universidades establecer los criterios de ingreso, promoción y permanencia de sus académicos; y una estrategia novedosa: otorgar, de manera focalizada, ingresos adicionales mediante la evaluación individual de los académicos. (Gil, 2012)

“A la par se genera el Plan Nacional de Educación Superior (1979), que en la década siguiente generó otros programas como el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) 1984-1985, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) 1986, y el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989.” (Gutiérrez, 1997, en Delfina, [et.,al.], s/f, pág. 5)

Subsecuentemente a la firma del Tratado de Libre Comercio en 1991, y en suma las presiones de los Organismos Internacionales generadas ya desde los años 70's, México dio apertura a que el sector privado tanto nacional como extranjero tuvieran mayor injerencia en la conducción del sistema educativo, sobre todo en la educación superior, esto marcó un hecho relevante en el establecimiento de instituciones privadas dedicadas a impartir educación en sus distintos niveles de enseñanza.

“México continuó con las políticas públicas en respuesta a las demandas internas y externas que según la OCDE obedecen a tres tipos de cambios profundos y complejos: la modernización de las instituciones públicas, la difusión de la democracia y la adaptación a la globalización económica.” (Guerra, 2001, en Delfina, [et.,al.], s/f, pág. 9).

En fechas recientes con la reforma educativa del pacto por México en 2013, se buscaban tres ambiciosas metas, aumentar la calidad de la educación básica, que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior, del mismo modo que el Estrado recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad. (FCCyT, 2013).

El pacto por México buscaba crear el Sistema de Información y Gestión Educativa, que en esencia fuera una sola plataforma de datos necesarios para la operación del sistema educativo, pretendía consolidar el Sistema de Evaluación Educativa (SNEE), que dotara de autonomía al (INEE), consolidando un sistema de evaluación adecuado para las necesidades y contextos regionales del país, además impulsar la autonomía de la gestión de las escuelas, implementar el sistema de tiempo

completo, y crear el Servicio Profesional Docente. (Granados, O. 2018, págs.49-50)

La reforma educativa del nuevo sexenio 2019-(actualidad), dejó de lado la anterior reforma, estableciendo la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), esta medida pretende acabar con las evaluaciones de profesores, lo que trae consigo la imposibilidad de actuar de manera punitiva ante evaluaciones negativas y además estarían limitadas las sugerencias de cómo mejorar la educación, pretende sustituir este instituto por el Sistema de Mejora Continua cuya tarea será generar estudios con carácter diagnóstico a fin de mejorar el sistema educativo nacional. (Martínez, 2018)

Del mismo modo establece recuperar el manejo de plazas de profesores a la SEP, evitando su venta y asignarlas mediante un proceso transparente, la admisión, promoción y reconocimiento a profesores, directivos y supervisores se hará mediante procesos de selección, el proceso de ingreso y promoción será público, transparente, equitativo e imparcial con base en su experiencia, conocimientos, y aptitudes.

El Estado tendrá obligaciones nuevas que cumplir, entre las que destaca su fortalecimiento a escuelas normales con la finalidad de tener maestros mejor preparados, garantizar que las escuelas se encuentren en óptimas condiciones, que siempre cuenten con materiales didácticos y que la infraestructura reciba el mantenimiento oportuno. Se añadieron las matemáticas y la lectoescritura como prioritarias y de especial atención en la educación básica.

Por primera vez en la historia de México se consideró a la Educación Superior como gratuita y obligatoria, con ello el impulso a desarrollar un programa que contemple la construcción de cien nuevas universidades públicas en el país, asignando una cantidad del presupuesto público de mil millones de pesos para este fin.

Las condiciones en las que se encuentra el país hoy en día en términos de este nivel educativo no son las mejores, la cantidad de actores que intervienen en las decisiones públicas educativas se han acrecentado, y no de los problemas más

grandes es que no se ha logrado la despolitización del ámbito educativo como se tenía previsto a inicios de los años 60's, lo que limita el desarrollo de acciones que puedan beneficiar a estudiantes, profesores e instituciones para que gocen de autonomía plena, no obstante han surgido cambios importantes en los estándares de calidad y cobertura en la matrícula educativa.

La nueva reforma ha promovido acciones importantes en la educación superior, al analizarlo de forma histórica esto representa una condición de vital interés que podría generar cambios considerables en el ámbito económico y social, porque en 1934 se hizo obligatoria la educación primaria, en 1993 se hizo obligatoria la educación secundaria, en el 2003 se hizo obligatorio el preescolar, en el 2012 se hizo obligatoria la media superior y ahora en 2019 se vuelve obligatoria la educación superior, esto pone a pensar en la serie de retos que conlleva para México esta decisión.

No existen referentes cercanos al impulso de este tipo de reforma legislativa, únicamente países como los países de la región Escandinava y Alemania crearon programas de acceso, gratuidad y facilidades que permitían a los interesados ingresar a este nivel, cuidando que no representara un costo exagerado tanto para las familias como para el Estado.

Queda en el escenario de la atención política la implementación equilibrada de la educación y el financiamiento, la cobertura educativa y el continuo interés por la calidad, el respeto a la cultura social pero que al mismo tiempo se asista al mercado global, la permanencia de la educación superior y su relación continua con el ingreso al campo laboral.

Si no se contempla la debida planeación en la instauración de políticas educativas, el concepto la obligatoriedad de la educación superior podría resultar en la creación de instituciones o universidades que no contengan los elementos sustanciales que busca este nivel educativo; la docencia, investigación y extensión de la cultura, sino que por el contrario únicamente se simule la enseñanza, se promuevan "universidades/espacios académicos" carentes de fondo y forma, y estudiantes

mediocres que no logren posicionarse en un mercado laboral profesional tan competitivo como lo es el del siglo 21.

3.2 Cobertura, demanda e infraestructura de la educación superior

México ha tenido un crecimiento poblacional de más del cien por ciento en poco más de un siglo. De acuerdo con el Segundo Censo General de la República Mexicana realizado en el año 1900, se estimaba una población total de 13,6 millones de habitantes de los cuales se tiene registro que para el año 1907 la matrícula total de estudiantes de educación superior era apenas de 9884 alumnos, lo que indica una cobertura de menos del .1% de la población. (INEGI, 2020).

El censo 2018 del INEGI indicó que la población en México asciende a 126.2 millones de personas que, gracias al desarrollo urbano, de la economía, y de múltiples factores geopolíticos, la cobertura educativa de educación superior ha aumentado considerablemente. Los avances en materia de diversificación académica son notorios en el país, según datos oficiales de la Secretaría de educación pública; en 2019 la cobertura total de este nivel educativo fue de 38.4%, es decir que 38 de cada 100 jóvenes aspirantes a este nivel educativo podrán ingresar.

La escala de la cobertura de la educación superior en México es bastante notoria, más aún si se compara con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), se contempla que hubo incremento porcentual del 8.4%, en menos de diez años, pues en ese entonces solo se tenía el 30% de cobertura a Nivel Nacional. Con las reformas al artículo 3ro Constitucional se estima un incremento gradual a finales del sexenio del 2020 del 50% de cobertura.

Para alcanzar esa meta es necesario que México amplíe la cobertura a 5.5 millones de jóvenes estudiantes, de los cuales se prevé que 3.7 millones sean atendidos por instituciones públicas y 1.8 millones por instituciones privadas. En las últimas décadas la oferta y demanda de la educación superior ha tenido grandes brechas que es necesario considerar para comprender el contexto que hoy en día se tiene respecto a este nivel educativo.

La demanda educativa del nivel superior ha variado notoriamente en las últimas seis décadas. Según datos de la (ANUIES, 2000).

[...] “El sistema creció de manera espectacular, particularmente de 1960 a 1985. La población de licenciatura en los 60s era de 76,000 alumnos; la del año 2000 fue de 1,600,000 (sin incluir la educación normal): es decir creció 2,105% pero el mayor crecimiento se da entre 1970 y 1985. En los 70s había 109 Instituciones de Educación Superior; en 1985, existían 329, ya para 1999 había 1,250.” (p.9).

Huáscar Taborga (2003) afirma que este crecimiento tan exponencial de la matrícula educativa fue gracias a cinco factores: la política de Estado de apoyo a la educación en general cuyo fundamento en la Constitución Política buscaba la democratización a través de mayores oportunidades de educación, permitiendo la movilidad social vertical, la alta tasa de crecimiento poblacional en el rango de las edades de estudios superiores, la acelerada urbanización, el desarrollo de los niveles escolares precedentes a la licenciatura y la mayor demanda de profesionales en el mercado.

Posterior a los años 80s se mantuvo una línea de cobertura en la matrícula de educación superior de más de un millón de estudiantes, con una relación promedio de crecimiento de entre 1 y 3 puntos porcentuales respecto a los 5 años anteriores, para finales de los años 90s la matrícula era de 1.5 millones de estudiantes. Con una oferta de áreas de conocimiento mucho más diversa que a principios de los 70s.

Los programas que se incluían a finales de los noventa son los que prevalecen dos décadas después al momento de escribir este trabajo, ofertando opciones de áreas de conocimiento entre las que se encuentra: Ciencias Sociales y Administrativas, Ingeniería y Tecnología, Educación y Humanidades, Ciencias de la Salud, Ciencias Naturales y exactas, y Ciencias Agropecuarias.

La amplitud de la cobertura educativa del nivel superior puede explicarse gracias al desarrollo de la oferta educativa en sus distintas modalidades académicas, la modalidad principal es la escolarizada o presencial, derivadas de ella le siguen la modalidad mixta, abierta, programas de validez oficial, y sobresalientemente la

reciente modalidad en línea, por ello el crecimiento exponencial de la cobertura que hace que la inversión en infraestructura se limite al uso de las Tecnologías de la Información (TICs).

Por infraestructura puede considerarse al conjunto de edificios, recursos técnicos o tecnológicos como vehículos, equipos, hardware, software, y servicios asociados que se requieren para el desempeño de la enseñanza en educación superior, en este sentido la infraestructura es indispensable para la operacionalización eficaz de los recursos que le son asignados para el cumplimiento de sus fines. La infraestructura debe determinarse atendiendo a las necesidades de impacto de éxito que se busquen lograr de acuerdo con la orientación que las instituciones busquen en su enseñanza.

De esta manera la infraestructura debe proporcionarse desde los fines propios de la organización según su estructura, ya sea una institución de enseñanza pública o privada. Sea cual sea el caso, la infraestructura debe plantear escenarios de mantenimiento que aseguren su disponibilidad y buen funcionamiento, de ello dependerá el buen desempeño de las interacciones que surjan dentro de las instituciones.

La infraestructura física responde a una necesidad fundamental en la que México debe priorizar esfuerzos. Según datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (2019). En México hay Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Abierta y a Distancia de México, Universidades Interculturales, Escuelas Normales Públicas, y Otras Instituciones Públicas.

Se contabilizan hasta el año 2019; 2,180 escuelas de nivel superior públicas y 3,163 privadas, lo que representa porcentajes de 41% y 59%, respectivamente, dando un total de 5,343 escuelas de nivel superior. La infraestructura educativa es indispensable para intervenir en el óptimo aprendizaje de los estudiantes, no se

puede tener instituciones sobre ocupadas o descuidadas, diversos estudios analizan la calidad y eficiencia escolar con las condiciones físicas de los inmuebles.

Si se pretende mejorar en los procesos de aprendizaje para hablar de calidad en el sistema educativo en México, se tiene que considerar necesariamente el tema de la infraestructura, pues es la herramienta sustancial que permite el desarrollo óptimo de la enseñanza y de la conducción integral de los procesos en los que se involucran los agentes para la distribución del conocimiento.

La infraestructura educativa cuenta con diversas limitaciones que deben ser atendidas, de las más importantes resultan las de localización urbana de instituciones de educación superior, México es un país lleno de desigualdades que históricamente ha ido conservando a través de los años. Entre Estados convergen una serie de variaciones que hacen agresivo el querer cambiar radicalmente el panorama urbano de una ciudad, invirtiendo en la construcción de más instituciones.

La demanda educativa y su relación con la cobertura e infraestructura es muy compleja, no se pueden tener datos exactos de los estudiantes que continuaran del nivel medio superior al superior, únicamente son estimaciones que suponen la interacción del sistema económico, las facilidades de acceso y políticas de aceptación de ingreso a ese nivel y en términos generales la base en datos estadísticos poblacionales que convierten en una necesidad la construcción de más planteles dada la tendencia de crecimiento de población de jóvenes entre 18 y 24 años de edad.

El sistema de educación superior en México ha tenido un crecimiento significativo en términos de cobertura, y así mismo en la exigencia de las capacidades de las instalaciones que se modernicen y ajusten a una demanda más grande y preocupante, sin embargo, existen deficiencias que impiden en la productividad, aprovechamiento y calidad de la enseñanza que represente cambios importantes en el contexto social.

La diversidad cultural, en compañía de múltiples factores macroeconómicos hacen necesaria la planeación a detalle de la construcción de más y mejor infraestructura,

la educación pública es un reto, pues se contempla un panorama que deja por menos de la mitad la cobertura frente a la inversión privada. Las instituciones de educación superior (IES) representan una herramienta eficaz para la mejorar los patrones productivos de un país, es entonces que las variables entorno a la educación superior se multiplican, dejando entre vista la cuestión de si es pertinente construir más universidades o mejorar la calidad de estas.

El sistema de educación superior en México ha tenido un crecimiento significativo en términos de cobertura, y así mismo en la exigencia de las capacidades de las instalaciones que se modernicen y ajusten a una demanda más grande y preocupante, sin embargo, existen deficiencias que impiden en la productividad, aprovechamiento y calidad de la enseñanza que represente cambios importantes en el contexto social.

3.3 La importancia de la calidad en la educación superior.

¿Por qué es necesario hablar de calidad en el ámbito educativo superior? Es interesante analizar este término, pues a lo largo de la historia de México y el mundo las autoridades lo han utilizado con la intención de referirse a una “calidad” producto del buen desempeño de las acciones que pretenden constituir un fin en diversas áreas de acción pública.

Los países que conforman la ONU contemplan a la educación como un elemento indispensable para el crecimiento de las Naciones, las técnicas educativas de enseñanza han quedado a reserva de los gobernantes y autoridades en turno atendiendo su cultura y necesidades sociales según sea el caso en cada parte del mundo.

El contenido de los planes de estudio en los niveles educativos de cada nación, así como la influencia de los actores que intervienen en los procesos de formación, hacen de cada modelo educativo algo único y sumamente importante de analizar sobre todo con fines de actualización, cobertura y aprovechamiento de los

conocimientos, para ello existen herramientas que permiten a la sociedad ser más competitiva y eficiente al momento de enfrentarse al mundo profesional.

La calidad educativa es una cualidad ambigua pues estará determinada por parámetros a los que se vea sometida, pero si estos parámetros no son exactos o tienen tendencias viciosas que la afecten, la calidad no tendrá un efecto positivo en la realidad. Conceptualizar el termino de “calidad de la educación” ha sido una tarea compleja para las naciones, pues siguiendo las ideas de (Muñoz [et.,al], 2003) es un concepto normativo y multifactorial, ya que en su definición intervienen, por lo menos, la filosofía, la cultural, la sociedad y la economía.

Con todos estos factores es importante reconocer que la responsabilidad reside principalmente en las autoridades que proveen los servicios educativos seguido de la participación continua de la ciudadanía y la responsabilidad de las instituciones por innovar en sus métodos y contenidos de enseñanza.

La educación superior es considerada como el paso de formación profesional que traslada a los jóvenes adultos hacia una vida de servicio con su comunidad, una educación de calidad, establece el grado de utilidad y aprovechamiento de habilidades, es un proceso eficiente de transmisión de conocimientos que permite al estudiante su máxima capacidad para su desempeño positivo en algún ámbito necesario para el buen funcionamiento de la sociedad.

Lo que caracteriza a la calidad educativa es la excelencia en función de resultados, la incidencia en el cambio de la conducta, y la adecuación de propósitos y recursos que le son destinados para el aprovechamiento de los conocimientos en los estudiantes, una educación de calidad se logra cuando se atiende al aspecto cognoscitivo, afectivo y físico de los alumnos en cualquiera de los niveles educativos, el seguimiento continuo de la calidad exige la mejora constante de los modelos de enseñanza, de los contenidos y de las autoridades por proveer lo necesario para ello.

En 1990, la Declaración Mundial de Educación determinó la importancia de una educación pertinente y continua que cubra las necesidades de las personas de todas las edades según su contexto económico y social, esto con la finalidad de abrir paso a la mejora del aprendizaje de las personas para que genere en ellas un mejor desarrollo individual y posteriormente un mejor desempeño colectivo.

La (UNESCO, 2015) afirma que el aprendizaje de calidad no es solo esencial para satisfacer las necesidades básicas de la población, sino que también resulta indispensable para fomentar las condiciones que hacen posible la paz y el desarrollo sostenible en el mundo. El objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 establece garantizar una educación inclusiva, equitativa, de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas.

Se estima que existen 263 millones de niños y jóvenes sin escolaridad, además millones de jóvenes y adultos poseen niveles mínimos de alfabetización, en educación existen profundas desigualdades, el acceso a la educación se ve limitado por las grandes brechas económicas, solo el 25% de los países ha alcanzado la paridad de género en la enseñanza secundaria, la agenda 2030 propone actuar para asegurar el acceso a una escuela con igualdad y calidad en todos los niveles de enseñanza, incluyendo el nivel superior. (Unesco, 2018)

Para lograr los objetivos de la agenda 2030 es necesario tener personal calificado e instituciones educativas adecuadas e inclusivas, para ello se necesitan recursos, becas y apoyo internacional, la propia ONU asegura que el cumplimiento de otros objetivos de desarrollo depende del objetivo número cuatro, pues así será posible disminuir de la pobreza, promover estilos de vida sostenibles y fomentar una cultura de paz.

La calidad educativa es vital para medir el grado de competencia que la población tiene para hacer frente a las demandas sociales emergentes. Ante una sociedad globalizada, la competitividad académica juega un papel importante en medida de

las oportunidades que se le presentan al país respecto del resto del mundo, esto es un grave problema cuando las naciones no toman con el grado de importancia necesaria a la educación superior, lamentablemente este es el caso de México.

A pesar de que la Ley en México establece que debe destinarse el 15% del presupuesto anual a educación, la educación superior hasta el año 2016 no era considerado algo relevante para la asignación directa del presupuesto. Se destina el 17% del presupuesto total en escolarización obligatoria un promedio de 29 mil 15 dólares por estudiante, menos de un tercio del promedio del gasto de la OCDE que ascendió a 90 mil 561 dólares. (OCDE, 2018)

Según datos de la (OCDE, 2018), después de Estonia México es el país que menos invierte en la educación superior por alumno, se invierten en promedio 7 mil 889 dólares por estudiante en universidades públicas al año, los estándares de competencia a nivel mundial son cada vez más altos, la capacidad de los países por atender sistemática y operativamente el desarrollo de los sistemas educativos es completamente necesario si se quiere generar tendencias de desarrollo a partir de la formación de sus ciudadanos.

La poca inversión en México, respecto a la educación superior se ve delimitada a partir de la evaluación de los estándares que enmarcan el panorama de actuación de los actores que participan en el proceso de la enseñanza de la educación superior, tal es el caso de la evaluación de competencias docentes, la deserción universitaria, la utilidad curricular de las enseñanzas respecto al ámbito profesional práctico, entre otras cuestiones que reflejan de manera general la calidad con la que se enseña en las instituciones públicas.

La UNESCO (1998), define la calidad en educación superior como “la adecuación del ser y quehacer de la educación superior a su deber ser”, México tiene que hacer frente a múltiples problemas antes de hablar de educación de calidad, en primer lugar, se tiene que mejorar la inversión que se destina a este fin, así como la

administración de las instituciones públicas por destinar buena parte del presupuesto a infraestructura y capacitación docente, posteriormente integrar la evaluación al personal de manera permanente como parte de la mejora continua, las técnicas de innovación en la enseñanza, y la actualización en los planes de estudio como actividades esenciales de cada ciclo escolar.

La integración de estos elementos en el ámbito de la educación superior podría mejorar las condiciones actuales, promover los cambios necesarios que adapten el modelo educativo e impacten positivamente en la sociedad, bien afirma (Latapí, P. 1994); La calidad es la readaptación continua de la institución a su multientorno social, cultural y político; como una cultura de superación y exigencia.

“La educación superior en México está marcada por la falta sistemática de información. La ausencia de monitoreo y regulación son factores por los que su crecimiento se ha dado en una dinámica más cercana a la inercia que a la planeación. El éxito de la gran expansión del acceso educativo, que de 1996 a 2015 incrementó la matrícula universitaria de 1.3 a 3.9 millones de alumnos, no logró que la ampliación de la oferta se diera con atención a la calidad y diversidad de los programas.” (IMCO, 2017, párr. 1-2.)

A modo de integración se puede decir que la calidad educativa es vital, necesaria y planteada conforme a un sistema oportuno y pertinente, pues es un factor estratégico que permite el cambio de la cultura organizacional tanto en el modo de enseñar como del propio contenido de conocimientos que se imparten y difunden a los estudiantes, esto resulta más complejo de lo que parece dado que en ello intervienen todos los actores que forman parte del sistema educativo, desde las autoridades, docentes, y estudiantes así como el modo en el que emplean sus aptitudes para enfrentarse al campo laboral.

3.4 El “post-grado” realidad laboral frente a la educación superior

El empleo y la educación tanto en México como en el mundo son dos variables estrechamente correlacionadas. Múltiples países en sus constituciones establecen que la educación superior tiene como uno de sus objetivos esenciales; dotar de conocimientos y habilidades necesarias a sus estudiantes para el buen desempeño laboral y que al mismo tiempo contribuya a satisfacer las necesidades especializadas que emanan de la sociedad.

Mantenerse a la vanguardia educativa y que al mismo tiempo garantice una vida profesional activa es algo casi imposible para muchas familias mexicanas. Se estima que hay 61,1 millones de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza equivalentes a 48.8% y 21 millones que viven por debajo de la línea de pobreza extrema con ingresos 16.8%. (CONEVAL, 2018).

El dato anterior es útil para considerar, que estudiar una carrera universitaria es realmente algo lejano a las posibilidades económicas de gran parte de la población, según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), se estima que estudiar una carrera universitaria en una universidad pública como la UNAM, UAM e IPN, implica un gasto aproximado de 360 pesos al mes contemplando gastos de libros y materiales que pueden variar según la carrera, además de los gastos en alimentación que van desde 30 o más pesos al día, esto sin considerar gastos de transporte, hospedaje, y demás recursos indispensables. Una carrera en una universidad pública puede costar en promedio unos \$30,000 pesos, y en una universidad privada los precios varían entre \$130,000 y \$950,000 pesos, según la carrera e institución que provea la educación superior, esto hace que muchas familias recurran a la deuda, o dependan necesariamente de múltiples apoyos de Gobierno o de privados como becas e incentivos de apoyo en efectivo que colaboren a cubrir los gastos de estudio.

Aún a pesar de los problemas económicos por acceder a la educación superior, México tiene una demanda constante de aproximadamente 35% de jóvenes por acceder a este nivel educativo ya que socialmente se cree que esto mejorara las

posibilidades de movilidad social dentro del ramo de oportunidades en el campo laboral.

La ocupación profesional es un tema que concierne a todos los países, pues esto impacta en el orden económico y social de todas las Naciones, capacitar a los alumnos para el ejercicio de una profesión se trata de algo mucho más complejo, en tiempos recientes la competencia mundial y el desplace de muchas actividades profesionales por sistemas computarizados, genera parámetros de capacitación integral más complejos que nunca.

Con el agresivo avance de la tecnología muchas de las actividades profesionales han quedado obsoletas, en pleno siglo veintiuno la ocupación laboral es un tema que necesita ser estudiado y actualizado, día con día los centros universitarios, técnicos superiores y los gobiernos en turno, tienen la obligación de innovar en los planes de estudio e impulsar el crecimiento económico a través de la generación de empleos, la permanencia de los ya existentes y la competitividad entre los estudiantes, para así desatar un efecto “domino” en el florecimiento de economías fuertes y estables.

Según datos publicados en los anuarios estadísticos realizados por la ANUIES (2019), el total general de matrícula estudiantil del nivel superior asciende a 4,344,133 jóvenes, esto representa un notable cambio en relación con décadas anteriores. El aumento de la matrícula estudiantil responde a un fenómeno similar al de la economía de mercados, donde la oferta y la demanda miden la balanza entre lo que es considerable como sano para el desarrollo y flujo continuo de los recursos.

El dato anterior es importante, pues se trata de jóvenes que buscarán posicionarse en el ámbito laboral, este hecho es algo lamentable de analizar, pues se estima que únicamente existen 9.2 millones de profesionistas ocupados, según datos oficiales del Observatorio Laboral mexicano (OLA, 2020), basado en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, (ENOE, 2020).

Si se contempla que solo en el año 2019 se contó con una matrícula de 4.3 millones de jóvenes y la tendencia de demanda en educación superior va al alza por más del 35% (OCDE, 2018), es de preocupar el crecimiento desproporcional frente al desempleo, esto se traduce como mayor oferta de profesionales capacitados para el empleo y los pocos puestos de trabajo disponibles.

Este problema no es solo económico sino también social, las tasas poblacionales llevan ritmos de crecimiento de 1.1% (INEGI, 2019), y aunque esto significaría mayor demanda de servicios y trabajos, muchos han quedado a la deriva con el indiscutible progreso de la tecnología y poco interés por la actualización las matrículas de egreso de los profesionales. Este problema se hace más grande cuando los empleadores del país solicitan un nivel de estudios más altos que en años anteriores, lo que da como resultado, como se ha mencionado antes; a una constante demanda de los jóvenes por adquirir el nivel educativo superior.

México es un país que deja mucho que desear en cuanto a las estadísticas, pues cuando menos en instituciones públicas de educación superior, se ha establecido que los estudiantes cuenten con afiliación al seguro social, y con base en ello la Secretaria del Trabajo expresa la creación de empleos, esto como argumento basado en los datos que correlacionan a las personas que “trabajan” con la afiliación de más personas en el Seguro Social.

Lo anterior es una suposición falsa que coloca a México en una desventaja al grado de que no se tienen datos exactos de cuantas personas desempleadas existen en el país pues para los gobiernos resulta bastante cómodo publicar y hacer uso de datos a conveniencia.

Para desglosar aún más este tema es importante retomar una publicación del observatorio Laboral (2019) perteneciente a la Secretaria de trabajo en México, ahí se describe que la demanda laboral depende mucho de la carrera que se estudie siendo las de mayor demanda; Administración de empresas, seguido de Contabilidad y Derecho, las de menor demanda son; Formación docente para la educación del nivel medio superior, Ciencias de la tierra y de la atmosfera y Diagnóstico médico y tecnología del tratamiento.

Esto es relevante de considerar porque en México la demanda educativa sitúa en 44.7% a estudiantes pertenecientes a ciencias sociales y negocios, 21.3% ingenierías y manufactura; 12.5% a educación; 9% en áreas de salud y seguridad social, y el porcentaje restante se inclina por estudios relacionados a humanidades, arte, ciencias, y agricultura, esto con base en una publicación del Banco Mundial (BM, 2018).

La realidad en cuanto a la limitada oferta laboral representa un problema para México respecto de lo que los jóvenes estudian, pues esto no les permite alcanzar el grado de cobertura de empleabilidad esperada, dejando un triste vacío de desempleo a su paso, lo que lleva a muchas familias mexicanas a recurrir al empleo informal, tema que se convierte en una limitante para el crecimiento económico nacional.

En México la tasa de desempleo se ha promediado en 4% desde el 2007, teniendo su pico más reciente en 2009 con 7.9%, en medio del 2020, ese dato podría superarse. El subgobernador del Banco de México (Banxico), Jonathan Heat, dijo durante la Conferencia Nacional para la Recuperación Económica, organizada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE, 2020), que una de las cosas que más debería preocupar ante la crisis económica por la pandemia de coronavirus es el empleo estimando una tasa de desempleo que podría superar el 10.7%.

Según un reporte realizado por Hays y Oxford Economics (2019), se estima que para el 2030 la fuerza laboral a nivel mundial crecerá en más de un 50% y recaerá principalmente en las economías emergentes como México. Aunque esto suena prometedor, lo cierto es que la remuneración económica por la prestación de servicios profesionales dista mucho de lo esperado, ya que la relación costo beneficio de estudiar una carrera universitaria, es algo que pareciera más bien una cuestión de asar entre los estudiantes ya que nada garantiza una mejora en su calidad de vida.

El aumento en el número de jóvenes en edad de trabajar, aunado a los cambios estructurales, macroeconómicos y tecnológicos, representan oportunidades de desarrollo productivo y financiero, pero también importantes riesgos para las nuevas fuerzas laborales. Es necesario una educación superior de calidad para satisfacer las demandas de personal calificado en el ámbito público y privado.

Los jóvenes deben poner sus miras en los sectores y las profesiones con mayor demanda y procurar estudios superiores que incluyan cierto nivel de especialización. La Ley General de Educación, plantea que debe destinarse el 8% del PIB en educación, de ello devienen variantes de asignación presupuestal entre el 2.5% a educación superior, el 1% a ciencia y tecnología. Esto también forma parte del problema ya que el Gobierno en turno debería prever un crecimiento en la asignación presupuestal en temas educativos y por ende en la generación de empleos.

El Estado mexicano ha violado constantemente la ley, ya que los datos arrojan que ni siquiera se ha asignado el 6% del PIB en el presupuesto de educación, de lo que debería ser un mínimo del 8%. Urgen cambios estructurales con visiones a largo plazo que contemplen a la educación superior como el lazo que una los cambios esperados en el crecimiento económico nacional acompañado en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

La realidad económica de México hace inviable que toda su población estudie el nivel superior, pues no existe infraestructura operativa que dé cabida a una cobertura de empleos necesarios, hoy en día ya se cuenta con puestos a los que aspira personal sobre calificado, muchos profesionales optan por otras alternativas de ingresos que pueden no ser lo mejor para el país, se requiere de un análisis sistemático que permita identificar el grado de oportunidad con la cantidad y calidad de profesionistas para ocupar ciertos cargos.

Los jóvenes en México habrán de hacer frente a un reordenamiento económico que se somete a cambios bruscos, las instituciones, la población, el Gobierno y el sistema educativo superior, deberán de atender la realidad social y no solo un discurso político aspiracional.

CAPÍTULO 4. Universidades para el bienestar Benito Juárez García, un programa a discutir: Análisis del programa desde el enfoque de políticas públicas.

4.1 La educación superior en la agenda pública.

El presente apartado es una introducción al análisis del programa “Universidades para el bienestar Benito Juárez García” estrategia conformada por el Gobierno de México para atender mediante la política educativa cambios en el subsistema de educación superior del país.

Antes de que un Gobierno pueda incidir sobre un problema público es preciso que dicho problema se encuentre claramente definido, para poder identificarlo se deben tener en cuenta dos dimensiones, una política y otra técnica. La dimensión política tiene que ver con una visión particular de contemplar un problema social, para posteriormente catalogarse como problema público y luego buscar una solución que se integre a la agenda de Gobierno. La dimensión técnica alude a la base metodológica en la que la intervención es dirigida al cumplimiento de objetivos públicos.

La definición técnica es esencial para transformar un problema público en una política pública oportuna, pertinente y viable, para ello se emplean herramientas de análisis, diseño y evaluación de política, así como instrumentos de planeación para verificar al menos cuatro elementos; el planteamiento del problema, sus dimensiones, el diagnóstico sobre sus causas y el diagnóstico sobre sus efectos.

Partiendo de lo anterior, la educación es considerada problema público desde distintas dimensiones pero que tienen un mismo factor común; “la sociedad”, es decir, que la educación forma parte de la agenda de gobierno porque incide directamente en la población. La formación y la ejecución del sistema educativo que crea un gobierno forma parte de su desarrollo tanto a un nivel básico de relaciones humanas como en un nivel más complejo, por ejemplo, el de consecuencias

económicas generadas a partir del modelo de enseñanza y posteriormente la empleabilidad, ello da paso a una serie de efectos económicos que degeneran en cambios para la realidad social del país.

Los procesos de formación que un Gobierno establece para su población son un tema de discusión y de análisis bastante complejo pues involucra distintas instituciones y variables correlacionadas para la proyección a largo plazo de las líneas de acción que determinan el futuro de la educación en el país. De la política educativa se derivan una serie de efectos que impactan en el ámbito social, la estructura laboral, la economía, la capacidad productiva, la competitividad de una nación, etc.

Especialistas concuerdan con que los problemas que se tienen en el ámbito educativo, sobre todo a nivel superior tienen una fuerte correlación con los problemas sociales de la población; algunos de los más relevantes e impactantes son el tema de la desigualdad económica, la inclusión, la cobertura, la calidad de la enseñanza y capacitación de los recursos humanos, la paridad de género y el financiamiento. El papel de la sociedad es algo poco contemplado durante los últimos sexenios en las políticas públicas y educativa, no fue hasta hace poco que se pretendió integrar como parte del plan de gobierno la creación de cien nuevas universidades públicas que atendieran la demanda en educación superior.

Si se analiza desde un punto de vista histórico, las políticas y reformas que inciden en la educación han dejado mucho que desear, en el caso mexicano las acciones que pretenden dar respuesta a los problemas anteriormente citados tienen una corta vida, constantemente se reforman los planes de trabajo e irrumpen con los esquemas de trabajo que pretenden formular cambios estructurales, basta con llegar una nueva figura pública como superior del ejecutivo para que el aparato social y educativo se transformen, esto no necesariamente es malo, pero al momento de validar los resultados, nada es lo que se espera, ya sea producto de la pronta ejecución de los planes, la poca planeación a profundidad de las acciones

en las metas y objetivos de las políticas, las malas negociaciones, consecuencias políticas y administrativas, etc.

La educación superior como problema público implica una visión más amplia que tanto el gobierno como las instituciones tienen el deber de ser conscientes de la exigencia en la mejora continua, la actualización de los planes de estudios y el impulso al profesorado para su capacitación oportuna. México enfrenta una gran lista de retos que pareciera que la única estrategia eficiente es el aumento en el financiamiento, pero esto no es del todo cierto. Se requiere mayor participación en el campo de la innovación que al mismo modo mantenga un grado de aseguramiento pertinente en los niveles de calidad.

En el ámbito internacional, múltiples son los ejemplos de cambio efectivo en los sistemas educativos de distintos países, entre otras cosas, es porque ven en el contexto actual una gran ventaja, por ejemplo; con el uso innovador de las tecnologías. La educación no se tiene que adaptar a ellas como normalmente se cree que debe ser en México, sino que se deben retomar esas tecnologías para mejorar en sí misma y difundir el conocimiento de forma más provechosa, el acceso de la información está más al alcance de las mayorías que en décadas anteriores y la capacidad de enseñanza por distintos medios ha crecido considerablemente.

Los avances tecnológicos tienen un impacto enorme en el sistema educativo y por ende en las instituciones educativas. Hoy en día es más simple acceder al conocimiento, la capacitación y aprendizaje, el autodidactismo ha tomado mucha popularidad en los últimos años y los sistemas educativos se han beneficiado de ello al abrir opciones de enseñanza en línea a través de la red en internet, acreditando con certificados igual de válidos que si fuesen de manera presencial, esto ha mejorado mucho la base de oportunidades entre la población, resulta más efectivo para las nuevas generaciones acceder a cursos, licenciaturas, diplomados e inclusive maestrías que optan por este tipo de sistemas u sistemas mixtos.

La interconexión entre los individuos y las instituciones ha mejorado los procesos de información, el tema de discusión está en que las academias logren en sus estudiantes la capacidad de saber evaluar, elegir, utilizar y combinar esa información, para su análisis e interpretación crítica efectiva. Las estrategias que los Gobiernos utilizan para contrarrestar las problemáticas que afectan el aparato educativo son muy importantes para analizar y discernir entre lo necesario y oportuno de las acciones descritas en los planes gubernamentales.

El programa “Universidades para el Bienestar...” busca solucionar un tema de desigualdad educativa, abriendo nuevas “instituciones” dedicadas a aumentar la cobertura del nivel educativo superior en zonas marginadas que no cuentan con las mismas oportunidades que en zonas conurbadas, el tema en cuestión es determinar las motivaciones reales de porque necesariamente cien universidades, si la implementación es correcta, si el financiamiento es el adecuado, y si la apertura de dichos espacio ha logrado y logrará conducir los objetivos esperados.

La educación superior en la agenda pública de México se enfrenta actualmente a un panorama cuyo registro no tiene precedentes, entre los avances tecnológicos, la visión de integrar poblaciones marginadas a este sistema educativo, el financiamiento, la formulación de programas, y la empleabilidad de la población egresada, definitivamente traerá consecuencias. Para analizar si estas son positivas o negativas, se describirá su análisis parte por parte en los siguientes apartados.

4.2 Formulación del programa: objetivos, financiamiento, reglas de operación e infraestructura.

El programa se formula como una propuesta de solución ante la exponencial problemática de exclusión de jóvenes en la educación de nivel superior provocado, entre otras circunstancias, a la notable desigualdad que el país sufre en términos económicos y al escaso financiamiento de este nivel educativo por gestiones gubernamentales anteriores principalmente en zonas marginadas. Es necesario

aclarar que para la gestión del titular del ejecutivo Andrés Manuel López Obrador (AMLO) desde inicios de gestión en 2018, el programa “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ)” fue considerado como prioritario.

El programa contempla la construcción de 100 nuevas universidades públicas en todo el país donde el plan de estudios estará enfocado según las condiciones económicas y productivas de cada localidad, cuya distribución este centrada en atender a municipios de alta marginación, víctimas de violencia donde la admisión a estos espacios sea bajo requisitos mínimos, sin exámenes de ingreso, y que permita a todos el derecho a una beca de \$2,400 pesos mexicanos que contribuya a concluir sus estudios.

“El principal objetivo del Programa es contribuir al bienestar social y la igualdad mediante la implantación y operación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez en municipios de alta y muy alta marginación, que brinden servicios de educación superior gratuitos y de calidad a jóvenes con bachillerato terminado que no tienen posibilidades de ingresar a las instituciones de educación superior actualmente existentes.” (SEP, 2019, párr. 1)

Según datos obtenidos de la Secretaria de Educación Pública (2019), el programa (UBBJ) está entrelazado con los otros programas de la llamada “Cuarta transformación (4 T)”, esto refiere a que el programa inicia con la asistencia a las comunidades en las que pretende instaurarse y por medio de encuestas, (no registradas propia y formalmente) se pregunta a las comunidades si dicho programa es de interés, a lo que estas ofrecen no solo la aceptación sino también la donación de los terrenos sobre los que serán construidas las universidades, los datos oficiales en la página de la SEP indican que todos los espacios han sido donados por los campesinos, comunidades, ayuntamientos, comisariados ejidales, etc.

Bajo la premisa de exclusión de jóvenes en la educación superior la (ANUIES, 2020) estima que son alrededor de 250,000 jóvenes aspirantes que no logran ingresar a

este nivel de estudios cada año, en cambio la (4 T) afirma que son más de 700,000 los jóvenes aspirantes rechazados ya sea por las restricciones de las universidades públicas o por los altos costos de las universidades privadas, la diferencia entre cada dato es de más del doble, y la metodología de estimación es muy diferente entre cada caso. Uno basado en estudios obtenidos de las Universidades pertenecientes a la ANUIES, y otro basado en estimaciones del Gobierno Federal, a través de la SEP.

El programa tiene sus inicios a comienzos de la gestión presidencial en 2018, pero sus antecedentes datan del año 2016 donde ya se habían instaurado 8 espacios académicos que en casi cuatro años ascendieron a 19 espacios, distribuidos en distintas partes del país, dichos espacios estaban financiados por aportaciones u “donaciones” de diputados del partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) a través de la asociación civil que le dio origen, en sus inicios los espacios académicos no contaban con validez oficial, posteriormente fueron registradas ante la SEP una vez electo como presidente Andrés Manuel López Obrador creando mediante decreto el 30 de julio de 2019 el Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, denominado: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

Para gestionar los espacios públicos donde se localizarían las “universidades” se realizó una selección basada en 4 características; 1. Población de entre 35 y 45 mil habitantes; 2. Comunidades alejadas de las capitales de los Estados; 3. Sin ofertas educativas de algún tipo (públicas o privadas); 4. Con suficiente población de estudiantes egresados de educación media superior. En palabras de Raquel Sosa Elizaga (2019), Directora del Organismo Coordinador de las (UBBJ) “Desde sus inicios se estableció un dialogo con las comunidades, se les preguntó; ¿Qué necesitaban?, ¿Cómo lo querían?, y eso es la base de como trabajamos, ahí se definió el tipo de carreras que se plantearían, reunimos especialistas en diversas áreas de conocimiento: medicina, derecho, contabilidad, pero el giro se dio en dos

o tres cuestiones, la primera es la recuperación de la actividad agraria... y la adaptación de las necesidades de cada localidad.”

En cuanto a los planes de estudio el programa ascendió su oferta educativa en dos años a una lista de 37 carreras, muchas de ellas sin antecedentes de oferta por universidades públicas o privadas, entre las principales se encuentran las siguientes: Ingeniería en procesos agroalimentarios, Ingeniería ambiental para la sustentabilidad, Ingeniería en acuacultura y piscicultura, Licenciatura en patrimonio histórico y natural, Ingeniería en agricultura y agronomía, Ingeniería agroforestal, Ingeniería en procesos agroalimentarios, Licenciatura en estudios sociales, Licenciatura en medicina veterinaria y zootecnia, Licenciatura en enfermería y obstetricia, Licenciatura en medicina integral y salud comunitaria, Ingeniería en minas y restauración ambiental, Ingeniería ambiental para la sustentabilidad, Licenciatura en contabilidad y administración pública, Licenciatura en derecho, Licenciatura en patrimonio histórico, industria de viajes y turismo, Ingeniería en gestión integrada del agua, Ingeniería en computación, Ingeniería electromecánica, Licenciatura en formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México, Licenciatura en enfermería y obstetricia, Ingeniería en desarrollo regional sustentable, Ingeniería forestal comunitaria, Ingeniería civil, Ingeniería en gestión integrada del agua, Ingeniería industrial, Licenciatura en derecho y administración pública, Ingeniería en administración agropecuaria, Licenciatura en expresión y producción artística, Licenciatura en música y artes, Licenciatura en administración municipal y políticas públicas, Ingeniería en biodiversidad tropical, Licenciatura en patrimonio histórico, cultural y natural, Ingeniería química en desarrollo de la industria petrolera, Licenciatura en derecho, Ingeniería y administración de la industria energética, Licenciatura en música y laudería, Ingeniería en procesos petroleros, e Ingeniería en energías renovables.

Las universidades están registradas ante el mismo organismo descentralizado de la SEP que les dio vida: el Organismo Coordinador de las Universidades Benito Juárez García, donde incluso las “nuevas carreras” que oferta el programa, estarán

validadas ante el Sistema de Información de Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios del Tipo Superior (SIRVOES) a través del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). Con base en los datos obtenidos de los informes del CONAPO, el INEGI, y la SEP, se tiene registro en el primer semestre de 2020 de 140 planteles en funcionamiento, 37 carreras ofertadas en los diferentes espacios académicos distribuidos en 31 Estados de la República.

Las reglas de operación se dividen en tres partes esenciales, las de los aspirantes a docentes, los aspirantes a estudiantes y las aspirantes a nuevas sedes, todas ellas determinadas con base en un proceso de selección a partir de la convocatoria disponible durante cierta época del año; en cuanto a la instalación de nuevas sedes educativas la convocatoria prevé para el registro los datos básicos de contacto; nombre, teléfono, correo, localidad, así como la propuesta de donación del terreno (ejido, comuna, municipio, particular), su extensión y geolocalización del predio, así como sus usos previos (agrícola o de pastoreo. El Gobierno federal solicita como requisitos únicamente presentar la carta solicitud para la instalación de la sede educativa, la anuencia para la donación del predio o acta de asamblea que sea de un terreno de entre 3 y 7 hectáreas, la acreditación de la propiedad ya sea mediante escritura, certificado parcelario, acta de asamblea u otra, la carta de respaldo del presidente municipal y el levantamiento topográfico.

Esto es de vital importancia pues si se contempla el panorama económico y social en el que se encuentra México, más de la mitad de los municipios considerados como zonas marginales aplicarían a la perfección en la convocatoria, pues el Organismo Coordinador de Universidades para el Bienestar, solo contempla para su aprobación que dicho municipio se encuentre en condiciones de vulnerabilidad, con población indígena o rural, pero también considera casos de comunidades excluidas en centros urbanos, ampliando aún más la posibilidad de formar parte como sedes para el espacio educativo. De cumplirse los anteriores criterios de asignación la Comisión Revisora Interna, analizaría las propuestas determinando la factibilidad de realización a partir de la ubicación propuesta y su potencial de

irradiación para determinar la pertinencia del establecimiento de una sede educativa. (OCUB, 2020).

Otro elemento fundamental para la operación del programa son los aspirantes a docentes de los espacios académicos que conforma el programa, su selección está sujeta a un Comité Evaluador encargado de analizar todos los registros de los aspirantes, designado por la Dirección Nacional del Programa e integrado por miembros del Consejo Académico Asesor y profesionales de las diferentes licenciaturas con experiencia de trabajo en el modelo educativo nacional, además de su documentación únicamente se les pide presentar una carta de exposición de motivos y un título profesional universitario, maestría, doctorado u especialidad, el requisito que sale a relucir es el que dicta que si su preparación académica es de licenciatura deberá contar con una experiencia en el medio docente mayor a 5 años. (OCUB, 2020).

En cuanto a los aspirantes estudiantes, se requiere que sean estudiantes cuyo derecho a la educación superior se haya visto cuartado o en su defecto que sean aspirantes a este nivel educativo y deseen continuar sus estudios, el único requisito indispensable es el de contar con un certificado de estudios de bachillerato y la carta de motivos, los únicos estudiantes que deberán presentar evaluación diagnóstica son los aspirantes al área de salud de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría de Salud a través de la Comisión Interinstitucional para la formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS). (OCUB, 2020).

En cuanto a la infraestructura, el Gobierno Federal será el encargado de financiar la construcción de los planteles a través de la selección en la convocatoria de las sedes aspirantes, se cubrirán con fondos públicos el cien por ciento de los gastos de instalación o rehabilitación de los planteles por medio del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG), que encabeza Raquel Sosa Elizaga. Una vez elegida la nueva sede se realizará un trabajo colaborativo con la comunidad para la construcción del

espacio académico, cada sede deberá contar con un máximo de dos edificaciones para atender una matrícula de 1,280 estudiantes, la cual podrá incrementarse en función de la demanda de ingreso hasta un máximo de 1,500, lo que implicará una tercera o cuarta fase constructiva. Ésta se realizará de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria para crear nuevos edificios, laboratorios, comedor, auditorio y otros servicios.

“Los lineamientos, que entrarán en vigor luego de su aprobación por el órgano de gobierno del OCUBBJG, especifican que las nuevas sedes educativas que se financiarán mediante el programa presupuestal U083, radicado en la Secretaría de Educación y que contó este año con fondos por mil millones de pesos, se realizarán con mano de obra local y empleando materiales de la región, cuidando que las nuevas edificaciones sean seguras y que empleen tecnologías para el cuidado del entorno. La OCUBBJG deberá adquirir como donación o comodato, por al menos 30 años, predios en suelo urbano, rural o social, con extensiones de entre tres y siete hectáreas, donde se edificarán las sedes educativas. El organismo coordinador deberá brindar la asesoría técnica, el diseño de planes arquitectónicos, proyectos ejecutivos y dar acompañamiento a las comunidades que resulten seleccionadas, previa verificación de la factibilidad del proyecto. Un eje central será el fomento del trabajo colectivo y la corresponsabilidad de la comunidad, el municipio, el estado y la federación en la generación de estos nuevos espacios educativos.” (DOF, 08/11/2019)

Si bien, el financiamiento provisto por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública es de mil millones de pesos para este programa, no existe un registro claro de distribución del gasto en infraestructura, únicamente hay registro de sedes “provisionales” en proceso de construcción a sedes “definitivas”. Existen varios aciertos en la formulación del programa entre ellos las intenciones por atender el tema de la educación superior en México, ya que, desde la creación de la ANUIES en 1950, no se tenían intenciones de fortalecer este ámbito educativo,

no obstante, el programa deja múltiples vacíos que serán identificados y desglosados a profundidad en el siguiente apartado.

Como programa, es necesario analizar el trasfondo más allá de las intenciones por cambiar la realidad local, primeramente se tiene que considerar que se trata de la creación de nuevos planteles educativos que no necesitan exámenes de admisión, no tienen costo alguno, y no tienen límites de edad, además se incluye una beca mensual por estudiante hasta terminar la carrera, esto en términos económicos y demográficos representa cambios en el sistema financiero y de inversiones mexicano, una redistribución del gasto federal significativa y hasta el momento una orientación poco clara de los objetivos al hacer sumamente accesible este nivel educativo en la población mexicana.

Se puede concluir que la formulación del programa ha seguido una orientación meramente política y no un diseño basado en el método científico o como el principal ejecutivo lo llama: “tecnocrático”, esto sin duda genera grandes expectativas, pero al momento de trasladarlo a la realidad, se puede identificar que no existe realmente un diagnóstico, un análisis basado en datos duros sino más bien en una solución poco trabajada en términos de eficiencia presupuestaria, de implementación diagnóstica previa desde la política pública y nula identificación de alternativas coherentes que den paso a un aprovechamiento académico digno.

Llamar universidades a espacios académicos “provisionales”, deja mucho que desear en la planeación e implementación del programa, más aún cuando no se cuenta con los elementos básicos necesarios para que funcionen apropiadamente; financiamiento claro, espacios dignos, equipo suficiente para la atención de las demandas docentes, estudiantiles y sobre todo planes de estudio no únicamente basados en las condiciones geográficas de la población, sino que incluso podrían clasificarse como improvisados.

4.3 Implementación del programa: entre lo deseable y lo posible.

El modo de hacer política del nuevo titular del ejecutivo (AMLO) es bastante distinto a lo que México estaba acostumbrado durante gestiones anteriores, en un inicio se notó una diferencia abismal en cuanto a las políticas públicas del Gobernador, (cuando menos en su diseño) pues tanto el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, como el diagnóstico de las políticas, no contenían claridad de los objetivos, la población específica de atención, o un plan certero que orientase por medio de metodologías, instrumentos u herramientas la identificación de los cambios efectuados a partir de las acciones y directrices implementadas.

La razón/causa de este hecho es la incuestionable postura del ejecutivo por el rechazo a las prácticas “neoliberales”, y la priorización del bienestar. (DOF, 12/072019, Párr. 1) esto implícitamente significa que aquellas metodologías basadas en datos duros y sistemas de acopio de datos que permitan realizar políticas públicas desde un sentido científico quedan descartadas porque de acuerdo con el discurso; el hecho de ser prácticas neoliberales implica que se perjudique de manera atroz al país pues no se contempla el bienestar social sino únicamente el recurso económico aumentando así males sociales como la corrupción.

Evidentemente, los argumentos en los que se encuentra sustentado tanto del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), como el de las políticas públicas de su gestión, están estrechamente polarizados y descritos con el afán de perjudicar las prácticas realizadas en gestiones anteriores, y adornar las políticas de bienestar que promueven un sentido de paz, sin corrupción y cuyos principios sean la honradez y honestidad. No es un secreto que la nueva gestión de Gobierno pretende legitimar sus acciones basándose meramente en el discurso de dicha figura pública, ejemplo de ello son la disparidad de los datos presentados por el propio Gobierno y por instituciones u organismos con años de trayectoria como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En cuanto al programa UBBJG, se encuentran presentes grandes promesas discursivas y pocas prácticas que las pusieran en funcionamiento, en palabras del PND (2019), el “diagnostico” se representa de la siguiente manera:

[...] “durante el periodo neoliberal el sistema de educación pública fue devastado por los gobiernos oligárquicos; se pretendió acabar con la gratuidad de la educación superior, se sometió a las universidades públicas a un acoso presupuestal sin precedentes, los ciclos básico, medio y medio superior fueron vistos como oportunidades de negocio para venderle al gobierno insumos educativos inservibles y a precios inflados, se emprendió una ofensiva brutal en contra de las escuelas normales rurales y en el sexenio pasado se operó una mal llamada reforma educativa que era en realidad una contrarreforma laboral, contraria a los derechos laborales del magisterio y orientada a crear las condiciones para la privatización generalizada de la enseñanza.” (párr. 112).

“Esta estrategia perversa se tradujo en la degradación de la calidad de la enseñanza en los niveles básico, medio y medio superior y en la exclusión de cientos de miles de jóvenes de las universidades. En los hechos, el derecho constitucional a la educación resultó severamente mutilado y ello no sólo privó al país de un número incalculable de graduados, sino que agravó el auge de la delincuencia y las conductas antisociales. En el sexenio anterior la alteración del marco legal de la educación derivó en un enconado conflicto social y en acciones represivas injustificables.” (párr. 113).

Con base en el mismo PND (2019 -2024), para garantizar el acceso a todos estos jóvenes víctimas de las prácticas neoliberales de sexenios anteriores y cuyo resultado desembocó en una violación a sus derechos humanos universales como lo fue el acceso a la educación, el Gobierno en turno emprendió la decisión de crear cien nuevas universidades públicas que atendieran a toda esta población marginada, con rezago social y víctima de la violencia, es entonces que se describe en el plan que iniciaron actividades en marzo de 2019 los dichos 100 planteles “universitarios”.

El problema es claro desde su “diagnostico” pues justifica la construcción de cien planteles universitarios con la “violación al derecho de educación superior”, es importante precisar que antes de la reforma al artículo tercero constitucional en 2019, el acceso a la educación superior no era obligatorio, ni una responsabilidad directa por parte del Estado, este se limitaba a otorgar financiamiento a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, entonces, en el estricto sentido legal nunca se violó tal derecho y la justificación quedaría descartada.

Al implementarse la decisión de hacer de estos planteles una realidad se iniciaron actividades de manera improvisada, dada la poca claridad del programa, no se especificaba el porqué de cien planteles exactamente, y mucho menos la posición geográfica de los mismos, únicamente se pretendía que estuviesen posicionados de manera estratégica en zonas marginadas, no se tenía un objetivo claro en cuanto a él como operarían los planteles, con cuanto presupuesto laboraría, bajo que órgano se les daría validez a los planes de estudio y cuantos alumnos albergarían cada plantel, es relevante precisar que el mismo programa tiene sus antecedentes con 19 planteles ya en funciones desde antes de 2019, pero estos no tenían validez oficial.

De acuerdo con el PND (2019), en ese año entraron en funciones los 100 planteles y estarían distribuidos de la siguiente manera: “... 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.” (párr.114).

Es complejo y muy poco preciso entender la distribución de los supuestos planteles desde su redacción, primero atendiendo a que aún a finales del año 2019, no se tenía registro claro de cuantos planteles había en funcionamiento, cuantos estudiantes activos tenía cada plantel y peor aún; cuantos profesores se

encontraban laborando por institución. La inexistencia de fuentes de información que validara estos datos hizo demasiado opaco saber esta información vital para identificar la buena implementación del programa, y en su defecto corregir errores.

Con respecto a la convocatoria de selección de sedes para los planteles, no se tuvo orden ni se respetaron sus propias reglas, pues de acuerdo con el Organismo Coordinador del Programa a cargo de Raquel Sosa, solo 36 de los 100 planteles cumplían con uno de sus requisitos primordiales (contar con una población de entre 15 y 45 mil habitantes), esto es bastante grave según el punto analítico desde el cual se le atiende, primeramente porque tampoco se entiende metodológicamente el motivo de la población como requisito, segundo; el hecho de que las comunidades marginadas tengan una tendencia poblacional alta repercutiría en que se beneficie a unas más que a otras, aún si la urgencia del plantel fuese mínimo.

[...] “El Coneval describe que el objetivo del programa: (contribuir a la política social mediante la incorporación de personas con bachillerato terminado a estudios de nivel licenciatura pertinentes al desarrollo económico y social de localidades, municipios y regiones en situación de pobreza y marginación.) Es un objetivo sin buenas intenciones per se, pues lo que debería buscar es el egreso (eficiencia terminal) de los jóvenes beneficiarios, pues constituye un mayor alcance al pretender las mejoras en los niveles de ingreso y empleabilidad formal, el acceso por si mismo no garantiza la transformación de las condiciones sociales y económicas de la población.” (Roldán, 2020, párr. 2-3)

En la página web de las UBBJG existe un registro a finales del segundo sexenio de 2020, de más de 100 “universidades/planteles” inscritas y en funciones del programa; 140 para ser exactos, las 37 carreras ofertadas en las 31 entidades federativas ya se encuentran registradas en el mismo organismo coordinador de la UBBJG, esto ha superado por mucho la meta de los planteles, entre otras circunstancias esto es gracias a la flexibilidad de la convocatoria y la facilidad con la que se hacen acreedoras a este título. Esto sin dudas tiene vicios en el

financiamiento continuo de funcionamiento de los planteles, ya que no existe un registro claro o padrón que indique el modo en el que estos distribuyen el gasto, existe un presupuesto general de mil millones de pesos para este programa, pero cada plantel representa condiciones específicas, de mantenimiento y creación de infraestructura, a finales del 2020, persiste la opacidad financiera, así como el padrón exacto de estudiantes y profesorado de cada plantel.

Desde su implementación hasta finales del 2020, algunos planteles han comenzado labores en espacios provisionales o no permanentes, esto ha generado controversias agresivas con respecto al tema de calidad y dignidad de la educación, ya que no puede ser contemplado como un éxito político o del programa, denominar “universidad” a un espacio donde no se cuenta siquiera con las condiciones mínimas para su funcionamiento, la infraestructura destinada a este programa se ha improvisado dadas las condiciones geográficas y culturales de los espacios donde se han donado los terrenos. Los estudiantes han realizado labores en algunos casos a la intemperie, y en el mejor de ellos en casas de cultura o en espacios parcelarios con escasa infraestructura física.

Por si fuera poco, existe un riesgo latente porque los alumnos que estudien en algunos de estos planteles universitarios no obtengan su título o cédula profesional, esto gracias a la deficiencia de los requisitos que solicita la SEP en el otorgamiento de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). Para que un plan pueda tener este reconocimiento se debe cumplir con 72 requisitos que se engloban en seis rubros: 1. Las características del plantel; 2. Servicios con los que cuenta; 3. Materiales de construcción; 4. Mobiliario y equipo; 5. Necesidades de reparación o mantenimiento del plantel; 6. Infraestructura básica. (DOF, 10/07/2000)

En un estudio realizado por Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad (MUCCI), basados en los lineamientos y metodología especificadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que engloba dos enfoques; 1. El análisis de los elementos mínimos a considerar en un

diagnóstico de programas nuevos para el proceso de aprobación presupuestal, y 2. la evaluación de diseño de programas de nueva creación. Se determinó tras una revisión a 30 planteles de las UBBJG que ninguno cubría siquiera el 46.2% de los 72 requisitos para el RVOE, esto concluye en que es inviable someterlas a un proceso de aprobación presupuestal, a pesar de que estas universidades ya se encontraban en operación. Esto implica que los alumnos de las UBBJG no podrán acreditar formalmente los estudios realizados a la fecha con fines de titulación reconocida.

Si algo es de reconocer es que el programa busca atender una problemática latente en todo México; la desigualdad educativa, pensar en la población objetivo y aumentar sus probabilidades de ingresar a la educación superior hace de esta política de bienestar social, algo sumamente positivo para el país de ser debidamente ejecutado, el programa especifica bajo letra que las universidades estarían posicionadas en zonas de alta y muy alta marginación, no obstante el programa no cubre siquiera ese cometido. En una lista que indica la localización de los 100 primeros planteles, así como su clasificación con el tipo de localidad (marginal) al que pertenecen según el nivel económico de esas zonas, se obtiene que solo el 38% de estos planteles se ubica en esos niveles de marginación. Los demás pertenecen a un grado medio, bajo o muy bajo.

En la descripción del programa se indica que para elegir una sede se requería que esta no tuviera alguna otra alternativa de educación superior a más de 50km. En el estudio realizado por mexicanos contra la corrupción se indicó que entre los 30 planteles que se visitaron; 18 existía una o más instituciones de educación superior pública entre 1 y 20 kilómetros de distancia, en 8 planteles había opciones a menos de 50km y en solo 3 planteles se rebasaba este número. Es lamentable que aún pese a más de un año de operación del programa no se cuenten con cifras (públicas) exactas sobre el modelo de expansión de las UBBJG.

Otro dato interesante que arroja este estudio es el tamaño de la planta docente en promedio hay 31.5 estudiantes por docente, y solo 4 planteles tiene 50 o más alumnos por docente a la fecha del estudio. Esto es importante dadas las capacidades pedagógicas y de preparación por docente, ya que, aunque no existan evaluaciones continuas (obligatorias), si se debe contemplar en todo momento la calidad educativa.

En resumen, la implementación de este programa no ha sido el éxito que se difunde en el discurso público, AMLO a través de las conferencias de prensa maquilla y opaca datos que ya de por si son de muy difícil acceso, las universidades hasta ahora cuentan con una serie de deficiencias sumamente agresivas para el futuro de la educación superior, los recursos destinados ni siquiera podrían determinarse como suficientes e insuficientes pues no existe metodología que evalúe su aprovechamiento, el modelo de cobertura desmedido pone en riesgo que el acceso a estos niveles de estudio sea todo menos un sinónimo de calidad y capacidad eficiente de los jóvenes para insertarlos en el ámbito laboral, se requiere una planeación exhaustiva que correlacione las variables que algunos organismos y que la realidad misma hacen más que evidentes.

4.4 Evaluación del programa.

Aunque generar una intervención pública parezca una gran idea y se le destinen grandes recursos, nunca se puede dar por garantizado su éxito, siempre existirán dudas sobre su efectividad, métodos e impacto. La Ley General de Desarrollo Social dicta que toda política debe establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política Nacional de Desarrollo Social, (LGDS, 2020, Art. 1) el programa UBBJG forma parte de esta política, por ende, es vital analizar los procesos de evaluación a los que se ha sometido el programa hasta la fecha.

Lamentablemente, hasta finales del año 2020, El Gobierno Federal no ha publicado alguna metodología que recabe los datos necesarios para evaluar el impacto de este programa, no se ha presentado propuesta o mecanismo de evaluación alguno que mida los impactos logrados en materia de egreso, calidad de estudios, costo/beneficio de la inversión en infraestructura y posicionamiento profesional de los egresados.

Lo anterior se explica porque el programa sigue una lógica de trabajo meramente político, y no tiene ningún rigor metodológico como lo sería hacer uso del método científico. Esto es importante de analizar porque desde un inicio no se realizó un diagnóstico propiamente establecido que determinara las causas del problema y su efectiva atención por medio de alternativas de solución, todo se basó en una premisa de escasas de oportunidades en el acceso de la educación superior de comunidades con altos niveles de marginación y se tomó la decisión de crear planteles para ese sector.

Sí bien es muy complicado evaluar el programa porque no hay datos muy claros publicados por el Gobierno Federal, el CONEVAL, Organizaciones de la Sociedad Civil, y expertos en materia educativa, han opinado y expuesto investigaciones que dejan en claro, el avance de este programa. Creando un sistema de seguimiento de evaluación que ha permitido realizar estudios que cuantifiquen los resultados hasta el momento.

Para evaluar el impacto del objetivo: (integrar a poblaciones de escasos recursos o vulnerables en el sistema de educación superior) el Gobierno Federal presentó que solo el 1.2% de los estudiantes de licenciatura en las Instituciones de Educación Superior Públicas y particulares se reconocen como hablantes de lengua indígena (sector prioritario para el programa), esto según las estimaciones de la SES con base en el formato 911 de educación Superior, ciclo 2019-2020, en este sentido las UBBJG cumplen de algún modo su objetivo, pues del grueso de las IES, las UBBJG atienden un 24.07% de la población indígena total, pero pese a ello sigue siendo

una cifra bastante pequeña, más aún porque no se contemplan los estudiantes egresados, solo los inscritos.

El programa en un principio contemplaba que en todo el sexenio debería de cubrir a novecientos mil alumnos, para el primer año se planteo una meta ambiciosa de casi noventa y seis mil estudiantes que después fue ajustada a cuarenta y seis mil, esto constituye únicamente una ampliación del 2% de la matrícula universitaria, el problema es que en los lineamientos del programa establecían que se construirían los planteles en zonas de alta y muy alta marginación, pero el 40% de estos planteles esta ubicado en zonas de baja y muy baja marginación.

El objetivo central de este Gobierno en materia de educación superior es cubrir un 50% de cobertura para 2024, actualmente se cuenta con una tasa del 39.7%, un problema muy grave es que del año 2000 a la fecha ha crecido el nivel de la matrícula en las IES en 30%, la cobertura ha aumentado en más del 100% en 20 años, pero el presupuesto a crecido a penas un 75%, esta desproporción ha dejado a las IES en serios problemas financieros, sacrificando la inversión en gastos de funcionamiento e inversión en infraestructura y las UBBJG pese a su joven creación también no se vieron exentas de los problemas de la poca inversión en educación de este nivel educativo.

Pese a que las UBBJG contaron con un presupuesto anual de mil millones de pesos, no se ha garantizado la utilización optima de los recursos, ni se han establecido acciones de mejora, muchas de ellas no cuentan con la infraestructura mínima que dicta la SEP es necesaria para poder validar sus estudios. Las UBBJG arrancaron el programa con severos problemas de financiamiento, los mil millones de pesos no dejaron clara la distribución de gasto para cada espacio académico, esto se traduce en una insuficiencia al cubrir las necesidades mínimas de funcionamiento tanto operativo como administrativo.

Al implementarse el programa sin la infraestructura necesaria, se generaron graves problemas, entre ellos la deserción de sus estudiantes, algunos planteles se vieron obligados a buscar asilo en instituciones de Educación Superior ya establecidas, hecho que es contrario a su propio estatuto de nueva creación pues no obedece ni siquiera al requisito de crear universidades solo en lugares donde no haya universidades públicas cercanas.

Las autoridades educativas del Gobierno en turno ven en el discurso una salida fácil a los problemas que día con día se viven en las instituciones, la inseguridad de los estudiantes por saber si sus estudios les serán validados, la poca rentabilidad de la inversión destinada, y el bajo nivel de competencia del profesorado. Para llegar al 50% de cobertura nacional se sacrifica la calidad educativa de los más vulnerables, si se hace un análisis comparativo, la desigualdad es un problema extremadamente latente en México, y crear planteles que vendan la promesa de la validez de un estudio es atentar con el futuro de miles de estudiantes, pues que se otorgue un documento (aun siendo válido), no garantiza que el mercado emplee o necesite de la fuerza de trabajo de estos egresados, pues los planes de estudio no contienen una metodología basada en la demanda o perspectiva de demandas futuras de la sociedad.

Una variable interesante en la movilidad social es aquella que la mide en estudios parentales, es decir; que aquel individuo cuyos padres tuvieron acceso a cierto grado académico superior tienen mayor ventaja y oportunidad de sobresalir que aquellos que no los tuvieron. En la actualidad, estudios poblacionales indican que las juventudes en México, son la primer generación de muchas familias en cursar estudios superiores, se han logrado avances impresionantes en materia de género, pues en el tema de acceso a la educación superior son más mujeres que hombres las que cursan posgrados en el país, éxitos como estos sin precedentes hacen que con mayor razón las políticas educativas estén enfocadas en la permanencia, evitar la deserción, aumento a la inversión de becas, incentivos a la docencia, capacitación, ciencia, tecnología, etc.

El programa UBBJG tiene una gran promesa en la ampliación de cobertura, pero deja de lado la mejora en la calidad de la educación, hacer más planteles no necesariamente es sinónimo de mejora educativa, existen casos de dinámicas impulsadas por espacios universitarios que garantizan el acceso de este nivel educativo por de comunidades en desventaja, tal es el caso de la universidad Veracruzana, quien desde hace más de una década otorga cursos de regularización a estudiantes de escasos recursos para participar con el mismo nivel de competencia en un examen de ingreso a sus planteles.

El problema de la educación superior en México es que no hay un control nacional que permita homogenizar de alguna manera el acceso sin distinción tanto de estudiantes de escasos recursos como aquellos mas privilegiados, es una realidad que en México hay una profunda desigualdad educativa, el área metropolitana tiene una tasa de 95% de la cobertura académica y en zonas aledañas apenas se cuenta con el 5% de cobertura en educación superior. México cuenta con un sistema de Educación muy complejo que a su vez cuenta con Subsistemas sin interconexión, la ANUIES propone mayor gobernanza, incrementar la cobertura con calidad y pertinencia, responsabilidad social, Universidades involucradas con el acontecer de la sociedad, que situación financiera sea acorde con la realidad del país, políticas públicas atendidas desde las realidades locales.

Las UBBJG son un sistema educativo que podría rendir mejores resultados si tomara decisiones sobre la continuidad del programa acorde a las necesidades de cada localidad, haciendo uso de metodologías cuantitativas y cualitativas que midan y describan los resultados e impactos en las dinámicas culturales de la función operativa de la enseñanza y la distribución oportuna de los ingresos e inversiones que realice el Estado para la mejora continua de los niveles en la calidad educativa.

Ahora bien, si el problema esencial es que jóvenes de escasos recursos no pueden acceder a la universidad, la pregunta obligada sería ¿Por qué? Una posible

respuesta es que no existen universidades para ellos, pero esto no parte de un análisis, porque de hacerlo de esta manera se encontraría que es falso, porque sí hay universidades públicas en cada Estado de la República, la ANUIES contempla más de 3 mil en todo el país, entre públicas y privadas. Lo que no hay es una inversión coherente de este nivel educativo. Para el programa se destinaron mil millones de pesos, pero no tienen un sustento claro, de qué, para qué, cuánto y como se destinó.

El programa no cuenta con criterios mínimos para llamarle a los planteles “universidades”, los parámetros para acreditar a una universidad desde la SEP no se cumplen, hay tres instancias que acreditan los estudios de este nivel educativo, la SEP como autoridad educativa federal, las autoridades educativas Estatales, y/o universidades autónomas. Las universidades entran en el ámbito Federal porque fueron creadas bajo ese mismo decreto, pero no son exentas de presentar sus planes de estudio ante la Dirección General de Educación Pública, una cosa es tener derecho a un título y otra es que este tenga derecho a una cedula profesional.

Conclusiones

Con base en la metodología de análisis desde las políticas públicas se puede determinar que las UBBJG al no contar con los requisitos mínimos descritos por la SEP, no pueden ser llamadas universidades públicas porque no cuentan con los requerimientos básicos de funcionamiento para garantizar la enseñanza estudiantil que este nivel educativo exige.

La viabilidad del programa es rebasada por su incompetencia, la estrategia para atender las desigualdades educativas en el país es mal implementada pues no se ajustan a la realidad que México vive con respecto a las necesidades locales de las poblaciones de escasos recursos.

El financiamiento al programa es insuficiente, apenas sería el conveniente para establecer la infraestructura necesaria que estos planteles requieren para trabajar de manera óptima, la razón del objetivo de construir 100 planteles no está justificada

con análisis previos lo cual lleva a un desajuste importante en las finanzas públicas y lo que se le destina a la inversión en educación.

El programa UBBJG no cuenta con una metodología que valide su eficacia, México no es un país que apueste por una educación de calidad (Cuando menos no se contempla con acciones por parte del Gobierno en turno), este programa está basado únicamente en el aumento de la cobertura, pero deja de lado puntos tan importantes como lo es la capacitación docente, la innovación de la enseñanza, la compensación monetaria por el trabajo docente, la interacción con la tecnología y la adaptación de las competencias académicas con las necesidades sociales, etc.

Desde un enfoque documental México no necesita 100 nuevas universidades públicas, necesita un financiamiento digno a las ya existentes. Las instituciones de educación superior laboran con recursos limitados lo que impide su desenvolvimiento óptimo como instituciones de calidad en comparación con las del resto del mundo. México es de los países que menos invierte en educación, dejando de lado recomendaciones internacionales como las de Unesco, con inversiones inferiores al 5% del PIB cuando la propia Ley General de Educación prevé una inversión mínima del 8%.

El programa UBBJG es más una promesa que una realidad, la planeación del programa es tan deficiente que no se tuvo respeto siquiera de su objetivo principal: se preveía la construcción de 100 planteles, y a finales del año 2020 la página oficial de UBBJG arroja datos de 140 planteles ya “construidos”, dato curioso, pues pese a que la meta se superó con un 40% el financiamiento de mil millones de pesos por año siguió siendo el mismo y se consideran planteles que cuentan con una ubicación provisional o que hacen uso de aulas de universidades ya establecidas.

Los planes de estudio carecen de confiabilidad, fueron realizados con premura, y técnicamente con nombres nuevos para la educación superior en México, se le dio vida a 37 “carreras” cuya validez de estudios aún es discutible, pues aún a pesar de ser carreras de nueva creación y registradas ante la SEP. Quien les dio el título de

“valido” es más bien un organismo; el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Organismo perteneciente también recientemente a la SEP, cabe resaltar que la SEP establece que para obtener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) las instituciones deben contar con un grado mínimo de infraestructura, dichas Universidades no cuentan con una infraestructura mínima y todavía es un secreto cuantas siguen laborando en lugares provisionales y las que ya cuentan con un espacio carecen de aulas dignas con servicios públicos medianamente estables y con problemas en su funcionamiento interno.

Un efecto grave de la mala planeación es que va dirigido a poblaciones consideradas con pobreza o pobreza extrema, en estudios hechos por mexicanos contra la corrupción (MCCI), Animal Político, el CONEVAL, e INEGI, se determinó que dichas poblaciones cuentan con problemáticas y necesidades con un grado de urgencia mayor que el de la educación superior, por ejemplo; son comunidades donde se requiere mayor atención a la calidad en educación básica, e inversión en planteles que ofrezcan la educación media superior, y que decir del mejoramiento de oportunidades laborales, servicios públicos, etc.

Los planteles laboran sin indicadores que garanticen la enseñanza y aprovechamiento académico, al admitir técnicamente a cualquiera que desee ingresar a este nivel educativo se tiene presente que a finales de 2020 no se han publicado resultados que midan la efectividad de las universidades, su impacto en niveles de cobertura de egreso, y a ciencia cierta tampoco se tiene presente un proyecto más ambicioso donde se compare el egreso con el posicionamiento laboral.

La transparencia en los recursos financieros es opaca, y curiosamente la mitad de las UBBJG se encuentran en siete entidades donde gobierna MORENA; CDMX, Puebla, Veracruz, Chiapas, Morelos, Tabasco y Baja California, la legalidad en el funcionamiento de las universidades es muy cuestionable, ya que deja a las comunidades a su suerte, es decir, el financiamiento es impreciso y asignado sin justificación, presenta irregularidades en su fiscalización, los niveles de calidad ni

quiera pueden ser medidos y con la reforma educativa de 2019, es impensable una evaluación de mejora al profesorado.

La conclusión sustancial de esta investigación es que la hipótesis esta por demás comprobada, el programa es inviable, y por demás un atraso a la educación superior, este programa a lo mucho tendría un alcance académico del nivel “cursos para la capacitación profesional...” llamar universidades a estos pseudoplanteles deja mucho que desear y desprestigia a instituciones cuyo título les tomó décadas asignarse.

El gobierno debería enfocar esfuerzos en propiciar las condiciones para que las comunidades marginadas tengan un acceso primero de educación básica, luego de media superior y posteriormente de educación superior, hacer diagnósticos efectivos según la comunidad, y no de manera general pues las necesidades de cada población son distintas a las demás. Hacerlo de manera arbitraria solo provocará un desequilibrio en las finanzas públicas y mantendrá políticas públicas sin resultados.

Si se pretende mejorar la cobertura académica, México debería fomentar la capacitación de la educación profesional en línea, las nuevas generaciones han demostrado estar más conectadas que nunca, innovar y atender la educación con visión a futuro, permitirá un trabajo colaborativo entre aulas presenciales y aulas virtuales formando jóvenes más capacitados, con un sentido crítico más apegado a la realidad.

La solución lógica para aumentar los estándares de cobertura sin sacrificar la calidad ya existe, y esta es hacer extensiones como las de la UNAM, IPN, UAM, etc., planteles cuyos estudios están validados por las Instituciones de Educación Superior Públicas ya existentes, esto trae un mayor costo beneficio pues no necesitan otro rector, otro aparato administrativo, otras contrataciones de insumos, etc. Además de contar con el respaldo de instituciones con experiencia en el campo de la enseñanza que al mismo tiempo permite la competencia de la calidad interna de las instituciones y da paso al aumento de la inversión de este nivel educativo.

Las desigualdades educativas no son producto únicamente del factor financiero, ningún proyecto funciona por si solo sí únicamente se le inyecta dinero como acostumbra el nuevo Gobierno con sus políticas asistencialistas y clientelares, la desigualdad educativa debe ser atendida desde la empatía de la atención a las problemáticas de estas comunidades resolviendo las necesidades que les permitan, primero, mejorar su calidad de vida, capacitar a un profesorado humanista que oriente y dirija los esfuerzos académicos a través de la reestructuración del tejido social, para luego formar grandes profesionales comprometidos con México y el mundo.

La globalización ha traído más comodidades y desigualdades que nunca, el mundo se enfrenta a una serie de problemas cada vez más brutales, pero la apuesta por la educación de calidad ha demostrado ser una respuesta eficaz para países cuyo principio de valor agregado es su población. Una sociedad educada es el capital sustancial que ha permitido a países crecer de manera exponencial, un país que invierte en educación de calidad refleja resultados a mediano y largo plazo es una inversión casi segura que permite mejorar la economía, evitar los niveles de inseguridad elevados y sobre todo conformar una sociedad de valores envidiables.

Las políticas de Desarrollo Social, educativas, etc., no merecen ser atendidas desde un método político, sino mas bien desde un método científico que les permita tener un diagnóstico oportuno propio de la realidad y no divagante con el discurso, la educación es un recurso invaluable que de ser aprovechado podría generar cambios individuales y sociales.

Bibliografía

ACNUR Comité Español. (Octubre 2017), "Algunas ONG internacionales de alcance global". España, URL: https://eacnur.org/blog/algunas-ong-internacionales-alcance-global-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/.

Aguilar, V. (1994), "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, L. (1ed.) "Problemas públicos y agenda de gobierno", México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, V. (1996), "La hechura de las Políticas Públicas", 2ª reimpresión, ed., Miguel Ángel Porrúa, México. (Pág. 15-84.). en Torres, C. (enero-marzo, 2013). "Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas." Vol. 15 (No. 1), P.p. 58.

Alonso, J. (2012), "Historia general de la educación." Editorial Red Tercer Milenio S.C. Recuperado del Pdf:http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/economico_administrativo/Historia_general_de_la_educacion.pdf. el día 9 de Junio del 2020.

ANUIES. (2000). "Expansión del sistema educativo superior en México 1970- 1995" En Magdalena Fresán Orozco (ed.), Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior, p. 167-205.

ANUIES. (2018), "Visión y acción 2030, Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México, Diseño y concentración de políticas públicas para impulsar el cambio institucional" (1.ed) Ciudad de México, Editorial ANUIES.

ANUIES. (2020) "Información y servicios estadísticos de la educación superior en México, Anuarios 2000-2019". Página Web. URL: <http://www.anui.es.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

ANUIES. (2020) "Información y servicios estadísticos de la educación superior en México, Anuarios 2000-2019". Página Web. URL: <http://www.anui.es.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

Banco Mundial. (2018). "Panorama general de la educación superior". Página web, URL: <https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>

Boneti, L. (2017), "Políticas públicas por dentro". 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo. Libro Digital PDF. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Politicas_publicas_por_dentro.pdf

Castellanos, E. (2017), "El marco normativo de la educación pública en México" En, Revista ANUIES, No. 62, Vol. 1, Págs. 1-7. PDF: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista62_S1A3ES.pdf.

CCE. (2020). "Conferencia Nacional para la Recuperación Económica, organizada por el Consejo Coordinador Empresarial/Resultados de la Conferencia" Documento PDF. Consultado el 18 de Junio de 2020. URL: <https://cc.org.mx/resultados-de-la-conferencia-nacional-para-la-recuperacion-economica/>

CONEVAL. (2018). "Pobreza en México, Resultados de la pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas." Publicación web, Consultada el 12 de Junio de 2020. URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos [Const.]. (2019). Art 3,31,73. H. Congreso de la Unión LXIV Legislatura.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos [Const.]. (2019). Art 3,31,73. H. Congreso de la Unión LXIV Legislatura.

Contreras, J. (1997), "La autonomía del profesorado". España: Editorial Morata, P.p. 174-175.

Delfina, M. [et.,al.]. (s/f.). "Políticas Públicas y Educación Superior en México". X Congreso Nacional de Investigación Educativa, área 9: Historia e cartografía de la educación. Publicación electrónica, recuperada el 13 de junio del 2020. URL: https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_09/ponencias/1480-F.pdf

Delgado, L. (2009), "Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión.". Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional, P.p. 1-15. Recuperado de: <http://pagina.jccm.es/ear/A2T3.pdf>.

Delors, J. (1996.), "Los cuatro pilares de la educación" en La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI", Madrid, España: Santillana/UNESCO. P.p. 91-103.

Diario Oficial de la Federación [DOF]. viernes 08 de noviembre de 2019. Programa Presupuestal U083,), Consultado el 18 de Junio de 2020, Página web, URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579460&fecha=21/11/2019

Diario Oficial de la Federación [DOF]. viernes 10 de julio de 2000. Requisitos para obtener reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior, Consultado el 22 de Junio de 2020, Página web, URL: https://www.dof.gob.mx/educacion_superior.php

Diario Oficial de la Federación [DOF]. viernes 12 de julio de 2019. Plan Nacional de Desarrollo, Consultado el 22 de Junio de 2020, Página web, URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Diez de Velasco, M. (2015), "Las organizaciones internacionales". (16ª ed.), Coordinada y actualizada por J. Manuel Sobrino. Madrid Tecnos. 952 pág.

Elder, C. y Cobb, R. (1972), "Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building", Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Espinoza, O. (2012), "Los conceptos de Política, políticas públicas y políticas educacionales: Reflexiones y enfoques." En I Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Políticas Educativas.

Fernández, B. (1996), "Evaluación de Programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud". Madrid: Editorial síntesis.

Fernando, M. (et.al.) (2013), "Introducción al análisis de políticas públicas". Argentina: Editorial Universidad Nacional Arturo Jauretche. P.p.73.

Ferreira, M. [et. al.]. (2018). "At a Crossroads Higher Education in Latin America and the Caribbean". World Bank Group. PDF consultado el 18 de Junio de 2020: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/271781495774058113/pdf/114771-PUB-PUBLIC-PUBDATE5-2-17.pdf>

Freire. P, (1976), "La alfabetización y el sueño posible" publicado en Perspectivas, vol. VI, núm. 1,. (Nota del editor.)

Fuenmayor, J. (2017), "Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas." *Económicas CUC*, 38(2), 43-60. URL: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>.

García, A. F. (2013), "Filosofía de la educación. Cuestiones de hoy y de siempre." *Pedagogía Social*, (22), pp. 174.

Ghioldi, A. (1972), "Política educacional en el cuadro de las Ciencias de la Educación." Buenos Aires: Losada.

Gil, M. (2012), "La educación superior en México entre 1990 y 2010. Una conjetura para comprender su transformación". *Estudios Sociológicos*, Vol. 30, No. 89 (mayo-agosto, 2012), pp. 549-566, Versión electrónica, publicado por El Colegio de México. URL: <http://www.jstor.org/stable/41938095> .

Graglia, J. (2017), "Políticas públicas, 12 Retos del Siglo 21". (1ed.), Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. P.p. 27. Recuperado de: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=645cf7c5-4a17-2c62-3224-efb9ccbf095c&groupId=287460.

Granados, O. (2018). "Reforma educativa", (1ed). Ciudad de México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. Pág. 49-122.

Gras, A. (1976), "Sociología de la educación", Madrid. Narcea Ediciones, Pág. 122.

Guerra, E. (2001). "La Educación Superior en México". *Theorethikos: La revista electrónica de la UFG. Análisis y Reflexiones*. Año V, núm. 001 Enero-junio 2001 en: <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/enero2001/analisis04.htm>.

Gutiérrez, A. (1997). "La Planeación de la Educación Superior". *Confluencia Noroeste*. Año 1. En: http://www.uasnet.mx/centro/deptos/anuiies/confluencia/no_001/1_15.htm

Hanushek, E. y A. Wöbmann, L. (2010), "Education and Economic Growth." In: Penelope Peterson, Eva Baker, Barry McGaw, (Editors), *International Encyclopedia of Education*. Volume 2, pp. 245-252. Oxford: Elsevier.

Hays y Oxford Economics. (2019). "Índice de destrezas de los trabajadores en México: Hays Global 2019-2020", en NEO editorial. Recuperado el 27/06/2020, URL: <https://www.revistaneo.com/articles/2020/01/27/indice-de-destrezas-de-los-trabajadores-en-mexico-hays-global-2019-2020>.

Hernández, D. (2006), "Relaciones intergubernamentales", *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, pp. 36-53 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf>.

Hood, C. (1983), "The Tools of Government", Londres, Macmillan, en Sarthou, F. (2014), "Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito Contribuciones analíticas a partir del caso argentino", *Perfiles Educativos*, IISUE-UNAM, Vol. 37, (núm. 149), Pág. 150-168. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v37n149/v37n149a9.pdf>.

https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf.

Huáscar, T. [et.,al] (2003). "Expansión y diversificación de la matrícula de la educación superior en México". Biblioteca de la Educación Superior ANUIES. Serie Investigaciones. México.

IMCO. (2017). "Los beneficiados por la educación superior". Página web, URL: <https://imco.org.mx/los-beneficiados-la-educacion-superior/>,

Imen, P. (2008), "Políticas Educativas y modos de trabajo docente en Argentina: un recorrido por las imposiciones y resistencias entre la reproducción y la emancipación", En PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 26, n. 2, P.p. 401-432.

INEGI, (2020). "Censo General de la República Mexicana 1900". Publicación en línea, Consultada el 20 de junio de 2020. URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1900/>.

INEGI. (2010). "Censo Nacional de Población y Vivienda 2010". Publicación en línea, Consultada el 19 de Junio del 2020. URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

INEGI. (2019). "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)" Publicación en línea. URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

INFOBAE. (2018). "El desempleo en México 2020". Publicación en línea, URL: Einfobae.com/america/mexico/2020/04/29/el-desempleo-podria-superar-el-107-por-la-pandemia-de-coronavirus-en-mexico-heat/

Lasswell, h. (1971), "La concepción emergente de las ciencias Políticas". en I. F. Aguilar (1ed), "Problemas Políticos y Agenda de Gobierno". México: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. Communication Researchers and Policy-Making.

Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. Policy sciences, 1(1), 3-14.

Latapí, P. (2009), "El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa." Revista mexicana de investigación educativa, 14(40), 255-287.

Latapi, P.(1994). "Pablo Latapí y la profesionalización de la investigación educativa en México" Revista Iberoamericana de Educación Superior, vol. III, núm. 8, septiembre-diciembre, 2012, pp. 131- 137 Instituto de Investigaciones sobre la

Universidad y la Educación .jpg, México. Documento digitalizado tipo PDF:
<https://www.redalyc.org/pdf/2991/299129032008.pdf>

Lowi, T. J. (1972), "Four Systems of policy, politics and choice", en Public Administration. Review 32 (4), P.p. 298-310.

Martínez, A. [et.,al] (2018). "La Reforma educativa a Revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024". Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. PDF:
https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/La_reforma%20educativa_a_revisión_apuntes.pdf.

Muñoz, I. [et.,al] (2003). "Reseña de Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas" de F. Miranda López, H. A Patrinos y Á. López y Mota". Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 12, núm. 35, octubre-diciembre, 2007, pp. 1433-1440. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México. Documento digitalizado tipo PDF, URL:
<https://www.redalyc.org/pdf/140/14003515.pdf>

Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

OCDE. (2018). "Panorama de la Educación 2018, indicadores de la OCDE". Consultado el 18 de Junio de 202, Documento digitalizado tipo PDF:
https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:2cba4aaa-4892-40d7-ac8b-00efbc95b8a2/Panorama%20de%20la%20Educacion%202018_final.pdf

ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección:
<https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html> [el 8 Junio 2020]

Ordoñez, M. [et. al.], (2017), "Influencia de los Organismos internacionales en las reformas educativas de Latinoamérica." Educación y ciudad, (No.34), pág.101-112.

Organismo Coordinador de las Universidades [OCUB]. (2020), Consultado el 18 de Junio de 2020, Documento digitalizado tipo PDF, URL:

https://ubbj.gob.mx/resources/documentos/Documentos%20Basicos/Lineamientos_de_sedes.pdf

Oszlak, O. y O'Donnell, g. (1981), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Buenos Aires: en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). P.p. 112-113.

Pacto por México. (2013), Consultado el 18 de Junio de 202, Documento digitalizado tipo PDF, URL: https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/pacto_por_mexico.pdf

Parada, E. L. (2002), "Introducción a las políticas públicas". (1ed) Chile: Fondo de cultura económica.

Roldán, N. (2020). "Las Universidades del Bienestar aún sin planteles, certificación, ni claridad en el gasto: Coneval" [Publicación periodística]. Animal político web. Recuperado de URL: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/las-universidades-del-bienestar-aun-sin-planteles-certificacion-ni-claridad-en-el-gasto-coneval/>. El día 2 de octubre de 2020.

Russell, B. (2004), "La educación y el orden social", Editorial Edhasa. Pág. 502.

SEP. (2020). "Sistema Nacional de información estadística educativa de México", Publicación en línea. Consultada el 19 de Junio del 2020. URL: <http://www.f911.sep.gob.mx/2019-2020/Login.aspx>

SEP. (Mayo 2019), "Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García". México, Página web, URL: <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/universidades-para-el-bienestar-benito-juarez-garcia?idiom=es>

Sistema de Información Legislativa. (2020) "Glosario legislativo/Reforma". Pagina web URL: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=206>

Sistema de Información Legislativa. (2020) "Glosario legislativo/Reforma". Párr. 1. Página web URL: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=206>.

Sosa, R. [SEP] (2019). "Programa prioritario-Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, [Video]. Youtube.https://www.youtube.com/watch?v=84yH9wSvU8&ab_channel=Secretar%C3%ADadeEducaci%C3%B3nP%C3%ABlica

Tagliabue, N. [et. al.], (1997), (Ed.) "Atracción mediática: el fin de siglo en la educación y la cultura", Biblos, Buenos Aires,.

Tarabini, A. (2005). "La Nueva agenda Educativa global: límites y oportunidades". En Aula de Innovación Educativa. [Versión electrónica]. Revista Aula de Innovación Educativa 141. Pdf: <https://core.ac.uk/download/pdf/132120655.pdf>. Recuperado el 9 de Junio del 2020.

Torres, J. y J, Santander. (2013), "Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre el Estado y la Ciudadanía". (1ed). Ciudad de Bogotá, Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. P.p. 58.

UNESCO. (1998). "Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo 21: visión y acción". Consultado el 18 de Junio de 202, Documento digitalizado tipo PDF: http://DECLARACION_MUNDIAL_EDUCACION_SUPERIOR.pdf

UNESCO. (2015). "Educación 2030" en Declaración de Incheon y Marco de Acción Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Documento pdf: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf> recuperado el 8 de Junio de 2020.

UNESCO. (2018). "La educación en 2018 a través de algunas historias". Página web, URL: <https://es.unesco.org/news/educacion-2018-traves-algunas-historias>

Vedung, E. (2011), "Policy Instruments: Typologies and theories", en Marie BemelmansVidec, Ray Rist y Evert Vedung (ed.), "Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation", New Brunswick, Transaction Books. P.p. 21-58.

Velasco, M. (2007), "Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis.". CES Felipe II (Universidad Complutense). Recuperado de: https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf.

Weiss, Carol H. (1997), "Evaluation. Methods for Studyng Programs and Policies", New York: Prentice-Hall, Inc.

Winchester, L. (2011), "La formulación e implementación de las políticas públicas en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, por ILPES, CEPAL. Recuperado de: <file:///C:/Users/angel/OneDrive/Escritorio/libros%20cap%201/PP%20%20conceptos%20por%20la%20CEPAL.pdf>.