



Herencias, presentes y futuros

Coordinador Adrián Acosta Silva



ANUIES: 75 AÑOS.
Herencias,
presentes y futuros



ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES
E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Luis Armando González Placencia

Secretario General Ejecutivo

Gustavo Rodolfo Cruz Chávez

Coordinador General de Vinculación Estratégica

Luis Alberto Fierro Ramírez

Coordinador General de Fortalecimiento Académico e Institucional

Irma Andrade Herrera

Coordinadora General de Planeación y Buena Gestión

José Luis Cuevas Nava

Director Ejecutivo de Publicaciones y Fomento Editorial

ANUIES: 75 AÑOS. Herencias, presentes y futuros

Adrián Acosta Silva, Coordinador

Personas autoras

Adrián Acosta Silva
Angélica Buendía Espinoza
Axel Didriksson Takayanagui
Carlos Iván Moreno Arellano
Diego Cedillo Morales
Germán Álvarez Mendiola
Gloria del Castillo Alemán
María Elena Pérez Campuzano
Miguel Alejandro González Ledesma
Pedro Flores Crespo
Roberto Rodríguez Gómez-Guerra
Sylvie Didou Aupetit



378.0062172 LA427
A58 A58

ANUIES : 75 años. Herencias, presentes y futuros / Adrián Acosta Silva, coordinador; Acosta Silva, Adrián; Álvarez Mendiola, Germán; Buendía Espinoza, Angélica; Cedillo Morales, Diego; del Castillo Alemán, Gloria; Didou Aupetit, Sylvie; Didriksson Takayanagui, Axel; Flores Crespo, Pedro; González Ledesma, Miguel Alejandro; Moreno Arellano, Carlos Iván; Pérez Campuzano, María Elena y Rodríguez Gómez, Roberto, personas autoras – México, Ciudad de México : ANUIES, Dirección Ejecutiva de Publicaciones y Fomento Editorial, 2025.

174 páginas.

ISBN 978-607-451-285-4

1. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (México)-Historia. 2. Asociaciones de universidades-México-Historia. 3. Educación superior-México-Historia. I. Título II. Serie.

Coordinación editorial

José Luis Cuevas Nava

Cuidado editorial

Fernando Felix Callirgos Gallardo

Diseño y maquetación de interiores

Ivonne Marlene Gutiérrez Cervantes

Diseño de forros

Ivonne Marlene Gutiérrez Cervantes

Primera edición, 2025

ISBN 978-607-451-285-4

“Las opiniones manifestadas en esta publicación son responsabilidad única y exclusiva de las personas autoras y no expresan el punto de vista de la Asociación”.

© 2025, ANUIES

Tenayuca 200

Col. Santa Cruz Atoyac

Alcaldía Benito Juárez

C.P. 03310, Ciudad de México

Contenido

Presentación

Luis Armando González Placencia 9

Introducción

Adrián Acosta Silva..... 11

La ANUIES y el cambio de las políticas de educación superior: sus aportes, desafíos y rezagos en la construcción de la gobernabilidad y la gobernanza sectorial

Gloria del Castillo Alemán y María Elena Pérez Campuzano 19

La gobernanza corporativa. Una nueva etapa de la ANUIES

Germán Álvarez Mendiola..... 35

75 años de la ANUIES en el origen y destino de la educación superior mexicana

Angélica Buendía Espinoza 49

El papel de la ANUIES en el financiamiento y las políticas de educación superior en México

Carlos Iván Moreno Arellano y Diego Cedillo Morales..... 69

Equidad en la educación superior: estrategias y resultados

Sylvie Didou Aupetit..... 89

¿Por qué no hemos podido resolver los problemas de la educación superior?	
Pedro Flores Crespo	102
El futuro de la ANUIES: ¿Hacia un modelo de gobernanza en red?	
Roberto Rodríguez Gómez-Guerra.....	113
La gobernanza de la educación superior en México de cara al viraje tecnológico. Retos y perspectivas de la ANUIES-TIC	
Miguel Alejandro González Ledesma.....	135
La contribución de la ANUIES al debate sobre la educación superior y su futuro	
Axel Didriksson Takayanagui.....	152
Autoras y autores	

Presentación

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) celebra 75 años de labor continua y a manera de testimonio y conmemoración pone a consideración del público la presente obra colectiva *ANUIES: 75 años. Herencias, presentes y futuros*, coordinada por Adrián Acosta Silva. Durante este tiempo, la ANUIES ha sido, en buena medida, la responsable de orientar, proponer y encauzar las políticas públicas que en el sector se han diseñado. Los aportes y alcances que la Asociación ha conseguido a lo largo de su trayectoria institucional, le confieren la potestad para continuar formulando propuestas e instrumentación de políticas gubernamentales.

Pero, ¿cuál es el significado institucional de la ANUIES en el contexto actual? Es la primera pregunta que —en voz del coordinador de la obra— incentiva los escritos de cada una de las personas autoras, quienes exponen en sus ensayos lo que significa la Asociación en el contexto de la expansión y el desarrollo de la educación superior mexicana. No a modo de una perspectiva idealizada, sino desde un posicionamiento crítico, se abordan los problemas nodales reconocidos y emergentes que hoy enfrenta este tipo educativo, los desafíos estratégicos, así como el tipo de escenarios próximos a los que posiblemente debamos enfrentar y responder.

En la actualidad, la Asociación ha iniciado nuevas fases operativas que permitirán la viabilidad de sus acciones mediante un proceso sistemático de planeación, programación y presupuestación, en el cual priva la formulación colegiada de proyectos específicos. Además, se han reorganizado los grupos y las redes de trabajo orientados a la formulación, la ejecución y la evaluación de nuevos proyectos. Del mismo modo, se promueven nuevos mecanismos de gestión política y financiera ante los gobiernos federal y estatales con el acompañamiento de las personas titulares de las instituciones asociadas.

De esta manera, con 75 años de trabajo constante como respaldo, la ANUIES tiene la firme convicción de interactuar con el Estado en sus tres

órdenes de gobierno, con las ies —públicas y particulares—, y con la sociedad en su conjunto, para consolidar así la esfera de la educación superior como un bien público y un instrumento estratégico para el desarrollo de México, con excelencia, pertinencia e inclusión social, a la altura de las exigencias que, a escala global, requiere nuestro país.

No quiero finalizar, sin hacer extensivo el agradecimiento de la Asociación por las participaciones de las reconocidas personas investigadoras y analistas de la educación superior mexicana, que aceptaron colaborar con sus ideas y reflexiones para conformar este documento: Gloria del Castillo Alemán, María Elena Pérez Campuzano, Germán Álvarez Mendiola, Angélica Buendía Espinoza, Carlos Iván Moreno Arellano, Diego Cedillo Morales, Sylvie Didou Aupetit, Pedro Flores Crespo, Roberto Rodríguez Gómez-Guerra, Miguel Alejandro González Ledesma y Axel Didriksson Takayanagui. Y por supuesto a la coordinación que realizó Adrián Acosta Silva para integrar este valioso material académico.

Luis Armando González Placencia
Secretario General Ejecutivo de la ANUIES



ANUIES: 75 años

Introducción

Adrián Acosta Silva

En 2025 se cumplen 75 años de la fundación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Son tres cuartos de siglo de una organización dedicada a la promoción de diversos asuntos relacionados con el desarrollo de la educación superior en el país. Se trata de un momento relevante para destacar los logros y las aportaciones de la Asociación al crecimiento de la educación terciaria en las escalas nacional y subnacionales, pero también una oportunidad para identificar los déficits y los futuros de la educación superior en un contexto extraordinariamente complejo, donde los retos y desafíos se multiplican de manera acelerada.

El propósito original que explica el surgimiento de la ANUIES fue el de compartir las experiencias que diversos rectores de universidades públicas habían acumulado en la gestión de sus respectivos asuntos institucionales en diversos entornos regionales. Con esa intención, en 1940, un puñado de rectores se reunieron en la Ciudad de México para formar un espacio denominado “Asamblea Nacional de Rectores” (ANR) como un esfuerzo de organización cuasi-corporativa que permitiera a sus miembros examinar los principales problemas de las universidades públicas del país, a la vez que formular acuerdos, recomendaciones y propuestas de solución a los mismos.

Diez años después, en la primavera de 1950 en la Universidad de Sonora, y luego de cinco reuniones previas celebradas entre 1940 y 1948 en las sedes de diversas universidades públicas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, San Luis Potosí, Oaxaca), la ANR se transformó en la actual ANUIES. Eran los tiempos de la política de unidad nacional promovida por el gobierno del presidente Miguel Alemán, y los inicios del llamado “milagro mexicano” que se extendería hasta los inicios de los años setenta. En ese contexto, la ANUIES ya no se trataba solamente de una suerte de “Club de

Rectores” con propósitos reflexivos, sino de la representación de una idea política sobre las políticas públicas de la educación superior (Acosta, 2015).

Esta representación exigía un nuevo perfil organizativo y político de la naciente Asociación. Ya no bastaba platicar regularmente sobre los asuntos comunes de las 26 universidades e instituciones que conformaban la membresía inicial de la ANUIES en 1950, sino de impulsar acciones, estudios e información pertinente para examinar los problemas de la expansión y el desarrollo de la educación terciaria en el país. Ese giro en la forma de representación de la Asociación requería esfuerzos para su legitimación política y el reconocimiento institucional del gobierno nacional y los gobiernos estatales, y del compromiso de la propia ANUIES para apoyar y promover políticas federales, acuerdos y programas sectoriales dirigidos al mejoramiento de las condiciones de desempeño de la educación superior en todo el país. Con esos propósitos, las prácticas de negociación y cabildeo se incorporaron al nuevo perfil de la organización.

Este perfil ha sido acompañado por múltiples esfuerzos dirigidos a mejorar la influencia e impactos de la organización en el desarrollo de la educación terciaria. Algunos de ellos fueron recomendaciones o apoyos para la creación de nuevas universidades e instituciones de educación superior como la UAM¹, la UACJ², la UABCS³, o el Colegio de Bachilleres en la década de los setenta. Asimismo, se apoyaron o impulsaron iniciativas como el diseño del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) en los años ochenta, la formulación de programa sectoriales como el PRONAES⁴ o el PROIDES⁵ en los ochenta y noventa, así como los programas de apoyos financieros extraordinarios a las universidades públicas federales y estatales en los años noventa y las dos primeras décadas del siglo XXI (ANUIES, 2000).

Pero es quizá en el campo del conocimiento e información sobre complejidad de los problemas de la educación superior donde descansan algunas de las aportaciones más significativas de la Asociación al desarrollo de las políticas de educación terciaria. La creación de fuentes estadísticas sistemáticas y confiables como los “Anuarios estadísticos” que

.....
1 Universidad Autónoma Metropolitana

2 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

3 Universidad Autónoma de Baja California Sur

4 Promotora Nacional de Economía Solidaria

5 Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior

se publican desde los años setenta, o las colecciones especializadas de libros (“Biblioteca de la Educación Superior”, “Temas de Hoy”), de artículos, ensayos y reseñas (“Revista de la Educación Superior”), o la serie de documentos y publicaciones institucionales que contienen propuestas y recomendaciones que cada seis años la Asociación elabora para tratar de incidir en el diseño e implementación de políticas gubernamentales dirigidas al sector, constituyen algunos de los logros más relevantes en sus primeros 75 años de existencia.

Esta trayectoria no esconde las tensiones, ambigüedades y conflictos que ha enfrentado la Asociación a lo largo de todos estos años. Al configurarse como una organización híbrida que combina funciones de cabildeo de los intereses de sus miembros con funciones de promoción e implementación de políticas y programas federales, ANUIES desempeña un papel importante en la gestión de los asuntos públicos del sector. Sus relaciones de cooperación y cabildeo con diversas administraciones federales o estatales en la era de la alternancia política en el poder, sus problemas de financiamiento en tanto asociación civil que recibe fondos públicos, o los complejos condicionamientos políticos tanto internos como externos, forman parte de esa larga trayectoria de luces y sombras de su vida político-institucional. Hoy, cuando 251 universidades e instituciones de educación superior tanto públicas como privadas conforman la membresía institucional de la Asociación, y donde los temas de la calidad, equidad y cobertura han sido transformados por las exigencias de austeridad, gratuidad y universalización de la educación terciaria, la ANUIES requiere de un esfuerzo intelectual y político dirigido a la construcción de una nueva agenda política y de políticas que mire hacia un futuro habitado por las sombras de la incertidumbre y la confusión.

Esa agenda está determinada por el contexto y las herencias de las políticas del pasado remoto y reciente. A mitad de la tercera década del siglo XXI, el sistema de educación superior es un conglomerado masificado, diverso y heterogéneo de más de 3 mil establecimientos públicos y privados de educación superior donde estudian casi 5 millones de estudiantes y trabajan alrededor de 450 mil profesores e investigadores. El documento titulado *Compromiso común por el futuro de la educación superior en México. Trazando una ruta a 2030*, publicado por la ANUIES el año pasado, es un intento dirigido a imaginar un futuro posible para el sector, en condiciones de alta incertidumbre y múltiples tensiones acumuladas.

Contenido y perspectiva del libro

La celebración de los 75 años de la Asociación y las instituciones públicas y privadas que la integran constituye una valiosa oportunidad de reflexión sobre lo que significa ese organismo en el contexto de la expansión y desarrollo de la educación superior mexicana a lo largo de los últimos tres cuartos de siglo de la historia del sector.

Como toda organización compleja, la Asociación es resultado de la combinación de distintos factores sociohistóricos, políticos e institucionales. En su origen confluyen intereses, ideas y aspiraciones que representaban le génesis de un proyecto dirigido, primero, a trata de poner en común los problemas y desafíos que las universidades públicas enfrentaban en las primeras olas de sus crecimientos institucionales en las diversas regiones y localidades del país, y, en segundo término, fijar una agenda de “mínimos comunes” que fuera capaz de traducirse en políticas públicas de educación superior dirigidas al sector.

Para ello, reflexionar sobre su significado, contribuciones, logros institucionales y desafíos acumulados y emergentes, resulta pertinente ofrecer diversas miradas sobre los distintos ángulos desde los cuales puede analizarse el papel de la ANUIES en el proceso de estructuración de la educación superior mexicana contemporánea. Estas reflexiones permiten identificar algunos de los componentes principales que, en términos de difusión de conocimiento, vinculación, cobertura, calidad, gobernanza, planeación y evaluación, internacionalización, financiamiento, cambios e innovaciones tecnológicas, o diseño e instrumentación de políticas públicas, han caracterizado las acciones de la ANUIES en su etapa actual, y su influencia en el debate sobre el valor público de la educación superior mexicana.

El objetivo de estos ejercicios reflexivos es el texto que ahora presentamos. Es un libro conmemorativo de los 75 años de la Asociación enfocado no tanto en su historia como en el presente y el futuro de la organización y sus entornos. Se trata de proponer una agenda institucional de corto y mediano plazo a partir de la identificación de los problemas o asuntos estratégicos de la educación superior mexicana contemporánea. Para ello, se ha convocado a un pequeño número de expertas y expertos académicos pertenecientes a diversas instituciones de educación superior, para que ofrezcan sus puntos de vista sobre el o los significados de la ANUIES en el contexto de la educación superior contemporánea, identificando los

problemas críticos de carácter sistémico y los desafíos presentes y escenarios futuros de la propia organización y del sistema de educación superior. Se trata de un conjunto de ensayos breves que fueron orientados a través de alguna de las siguientes interrogantes generales:

¿Cuál es el significado institucional de la ANUIES en el contexto actual?

¿Cuáles son los problemas críticos reconocidos y emergentes que hoy que enfrenta la educación superior mexicana, y cómo los contempla la ANUIES?

¿Cuáles son los desafíos estratégicos que, desde una visión prospectiva, puede o debe enfrentar la ANUIES en los próximos 25 años (2025-2050)?

¿Qué tipo de escenarios (tendenciales, indeseables, posibles, deseables) puede enfrentar la ANUIES hacia el año 2050?

Las y los autores convocados tuvieron la libertad de abordar estas preguntas orientadores desde diversos enfoques y perspectivas analíticas. El resultado fue la inclusión de textos concentrados no sólo en la realización de un balance de las contribuciones de la Asociación a los diversos temas y problemas de la agenda de políticas del pasado y el presente, sino también un esfuerzo prospectivo por identificar los retos y desafíos de la organización en los próximos 25 años (2025-2050).

El primer capítulo, “La ANUIES y el cambio de la política de educación superior: sus aportes, desafíos y rezagos en la construcción de la gobernabilidad y la gobernanza sectorial”, de la autoría de Gloria del Castillo Alemán y de María Elena Pérez Campuzano, concentra la atención en el papel de la organización en la promoción de las políticas gubernamentales y los cambios ocurridos durante el sexenio del presidente López Obrador (2018-2024). Asimismo, enfoca, desde la perspectiva del estudio de políticas, las posibles alternativas presentes y futuras de la organización en un nuevo marco político y de políticas orientado por valores como la inclusión, equidad o la gratuidad, en un contexto gobernado por la austeridad y las restricciones presupuestales.

El segundo texto, “La gobernanza corporativa. Una nueva etapa de la ANUIES”, de la autoría de Germán Álvarez Mendiola, se enfoca en analizar las relaciones entre el gobierno federal y la Asociación, particularmente durante el período sexenal del gobierno del presidente López Obrador. Para el autor, ese gobierno significó un ciclo de ruptura con las políticas de educación superior de las pasadas tres décadas, una ruptura sostenida con modificaciones sustanciales al régimen político a través de la

emergencia de un partido hegemónico (Morena). El argumento central significó una nueva gobernanza en la educación superior, que se sostiene sobre una paradoja: la agenda de la ANUIES penetró en el diseño de las políticas, pero en condiciones políticas frágiles y con instrumentos de políticas prácticamente inexistentes.

El tercer capítulo “75 años de la ANUIES en el origen y el destino de la educación superior mexicana”, de Angélica Buendía Espinoza, explora el territorio de las políticas de educación superior identificando los problemas críticos “reconocidos” y “emergentes” del sector. Aunque aborda los cambios en las políticas de la educación superior desde una perspectiva histórica, se concentra en el impacto del ciclo de políticas asociado al proyecto de la “Cuarta Transformación Nacional” (4TN) enfocando la atención en los efectos e implicaciones presentes y futuras plasmadas en la implementación de la Ley General de Educación Superior aprobada en 2021.

En el capítulo cuarto, de Carlos Iván Moreno y Diego Cedillo, se concentra en el tema crítico del financiamiento público a la educación superior. En su texto “El papel de la ANUIES en el financiamiento y las políticas de educación superior en México: ¿fin de la gobernanza colaborativa?, los autores plantean, con el respaldo de datos, el largo ciclo de financiamientos públicos insuficientes e inestables a la educación terciaria, a pesar de la expansión y diversificación de las opciones públicas del sector. Asimismo, analiza el papel de la Asociación en la construcción de las capacidades de resolución de los problemas financieros de las universidades e instituciones públicas de educación superior.

El capítulo quinto, “Equidad en la educación superior: estrategias y resultados”, de Sylvie Didou Aupetit, hace una revisión de las contribuciones de las instituciones de educación superior a la igualdad de oportunidades, identificando algunas de las principales acciones impulsadas o promovidas por la ANUIES para incrementar la cobertura de la educación superior a lo largo del siglo XXI. Asimismo, de cara al futuro, la autora sugiere siete estrategias específicas para mejorar las relaciones entre equidad e inclusión.

El sexto capítulo, de Pedro Flores Crespo, titulado “¿Por qué no hemos podido resolver los problemas de la educación superior?”, contiene una reflexión sobre la persistencia de problemas desde hace tres décadas, a pesar de los programas y acciones implementadas desde el gobierno federal, y el papel de la ANUIES en este proceso. Tras una breve revisión de las

insuficiencias y déficits de la acción pública en este sector, el autor propone la recuperación de la “razón pública” como el principio de un nuevo ciclo de políticas que incrementen la eficacia y coherencia de las acciones institucionales en la resolución de los problemas de la educación superior en los próximos años.

El capítulo séptimo, de Roberto Rodríguez, “El futuro de la ANUIES ¿Hacia un modelo de gobernanza en red?”, discute las posibilidades, alcances y límites del posible papel de la ANUIES en la integración de un modelo de gobernanza en red que contribuya a una mejor articulación, operación y desempeño del sistema de educación superior en México. Como punto de partida, se considera la perspectiva que afirma la transición de fórmulas de gobierno de corte eminentemente burocrático hacia esquemas de gobernanza abiertos a la participación de agentes y actores interesados en la toma de decisiones relativa a la conducción del sistema en aspecto considerados de interés mutuo. Se toma en cuenta, en segundo término, algunas experiencias históricas de la interacción entre la ANUIES y el gobierno federal en la materia y se examina, por último, la ruta de implementación de la Ley General de Educación Superior en términos de sus alcances y límites en la reconfiguración del enfoque de política pública en materia de educación superior emprendida en el anterior y el actual sexenio, en particular sus posibilidades de tránsito hacia un modelo de gobernanza en red.

El octavo capítulo, de la autoría de Miguel Alejandro Ledesma, “La gobernanza de la educación superior en México de cara al viraje tecnológico. Retos y perspectivas de la ANUIES-TIC”, tiene el propósito de explorar las implicaciones de los grandes cambios tecnológicos en la gestión y gobernanza de la educación superior mexicana en los próximos años. En específico, el autor se concentra en dos grandes aspectos. De un lado, el proceso de “adaptación, sincronización y adopción” tecnológica como impulso a una creciente especialización de organizaciones como ANUIES y, por otro lado, los desafíos de la gobernanza de la educación superior frente al poder de los gigantes del sector tecnológico (BigTechs).

Finalmente, cierra el libro el capítulo de Axel Didriksson, que se concentra en la caracterización de la ANUIES a lo largo de sus 75 años de historia, su papel en el debate y los posicionamientos de la educación superior en la agenda de las políticas públicas, así como los desafíos que enfrenta para incrementar su papel como actor relevante en el diseño e implementación de dichas políticas en el futuro inmediato.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián (2015) "ANUIES: la política y las políticas", en Álvarez Mendiola, Germán (Coord.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior 1950-2025*, ANUIES, México (47-72).
- ANUIES (2000), *ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia*, ANUIES, México.

La ANUIES y el cambio de la política de educación superior: sus aportes, desafíos y riesgos en la construcción de la gobernabilidad y gobernanza sectorial

Gloria del Castillo Alemán

María Elena Pérez Campuzano

Introducción

El objetivo de este capítulo es describir y analizar desde un enfoque de política pública denominado estudios de política (*policy study*)¹ y una perspectiva organizacional², el papel actual de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) a la luz de

-
- 1 Desde la mirada de un estudio de política, el principal objeto de estudio es el proceso decisional de la política (*policy process*) de acuerdo a Birkland (2011), en el cual es posible distinguir tres dimensiones teórico-conceptuales: el nivel jurídico legal (*polity*); la política (*politics*), entendida como el espacio donde los actores interactúan para establecer en la agenda pública sus respectivos valores políticos de política (*policy values*); y, las políticas (*policies*), entendidas como el conjunto de decisiones y acciones de naturaleza científico-técnica orientadas a revertir y/o mitigar problemas públicos (Del Castillo, 2014).
 - 2 De acuerdo con Mejía (1988) el rol de una organización es lo que le da estabilidad y constancia, implica la interacción entre sus unidades, define el ejercicio de ciertas actividades y posibilita convertir en producto algún insumo. En otras palabras, es un proceso dinámico, influido por las expectativas de sus miembros e implica la existencia de dos elementos: una actuación con cierto sentido colectivo y la presunción de actuar de conformidad con ciertos valores. De acuerdo con lo anterior, el rol de ANUIES es analizado considerando su actuación como agente coordinador y de interlocución con el gobierno, así como la relación de esta actuación con ciertos valores políticos (*policy values*).

dos aspectos centrales: 1) el papel histórico que ha jugado esta instancia en la construcción y promoción de las políticas gubernamentales³ de educación superior en México en el contexto de distintos proyectos económico-políticos; y, 2) los cambios que se detonaron a partir de 2018 en distintas dimensiones, que para efectos de este trabajo se denominan como: cambios en los valores políticos (*political values*), cambios a nivel jurídico legal (*polity change*)⁴, cambio político (*political change*) y cambio de política (*policy change*).

Desde ambas perspectivas, nos hemos preguntado ¿cuáles serán las oportunidades, desafíos y riesgos que enfrentará la ANUIES en los próximos años bajo un nuevo contexto político y de políticas orientado por nuevos valores políticos que demandan de la gestión de la educación superior la construcción de consensos en el marco de un contexto de austeridad y restricciones presupuestales? Esta interrogante cobra relevancia a la luz de que a partir del cambio político y el impulso de nuevos valores políticos que inciden en el diseño de las actuales políticas gubernamentales de educación superior, se nota un deslizamiento de los valores de calidad, eficiencia y eficacia a otros relativos a la gratuidad, equidad, igualdad, inclusión, universalización, interculturalidad, que para su cumplimiento exigen la construcción de una nueva estrategia política que garantice que la política de educación superior se conduzca bajo esos nuevos valores.

Desde la lógica del cambio de la política (*policy change*), hay distintos tipos de cambios (Hall, 1993); cuando se registran cambios significativos en los valores políticos de las políticas y en los proyectos políticos se denominan cambios de paradigma, y a partir de ello es esperable que se detonen cambios significativos o no incrementales (Dente y

.....
3 Decidimos usar el concepto de políticas gubernamentales en lugar del de políticas públicas, porque desde el mismo campo multidisciplinario, resulta ser una exigencia probar la naturaleza pública de las decisiones y acciones tomadas desde los aparatos gubernamentales.

4 Los cambios legales y políticos son visibles en la Ley General de Educación Superior, aprobada en 2021. Para efectos de este trabajo, los cambios relevantes son básicamente dos: el impulso de nuevos valores políticos que inciden en la política gubernamental de educación superior; y, la creación del CONACES y la reinstalación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).

Subirats, 2014) que aumentan, hipotéticamente, las probabilidades de romper con la estabilidad y/o continuidad de las políticas pero también de procesos políticos como la gobernabilidad. Para efectos de este trabajo, los cambios de paradigmas implican necesariamente cambios de políticas para diferenciarlos de cambios en las políticas, a lo largo de sus trayectorias (Del Castillo, 2020). Los primeros, implican necesariamente la sustitución de viejas políticas por unas nuevas, derivado, en el caso que nos ocupa, de que los valores políticos de políticas (*policy values*)⁵ cambiaron.

Tomando en consideración las coordenadas teórico-analíticas escritas arriba, la tesis central que orienta este trabajo sostiene que aún y cuando entre 2018 y 2024 se registraron cambios políticos⁶ y de políticas no incrementales, la gobernabilidad de la gestión de la educación superior no se fracturó, en buena parte derivado de la creación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES), previsto en el artículo 52 de la Ley General de Educación Superior, aprobada en abril de 2021, espacio en el cual la ANUIES funge como parte del Secretariado Técnico junto con la titularidad de la Subsecretaría de Educación Superior y como tal una de sus principales funciones son: convocar junto con la persona titular de la Subsecretaría de Educación Superior a las reuniones ordinarias y extraordinarias, coadyuvar a la construcción de consensos y, facilitar los procesos de implementación de las políticas gubernamentales en articulación y diálogo con la autoridad educativa federal.

En esta línea, consideramos que la ANUIES, a sus 75 años de su creación, si bien se mantiene como una instancia que representa y hace valer la agenda de las instituciones de educación superior públicas y particulares y

.....
5 Desde una perspectiva política de valores que se asume en los estudios de políticas, como una de sus singularidades, se entiende por valores políticos aquellos deseos y metas asignadas a las políticas gubernamentales, que sirven como principios rectores en la vida de las personas (Schwartz citado en Linda Courtnay y Alan Fenna (2019: 9).

6 El primer cambio político se registró a partir del triunfo electoral de un nuevo gobierno encabezado por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), en julio de 2018 y su llegada al poder el 1º de diciembre, los cuales representan conceptualmente un cambio político, que detonó, a su vez, una transformación significativa en los valores políticos, en las dimensiones jurídico-legales, política y de políticas. De aquí que, asumamos que la alternancia de gobierno en el 2018 generó a nivel de las políticas gubernamentales cambios no incrementales (Dente y Subirats, 2014).

ha coadyuvado en la gobernabilidad y en algunos casos a la gobernanza⁷ de las instituciones de educación superior (IES) a nivel nacional, hoy los cambios políticos le imponen el desafío de blindar su rol político fundacional a propósito de continuar contando con estudios y propuestas de políticas que iluminen las rutas de cambio que aseguren el sentido público de la educación superior en México.

Este trabajo está organizado en tres partes. En la primera se describen las principales aportaciones de la ANUIES a las políticas de educación superior durante los últimos cuatro proyectos económicos de México (1950- 2024), según su contribución a la definición de los problemas de la educación superior, la formulación de alternativas de solución y su implementación. En la segunda parte, se analizan las implicaciones de los cambios en los valores políticos del último proyecto político-económico en el rol de la ANUIES, en interacción con el CONACES, destacando las fortalezas y límites de este Consejo para establecerse como la principal instancia coordinadora y de naturaleza colegiada de la educación superior en el país. La tercera parte, plantea una serie de reflexiones sobre los retos, oportunidades y riesgos futuros de la ANUIES en los próximos 25 años para incidir, en su calidad de asociación civil, en el desarrollo de políticas de educación superior que, sin perder su naturaleza pública, aporten, entre otras cosas, a la expansión de la matrícula con gratuidad, inclusión, igualdad sustantiva de género e interculturalidad.

.....
7 De acuerdo con Aguilar Villanueva (2020), la gobernabilidad y la gobernanza tienen el mismo objeto de conocimiento que es el proceso de gobernar. Pero son diferentes en sus análisis, explicaciones y en su propuesta de solución. La gobernabilidad denota la probabilidad de que el gobierno dirija a su sociedad, busca incrementar la capacidad financiera y autoridad política de los gobiernos y controlar al mismo tiempo el flujo de las demandas y expectativas de la sociedad. Por su parte, la gobernanza incluye y valora el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones de interés público mediante el diálogo como su compromiso con la realización de las decisiones públicas, todo lo cual es un proceso estructurado por las instituciones y por el conocimiento.

1. ANUIES y las políticas de educación superior (1950-2024)

La ANUIES ha tenido un papel central en el desarrollo de los tres aspectos clave de una política pública⁸, apoyándose de dos dimensiones que orientan su rol: 1) la coordinación interinstitucional; y 2) la interlocución con el gobierno, organismos no gubernamentales e instancias internacionales. Respecto a la primera dimensión, se explora la estructura y dinámicas organizacionales de la Asociación para propiciar la comunicación y coordinación entre sus asociadas a fin de generar acuerdos, articular esfuerzos y dar seguimiento a las iniciativas en temas educativos, de investigación y vinculación. La segunda dimensión, se refiere a las actividades que evidencian la interacción con el gobierno y diferentes actores de la educación en el ámbito nacional e internacional a fin de representar los intereses de sus asociadas.

La ANUIES ha tenido atribuciones normativas para participar en la formulación e implementación de políticas públicas. En su primer estatuto su principal finalidad fue el estudio de los problemas generales de la enseñanza superior en México y la adopción de propuestas y recomendaciones que mejoren sus servicios. Posteriormente, su estatuto tuvo ocho reformas (1961, 1991, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010 y 2013) que le sumaron atribuciones para participar en la definición e implementación de políticas públicas, además de reconocerle como organismo coordinador de las universidades e IES entre sí y de interlocución con los sectores gubernamentales y económicos.

De acuerdo con González y González (2021), la reforma realizada al estatuto de la ANUIES en 1991 incorporó entre los fines de la Asociación el de participar en la concertación de políticas, programas y proyectos, mientras que la reforma de 1998 precisó el fin de proponer, articular, concertar y diseñar programas, proyectos y políticas de Estado para la educación superior y estableció como objetivo encargarse de estudios estratégicos como insumos para las políticas, la planeación, el desarrollo con calidad y la promoción de cambios, el cual se mantiene vigente, sumando el estudio

.....
8 Para los propósitos de este trabajo, una política pública es definida como una construcción analítica que implica reconocer al menos tres aspectos clave: 1) el origen o razón de ser de la política, que está en el problema público; 2) la propuesta de intervención, que depende de la definición del problema (Parsons, 2007); y 3) su puesta en marcha, que requiere de ciertas condiciones de factibilidad (Majone, 1997).

en temas de ciencia, tecnología e innovación. La última reforma realizada en el año 2013 adicionó los fines de contribuir a la formulación de los documentos estratégicos de la planeación nacional y estatal; coadyuvar a la implementación de los programas y proyectos nacionales y estatales en materia de educación superior, ciencia, tecnología e innovación; apoyar los sistemas regionales y estatales de educación superior y fomentar el vínculo de las asociadas con los sectores social y privado, nacionales y extranjeros.

En la práctica, los estudios y diagnósticos realizados por la ANUIES han servido de base para plantear diversas recomendaciones de política y de reformas al sistema de educación superior del país, la mayoría de las propuestas que han llegado a concretarse son las que coinciden con las directrices, los valores y ritmos del cambio de política de los gobiernos en turno. El contexto socioeconómico y político del país permite comprender en parte cómo fue que una asociación civil logró tener un importante papel en la configuración e implementación de políticas dentro del sistema de educación superior en el país, pero también cómo su actuar, en términos de *policy* (acciones y decisiones a nivel técnico), ha estado supeeditado a las dinámicas de los cambios en la *polity* (marco normativo) y las *politics* (proceso político y valores), que si bien puede leerse como el resultado de un proceso de adaptación a las nuevas prioridades y valores gubernamentales, encarna un riesgo potencial para representar con independencia los intereses de sus asociadas, para innovar y mantener su autonomía operativa.

Por ejemplo, durante el modelo de sustitución de importaciones (1940-1970) la ANUIES realizó el “Diagnóstico preliminar de la educación superior en México”, el documento “Objetivos de la educación superior” y el primer anuario estadístico de la educación superior, a partir de los cuales planteó recomendaciones orientadas a mejorar la cobertura, la inversión en la educación técnica y básica en apoyo a la industrialización, la infraestructura, el financiamiento y la planeación como instrumento para el desarrollo de las IES, sin embargo, solo la propuesta de impulsar la planeación se vio reflejada en la creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (CPNES) y de unidades de planeación y estadística en algunas de sus instituciones afiliadas, acciones que coincidían con los valores de un Estado proteccionista, promotor de la planeación y la autonomía productiva.

Durante el periodo de 1950 y 1970, el rol de la ANUIES estuvo centrado en acciones para fortalecer la coordinación interinstitucional de sus asociadas, mediante la habilitación de espacios de encuentro, como las sesiones de la Asamblea General, y mecanismos para el intercambio de información a través del CPNES y las unidades de planeación, mientras que el rol de interlocución de la Asociación con el gobierno y otras instituciones estuvo limitado a la presentación de documentos con recomendaciones de mejora (ANUIES, 2010; Pallán, 2010; Barrón y Fresán (Coords.) y Rodríguez, 1998).

Durante el modelo desarrollista (1970- 1981) la interlocución de la Asociación con el gobierno se fortaleció y derivó en acciones como la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y del Colegio de Bachilleres (COLBACH), la promulgación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978), la modificación a la Ley Federal del Trabajo para regular el papel de los sindicatos y el desarrollo de programas de formación docente de universidades estatales, mientras que su papel en la coordinación interinstitucional posibilitó el desarrollo de estudios y acuerdos entre sus afiliadas para establecer la planeación desde la perspectiva de una reforma universitaria que contemplara la problemática política estudiantil, la politización en los campus e impulsara un modelo de organización descentralizado más eficiente y eficaz, lo cual redundó en la creación del Sistema de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), Consejos Regionales de Planeación de la Educación Superior (CORPES) y las Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

Los principales logros de los años setenta coincidían con los valores de igualdad e inclusión social de un Estado interventor y planificador, que buscaba evitar la politización de los principales centros de formación universitaria asentados en la capital del país y alentar la descentralización de los servicios educativos, sin embargo, la crisis por la deuda externa, la devaluación, la inflación y los recortes de finales de los setenta y principios de los ochentas, aunado a la falta de resultados del sistema de planeación nacional, la escasa capacidad para colocar nuevos temas en la agenda y la relevancia que tomó la Subsecretaría para la Educación Superior y la Investigación Científica (SEIC) de la SEP en la toma de decisiones, hizo que se percibiera que la Asociación tuviera una escasa participación en el desarrollo de programas o políticas clave en el sector (Didriksson, 2000).

Durante los años noventa, en respuesta a una crisis en el financiamiento de la educación superior y las dos décadas de los años dos mil, es decir, las tres décadas del llamado periodo neoliberal, instalaron en la agenda de las políticas de la educación superior los valores de calidad, eficiencia y eficacia. Durante estos 30 años, la coordinación interinstitucional y la interlocución de la asociación con el gobierno se fortalecieron a medida que incrementaba el número de encuentros, foros, seminarios y sesiones extraordinarias de la Asamblea General de la ANUIES para analizar temas de interés común y se avanzaba en el desarrollo de propuestas orientadas por el concepto de la sociedad del conocimiento donde la innovación, la competitividad, la prospectiva y colaboración en red eran considerados claves, trayendo consigo el desarrollo de documentos como *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Estudio de carácter prospectivo, Aportaciones de la ANUIES al Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 y al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Consolidación y Avance de la Educación Superior en México. Elementos de Diagnóstico y Propuestas y Evaluación, Certificación y Acreditación en la Educación Superior de México, Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, a través de los cuales la Asociación definía y buscaba colocar nuevos temas de educación superior en la agenda política del cambio.

A nivel de propuestas destacan aquellas que buscaban fortalecer la vinculación de las IES con la micro, pequeña y mediana empresa; establecer mecanismos de colaboración con organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial; el desarrollo de programas para la formación del capital humano en las IES; la internacionalización académica; la investigación; la educación continua; los estímulos y reconocimiento al personal académico; así como la evaluación y la acreditación de programas académicos. Durante este periodo se logró la ampliación del presupuesto a la educación superior y el compromiso de representantes políticos para mantenerlo.

En cuanto a la implementación de iniciativas destaca la creación del Sistema Nacional de Información para la Educación Superior (SINIES), de la Red Nacional de Educación Media Superior (RNEMS) y la Red Nacional para la Internacionalización de la Educación Superior (RNI), de los CIEES⁹;

.....
9 Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.

el CUIPIA¹⁰ y el CIESP, del Sistema Nacional de Educación a Distancia, la creación del COPAES¹¹ para regular los procesos de acreditación de los programas académicos de las IES así como la implementación de diversos programas para la formación y mejoramiento del profesorado de las IES. Lo anterior estableció una estructura operativa que, además de coincidir con los valores del proyecto económico, buscaba robustecer la coordinación interinstitucional ejercida por la Asociación.

En 2018, el nuevo proyecto político de México trajo consigo cambios que reconfiguraron la relación del gobierno con instituciones particulares y asociaciones civiles como la ANUIES. El gobierno federal tomó un papel rector en los asuntos públicos, enarbolando valores como la justicia social, la austeridad, la transparencia y rendición de cuentas, la excelencia, la mejora continua, la inclusión y la equidad social. En materia educativa, las prioridades fueron expandir la oferta educativa y definir nuevos mecanismos de coordinación y evaluación para la mejora continua, reflejados en proyectos federales como la creación del CONACES¹², como un órgano colegiado de deliberación y consenso para acordar acciones que impulsen la educación superior del país; y la instalación, en diciembre de 2021, del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES).

Durante el periodo de 2018 a 2024, las acciones de coordinación interinstitucional realizadas por la ANUIES se han caracterizado por respaldar los valores y la agenda del gobierno federal, tales como promover la transparencia y rendición de cuentas entre sus asociadas en un marco donde el manejo ético de los recursos públicos es una prioridad; además de impulsar la formación en temas de cultura de paz, derechos humanos y violencia de género. La Asociación también ha trabajado en un modelo para avanzar en la cobertura y gratuidad de la educación superior, y ha contribuido a la formulación de instrumentos normativos y de planeación estratégica del gobierno federal, como la Ley General de Educación Superior propuesta por la SEP en el seno de ANUIES y en el despliegue de los proyectos clave contemplados en dicha Ley.

Su rol de interlocución con el gobierno tuvo un giro al convertirse en parte de un Consejo Nacional coordinado por el gobierno federal a través

.....
10 Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines.

11 Consejo para la Acreditación de la Educación Superior.

12 Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior.

de la Secretaría de Educación Pública, mediante el ejercicio de un Secretariado Técnico conjunto encargado de la coordinación operativa del Programa Anual de Trabajo (PAT) propuesto por la SEP y aprobado por los miembros de CONACES, lo que plantea el riesgo de priorizar en las tareas de seguimiento e implementación, por sobre las relaciones de diálogo para definir necesidades, problemas y alternativas de solución.

2. ANUIES y el CONACES

La Ley General de la Educación Superior (LGES) de 2021 significó un cambio político y jurídico normativo. En principio, retomó la perspectiva de derechos establecida en el artículo 3º constitucional (2019), bajo la cual se establece por primera vez en la historia de México, que la educación superior es un derecho humano, es obligatoria y gratuita. Este cambio implicó a su vez ajustes estratégicos en la ANUIES, en su estructura organizacional y en las dinámicas de coordinación e interlocución entre las universidades e IES con el gobierno para tomar decisiones, formular e implementar políticas públicas. Entre otras cosas, esta Ley establece los criterios para el desarrollo de políticas públicas en el tema de la educación superior con visión de Estado y delinea las bases para implementar ocho proyectos clave¹³ para la transformación de la educación superior, entre ellos el CONACES.

La LGES otorga a los gobiernos, federal y estatales atribuciones exclusivas para la coordinación, colaboración e implementación de iniciativas sobre temas específicos, sin embargo, para incidir en la formulación e implementación de estrategias y acciones de política requieren ser parte del CONACES, el cual se establece como el principal órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso entre universidades, IES y autoridades educativas para acordar las acciones y estrategias que impulsen el

.....
13 1) el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES); 2) la reinstalación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y la creación del ESCOEPES; 3) el Programa de Ampliación de la Oferta de la Educación Superior (PAOES); 4) el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES); 5) el Sistema Integrado de Información de la Educación Superior (SIIES); 6) el Registro Nacional de Opciones de la Educación Superior (RENOES); 7) el diseño del Espacio Común de la Educación Superior (ECOES); y el Programa Nacional de Educación Superior (PRONES) y de los Programas Estatales.

desarrollo de la educación superior (CONACES: 2021). Una labor que, hasta antes del 2021, desempeñaba parcialmente la ANUIES.

Una de las fortalezas y al mismo tiempo una limitación del CONACES es la estructura organizacional de la que se apoya, la cual está integrada por la titularidad de la SEP, que es quien coordina el CONACES, los titulares de la Subsecretaría de Educación Media Superior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (actualmente Secretaría de Ciencias, Humanidades, Tecnología e Innovación, SECIHTI); autoridades educativas locales, titulares de la UNAM, de la UAM, del IPN, de la UPN y del TecNM; tres personas titulares de instituciones públicas de educación superior; una persona titular de instituciones particulares de educación superior, siete personas en representación de asociaciones nacionales de las universidades e IES públicas y particulares; tres integrantes del personal académico; y tres estudiantes, todos en representación de cada subsistema de educación superior. Adicionalmente, CONACES tiene un Secretariado Técnico conjunto encargado de la coordinación operativa y se organiza geográficamente en seis regiones, seis consejos regionales de apoyo para la coordinación, puede organizar comisiones de trabajo para abordar temas específicos y se apoya de las COEPES para recibir propuestas conforme a las necesidades del desarrollo estatal y regional, así como para diseñar e implementar programas, proyectos, acciones estratégicas y políticas que se acuerden dentro del Consejo.

Considerando lo anterior, el CONACES realizaría actividades tanto de coordinación interinstitucional como de interlocución directa del gobierno con las IES a fin de discutir, formular e implementar políticas públicas en el sector. Respecto a la configuración y el rol ejercido hasta ahora por ANUIES, el CONACES tendría las siguientes fortalezas:

1. Posibilita una auténtica coordinación nacional del sistema de educación superior al integrar a la mayoría de IES públicas y particulares de distintos subsistemas de la educación superior (universidades federales, universidades públicas estatales, universidades interculturales, universidades politécnicas, la universidad pedagógica nacional y tecnológicos federales y descentralizados), además de incluir la representación de los principales receptores de las políticas y programas de la educación superior como son los estudiantes y docentes. Lo anterior dota de representatividad, legitimidad y factibilidad política para implementar intervenciones de política con alcance nacional.

2. Facilita la formulación de políticas que consideren las particularidades regionales, de subsistema e institucionales pues a través de su organización regional y las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior o instancias equivalentes puede integrar en una propuesta nacional los resultados de los procesos de deliberación y de la formulación conjunta de recomendaciones y estrategias regionales.
3. Establece mecanismos de interlocución directa entre las IES y el gobierno, facilitando por un lado el flujo de información sobre las condiciones, visiones, necesidades y propuestas de los diferentes actores de la educación superior hacia las autoridades gubernamentales y, por otro lado, formaliza el compromiso de las autoridades en acuerdos institucionales.
4. Posibilita por su organización en consejos regionales y su apoyo en las COEPES, la construcción de procesos participativos y de consulta regionales y estatales como una forma de recoger opiniones de las autoridades estatales, establecer consensos y comunicar los alcances del cambio a través de procesos de sensibilización.

Por otro lado, los límites de CONACES, respecto a la configuración y rol de ANUIES, son los siguientes:

1. La estructura organizacional sobre la que se apoya el CONACES es de alta complejidad no solo por la cantidad de IES y autoridades estatales que agrupa, sino por la diversidad de los subsistemas y de las propias IES. Lo anterior pone de manifiesto el riesgo de que los espacios de deliberación se conviertan en espacios de comunicación unidireccional, donde la agenda, los planes de trabajo, los acuerdos y el sentido de la toma de decisiones este predefinida por quien normativamente coordina el Consejo.
2. CONACES no tiene atribuciones para desarrollar estudios e investigación académica sobre los principales problemas de la educación superior. Más allá de la integración de un sistema de información y el reconocimiento del Secretariado Técnico conjunto, tampoco cuenta con una estructura propia ni mecanismos para implementar o dar seguimiento a estrategias y políticas de educación superior. En este sentido, tendrá que apoyarse de otras instancias como ANUIES para realizar estudios de factibilidad, fundamentar la toma de decisiones, formular intervenciones de políticas y facilitar su implementación.

3. Las COEPES, tienen una historia que datan de los años noventa y que en diferentes momentos han enfrentado problemas operativos y dificultades para articularse con el gobierno federal. La autonomía y las diferencias de los gobiernos estatales para definir su propia política requieren que el CONACES se apoye de la experiencia de ANUIES en este tema para prever posibles problemas y generar los cambios en las normativas estatales que sean necesarios.
4. A diferencia de ANUIES, cuya adhesión de sus asociadas es voluntaria y responde a la identificación de una necesidad de la propia universidad o IES que solicita su ingreso, en CONACES, la participación de sus integrantes está dada por un mandato normativo (CONACES:2021), lo cual no siempre apoya los procesos de diálogo e involucramiento, por lo que será indispensable considerar mecanismos para que todos sus integrantes identifiquen la utilidad de su adhesión y comparta un sentido de acción compartido.

3. La ANUIES hoy: retos, oportunidades y riesgos futuros

Actualmente la ANUIES, acompaña y asume el cambio de valores políticos en la educación superior y sus políticas. Vive una transición producto del conjunto de cambios de naturaleza no incremental que se denotaron a partir del segundo semestre de 2018, con el triunfo y la llegada de un nuevo gobierno caracterizado por desmontar la lógica decisional del pasado e implementar otra orientada por nuevos valores políticos. Este cambio político, impulsó el tránsito de viejos valores sustentados en la calidad, eficiencia y eficacia a nuevos construidos desde la lógica de la educación superior como derecho humano, como son: la inclusión, la igualdad sustantiva, la gratuidad, obligatoriedad, interculturalidad, como parte de un gran compromiso del Estado mexicano con la justicia social, de aquí el lema gubernamental de “primero los pobres”.

La estrategia política de la ANUIES, actualmente, se encuentra establecida en el documento “Compromiso Común por el Futuro de la Educación Superior Mexicana (ANUIES: 2024). Esta construida a partir de los nuevos valores políticos de las políticas gubernamentales de educación superior y

se sustenta en once ejes estratégicos¹⁴ a fin de “encontrar la ruta adecuada para construir una mejor educación superior para México” (ANUIES:2024, 19) a partir de una reflexión renovada desde los derechos humanos asumiendo que la cobertura, el financiamiento y la excelencia, son temas vigentes en la agenda de la educación superior a nivel nacional y que a partir de dicha estrategia será posible revertir los grandes problemas públicos que se manifiestan como “disparidades sociales, económicas y culturales que han generado situaciones de exclusión, precariedad y desigualdad en el sistema de educación superior” (ANUIES: 2024, 23).

En el marco del CONACES, la ANUIES tiene frente a sí nuevos retos y oportunidades para fortalecer estratégicamente su rol en la formulación e implementación de nuevas políticas que contribuyan a un modelo de educación superior de alto impacto público y por tanto en beneficio de la sociedad. Algunos de ellos son:

- Evitar configurarse solo como una parte de CONACES, para lo cual deberá fortalecer su estructura interna y su agenda institucional a fin de responder a los valores y ejes de desarrollo nacional pero también para advertir de las necesidades de las universidades e IES en México no consideradas en la agenda del Consejo, así como ser menos vulnerable a los futuros cambios de gobierno y los posibles cambios en los valores políticos y en las normativas.
- Fortalecer sus capacidades para estudiar los problemas de la educación superior y formular alternativas de solución específicas y viables, esto implica desarrollar estudios diagnósticos integrales desde un enfoque prospectivo y de políticas públicas, además de mantener una postura independiente y propositiva frente al gobierno.
- Generar sinergias con instancias clave para el fortalecimiento de la educación superior en las próximas décadas, como la nueva SECIHTI, y establecer una agenda común en temas clave.

.....
14 Los 11 ejes estratégicos son: políticas públicas transversales que garanticen el acceso universal y gratuito a la educación superior; ampliación de la cobertura como medio estratégico para el bienestar social y el progreso del país; armonización del modelo educativo como plan principal para lograr la formación integral del estudiante; certeza financiera; revalorización del talento humano docente, de investigación y de administración en las IES; fortalecimiento de la infraestructura física, tecnológica y digital; salvaguarda de la autonomía universitaria; gobernanza institucional; colaboración y alianzas estratégicas; aseguramiento de estándares y mejora continua para la excelencia; y, cumplimiento efectivo del marco constitucional y de la LGES.

- Llevar temas y propuestas a los espacios de CONACES para su discusión y generación de acuerdos que puedan ser aplicables para todo el sistema de educación superior en el país.
- Constituirse en una instancia política de la política de educación superior para identificar los puntos críticos del sistema de educación superior, muchos de los cuales explicarían y evitarían el fracaso de iniciativas implementadas en el pasado y que ahora se buscan reactivar como las COEPES, el sistema de información y de planeación nacional, para ello será fundamental documentar la experiencia de ANUIES a lo largo de su historia.

Ha iniciado un nuevo periodo gubernamental en octubre de 2024, que da continuidad a la lógica decisional que inició en 2018, con lo cual se abre la oportunidad de valorar los aciertos del pasado y repensar la orientación de nuevas políticas de educación superior: una fundamental sin duda y que no puede dejar de atenderse es la política de financiamiento, a fin de dar certidumbre al quehacer sustantivo de las IES de México.

Bibliografía

- Acosta, A., (2000). La ANUIES y el proceso de traducción de la agenda de políticas de educación superior, 1950-2000, *Revista de Educación Superior*, Num. 116, Volumen 29 • Octubre - Diciembre de 2000.
- Aguilar Villanueva, L. (2020), *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- ANUIES (2000). *La Educación Superior en el Siglo XXI Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*. México: ANUIES
- ANUIES (2010). *La ANUIES crece. Reseña histórica*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. [chrome-extension://efaidnbnmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bibliotecadigital.cin.edu.ar/server/api/core/bitstreams/b3845e07-0124-4b49-9ecd-bc8d43c09ba4/content](https://bibliotecadigital.cin.edu.ar/server/api/core/bitstreams/b3845e07-0124-4b49-9ecd-bc8d43c09ba4/content)
- ANUIES (2018). *Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para Renovar la educación superior en México*. México: ANUIES. 181pp.
- ANUIES (2024). *Compromiso común por el futuro de la educación superior mexicana. Trazando una ruta a 2030*. México. ANUIES. 135pp.
- Barrón, J., & Fresán, M. (Coords.). (2000). *La ANUIES en la línea del tiempo: 50 años de historia*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and Models of Public Policy Making*. EUA: M.E. Sharpe.
- Courtenay, L. y Alan Fenna (2019). *Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective*. EUA: Edward Elgar. 198pp.
- CONACES (2021). Lineamientos para la operación y funcionamiento del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior.
- Del Castillo, G. (2014). Una perspectiva de Política Pública para el análisis de problemas públicos complejos, en el Congreso Nacional de Ciencias Sociales "La construcción del futuro. Los retos de las Ciencias Sociales en México, COMECSO, 24-28 de Marzo.
- Del Castillo, G. (2020). "¿Por qué pensar en enfoques alternativos de política pública a la luz de un debate renovador e innovador de las ciencias sociales?", en Rodrigo Salazar-Elena (coord.). *Política y políticas públicas*. México: FLACSO-México, pp.39-54.
- Dente, B. y Joan Subirats (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Didriksson, A. (2000). Planeación y prospectiva de la educación superior: el itinerario de la ANUIES, *Revista de la Educación Superior*, 116, Volumen 29 • Octubre - Diciembre de 2000.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of economics policymaking in Britain, en *Comparative Politics*, 3, vol. 25, abril, 275-296.
- Hernández P. y Hernández L., (2021). El sistema de educación superior en México. Setenta años de historia de la ANUIES a través de las reformas a su Estatuto (1950-2020), *Revista de la Educación Superior* 201, vol. 51, pp. 1-50, <https://doi.org/10.36857/resu.2022.201.2019>
- Huerta, M. y Chávez M., (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años, *Análisis Económico*, vol. XVIII, 37, primer semestre, pp. 55-80, Universidad Autónoma Metropolitana, México
- Pallán Figueroa, C. (2010). La ANUIES y su presencia en la educación superior nacional. *Confluencia* 171, Marzo/Abril de 2010: En conmemoración por los 60 años de la ANUIES. ANUIES.
- Rodríguez, R. (1998). Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995, en: Magdalena Fresán Orozco (ed.), *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*, México, ANUIES, 1998, págs. 167-205.
- Secretaría de Educación Pública (abril 2020). SEP y ANUIES presentan respuestas de las Instituciones Públicas de Educación Superior en México para enfrentar la crisis del COVID-19

La gobernanza corporativa: una nueva etapa de la ANUIES

Germán Álvarez Mendiola

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha desempeñado un papel crucial en México a lo largo de su historia. Desde su fundación, ha mantenido una relación dinámica y multifacética con los diferentes gobiernos federales, adaptándose a los cambios políticos y sociales del país. Considerada como una “organización híbrida” en el campo de la educación superior que actúa simultáneamente como grupo de interés, *think-tank* y representante de las instituciones de educación superior (IES) que la integran, la ANUIES se inserta en un orden político y social mayor con capacidad para amoldarse a los diferentes ciclos de la gobernanza y de las políticas públicas, oscilando entre la defensa de los intereses de sus miembros y el apoyo a las políticas gubernamentales (Acosta, 2015; Álvarez, 2015; de Vries, 2015).

La celebración de su 75 aniversario brinda una oportunidad para reflexionar sobre su papel en los años recientes y examinar los cambios en sus vínculos con el gobierno federal, especialmente su lugar en la nueva gobernanza de la educación superior que ha emergido con la llegada al poder del bloque político articulado en torno al partido Morena.

En este contexto, este trabajo explora la emergencia de una nueva gobernanza de la educación superior que incorpora a la ANUIES, pero que ha producido una situación paradójica: su agenda ha logrado una penetración sin precedentes, pero las condiciones e instrumentos de política pública para ponerla en práctica son casi inexistentes.

La nueva fase de las políticas: Desmantelamiento y cambio de paradigma

Con el retorno del PRI a la Presidencia de la República en 2012, comenzó una breve etapa, en cierto sentido transicional a la que vendría poco después con el gobierno de López Obrador. En sus primeros años, el gobierno de Peña Nieto mantuvo el énfasis en el paradigma evaluativo asociado a financiamientos extraordinarios, pero las políticas pronto dieron un giro restrictivo: el ritmo de crecimiento de la matrícula se redujo, los programas de financiamiento extraordinario se reestructuraron y sufrieron fuertes recortes, y la dinámica de ampliación de los recursos ejercidos decayó. En esta etapa el desmantelamiento de la política de evaluación e incentivos comenzó, la ANUIES fue perdiendo relevancia ante el gobierno federal, y sus propuestas sobre una nueva generación de políticas con visión de Estado y responsabilidad social fueron desestimadas.

A partir de 2018, con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, comienza propiamente una nueva fase de la educación superior y de la ANUIES. El desmantelamiento del paradigma evaluativo de políticas en la educación superior iniciado en el gobierno anterior se intensificó y la política de austeridad llevó a la cancelación de programas extraordinarios, desapareciendo la política de evaluación y acreditación de programas asociada a financiamientos específicos, y afectando la calidad, la ampliación de matrículas, el desarrollo docente, la inclusión y la equidad, y la atención a los problemas estructurales de algunas instituciones de educación superior (IES) públicas.

A pesar de esto, el gobierno federal coincidió con ideas de la ANUIES sobre inclusión y responsabilidad social, expresadas desde 2012 en el documento *Inclusión con Responsabilidad Social. Una Nueva Generación de Políticas de Educación Superior*. Es una etapa de contradicciones: las agendas legislativa y gubernamental retomaron temas de la ANUIES y se declaró la universalización y gratuidad de la educación superior, pero no se destinaron los recursos necesarios.

El gobierno de AMLO realizó un giro sustantivo en las políticas de educación superior, revirtiendo una política de Estado que se había mantenido desde la década de los noventa, instaurando nuevas reglas del juego y endureciendo la austeridad. Se desmantelaron políticas previas, argumentando ineficacia, corrupción o la ideología del régimen anterior (De Vries,

2024a, 2024b). El desmantelamiento es un proceso intencionado de cambios en las políticas públicas que reduce el número de instrumentos de política, contrae los recursos financieros de una determinada área o elimina sus regulaciones e instituciones previas (Bauer y Knill, 2012). Este proceso de “desmodernización” es contrario al modelo racional de conducción y regulación de la educación superior (De Vries, 2024b).

En el plano nacional, se desarrolló un tipo de populismo bajo una amorfía ideológica de izquierda. En la educación superior, la penetración del populismo fue menor debido a su autonomía sectorial, pero la gratuidad y la universalización, aunque con diversas lecturas, se enmarcan en el discurso populista del régimen, al igual que la creación de las Universidades para el Bienestar y la orientación hacia necesidades sociales y vinculación comunitaria.

El cambio de políticas se vio reforzado por la creencia en los “rendimientos decrecientes” del paradigma evaluador, en consonancia con la opinión de varios investigadores educativos sobre el agotamiento del modelo de relación entre el Estado y las IES (i.e. Muñoz, 2013; Álvarez y De Vries, 2014). La ANUIES aprovechó el cambio de gobierno para incidir en las políticas públicas, la normatividad, la coordinación sistémica y la creación de un sistema nacional de educación superior. Sin embargo, el avance de la agenda de la ANUIES no se ha traducido en políticas e instrumentos eficaces.

Transición del sistema político y del régimen: Hacia un nuevo orden

La transición del sistema político mexicano ha impactado la gobernanza en la educación superior. Se pasó de un sistema que avanzaba hacia la democracia a uno caracterizado por el predominio del Poder Ejecutivo, la alteración del equilibrio entre poderes y la captura de otros poderes por el partido hegemónico Morena.

El régimen hiperpresidencialista que se desprende de los cambios en el sistema político busca supeditar a diversas fuerzas políticas y sociales, mostrando hostilidad hacia la diversidad política. Se inclina hacia el ejercicio monopólico del poder, modifica la constitución para “blindar” sus políticas, muestra un respeto “a modo” del marco legal, no garantiza derechos humanos ni libertades fundamentales, amplía la participación militar,

ejerce coerción sobre medios de comunicación, emplea tácticas polarizantes, es opaco y desdeña información veraz (Becerra, 2024). En suma, se aleja de principios democráticos y se aproxima al autoritarismo.

El nuevo sistema político, aunque no es corporativista como el que emanó de la revolución mexicana, presenta rasgos de corporativismo estatal, como el control de grupos de interés, la subordinación de niveles subnacionales de gobierno, la reducción de la competencia electoral, la exclusión de la diversidad y la supeditación ideológica y organizativa de fuerzas sociales (Audelo, 2005; Linz, 2006). Algunas corporaciones sindicales, aunque no están unidas al partido oficial por estar prohibida legalmente la afiliación colectiva, han cerrado filas de lealtad en torno al poder ejecutivo.

La nueva gobernanza de la educación superior: Un entramado complejo

El concepto de gobernanza surgió en muchos países en la década de los noventa debido a la creciente complejidad de los sistemas de educación superior. La mayor participación de agentes del mercado y de múltiples *stakeholders* disminuyó, en teoría, la centralidad estatal en la toma de decisiones. La gobernanza expresa los cambios que surgieron en las formas de coordinar la educación superior, bajo los nuevos enfoques de la conducción a la distancia a través de la evaluación de indicadores e incentivos que trajo consigo el surgimiento de nuevas agencias y actores en el campo de las políticas públicas (Brunner, 2011). En términos prácticos, la gobernanza es un entramado complejo de actores, mecanismos de política e instrumentos que exige coordinación a través de jerarquías y niveles de gobierno, competencia, redes de confianza, mecanismos de autogobierno y gobierno corporativo (Brunner, 2011).

Desde otro punto de vista, la gobernanza es la combinación de los actores políticos, incluido el gobierno como actor central, para resolver problemas colectivos y dirigir la formulación de políticas (Capano, 2011). El papel del gobierno varía contextualmente, desde una conducción distante hasta una centralización del poder. Los cambios en la gobernanza, por tanto, alteran el equilibrio entre el gobierno y otros actores, así como los instrumentos de política utilizados (Capano, 2011). Los diferentes modos de gobernanza son dinámicos y evolucionan a medida que los gobiernos adaptan sus

“características arquitectónicas y herramientas políticas”. En ese sentido, son temporales, no permanentes (Capano, Howlett y Ramesh, 2015, p. 3).

En México, la gobernanza de la educación superior ha incluido históricamente a las IES públicas y privadas a través de la ANUIES. Sin embargo, el Estado mexicano no ha otorgado el “monopolio de la representación” (Schmitter & Lehbruch, 1992) pues, existen otras asociaciones y las instituciones individuales siempre han tenido cierto nivel de interlocución con el gobierno dentro de un patrón jerárquico a partir de su importancia política y académica.

La recentralización gubernamental en la educación superior mexicana indica un nuevo modo de gobernanza burocrático y corporativizado, que implica una suerte de retorno al paradigma interventor, lo que significa una mudanza en las matrices ideológicas: del neoliberalismo gerencialista al neointervencionismo (Acosta, 2024). En la nueva etapa, el gobierno intenta alinear a las instituciones con sus objetivos, negociando comportamientos bajo restricciones presupuestarias. Se configura así un tipo de intercambio político –lealtad por inclusión discursiva de varios elementos de la agenda de ANUIES– que procesa los intereses, demandas y conflictos de las instituciones de educación superior.

Estructura de la nueva gobernanza: La Ley General de Educación Superior (LGES) y el CONACES

La nueva gobernanza se ha estructurado a través de un profundo cambio en las reglas del juego. La Ley General de Educación Superior (LGES) de 2021 (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2021) definió al sistema de educación superior, estableció las funciones y obligaciones exclusivas y concurrentes de los diferentes niveles de gobierno, y planteó mecanismos de coordinación con autoridades estatales e instituciones de educación superior.

Asimismo, la LGES estableció tres subsistemas (universitario, tecnológico y normales e instituciones de formación docente), cada uno con niveles federal y estatal, subdivididos en instituciones autónomas, organismos descentralizados, órganos desconcentrados, dependencias que ofrecen servicios de educación superior e instituciones particulares. Adicionalmente creó el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior

(CONACES) y reactivó las Comisiones Estatales de Planeación de la Educación Superior (COEPES).

El CONACES es la pieza clave de la gobernanza corporativa. Incluye una amplia representación de las autoridades de educación superior en los niveles federal, estatal e institucional, pero es controlado por el gobierno federal. Adicionalmente, establece un Secretariado Técnico Conjunto integrado por la Subsecretaría de Educación Superior y la ANUIES. La participación de los actores institucionales se da a través de la asistencia rutinaria, en general irrelevante, a las reuniones del CONACES; la inclusión de algunos actores en las comisiones de políticas; la inserción orgánica de la ANUIES en el CONACES; y la intervención de una representación de instituciones en las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).

El diseño del CONACES genera cierta impresión de representatividad. No obstante, el protagonismo lo tiene el Subsecretario de Educación Pública Superior lo que, aunado a la enorme cantidad de representantes de las instituciones y de los niveles de gobierno (más de 150 personas), dificulta la deliberación y participación efectivas. Además, el CONACES tiene muchas obligaciones, pero pocos recursos y capacidad de acción.

La confección de la LGES contó con la participación de diversos actores y gozó de un extendido consenso en todos los niveles, incluyendo desde luego el de la Cámara de Diputados. Sin embargo, la prometedora aportación de los actores institucionales de la educación superior decayó una vez instalado el CONACES.

La gobernanza y las agendas de políticas del gobierno y ANUIES: Convergencias y divergencias

La nueva alineación de la ANUIES con el gobierno federal no podría entenderse sin tomar en cuenta la convergencia de perspectivas que se expresó en la normatividad, programas de gobierno y numerosos documentos de trabajo del CONACES. En general, hay afinidad en puntos clave como el acceso universal y gratuito, la ampliación de la cobertura, el financiamiento adecuado, la mejora de la calidad y pertinencia, y el establecimiento de un espacio común para el intercambio académico, la movilidad nacional e internacional de estudiantes y profesores, el reconocimiento de créditos, y la colaboración interinstitucional. Se trata de una retórica expansiva de la

educación superior, bajo un enfoque de derechos e igualdad entre las personas, con perspectiva de género, equidad e interculturalidad, y con una propuesta de constituir un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES). Estas ideas se tradujeron en 30 criterios de política, sin duda progresistas, pero que expresan un exceso de promesas sin instrumentos ni compromisos financieros específicos.

La inclusión de varios elementos de la agenda de la ANUIES en la legislación y en documentos oficiales debe ser interpretado como algo positivo. Sin embargo, se trata de avances en los niveles discursivo y normativo, pero no en los niveles programático, organizativo y operativo de las políticas, para seguir una distinción de los planos de las políticas educativas propuesta por Olac Fuentes en 1984 (Fuentes, 2023). El nivel discursivo es de gran relevancia pues constituye la argamasa intelectual de las interacciones entre la ANUIES, sus afiliadas y el gobierno federal, combina los propósitos reales, deseados e ideológicos, y apela a los intereses de diversos actores de la educación superior. El nivel normativo define el carácter y los propósitos de la educación superior, pero depende de los factores reales de poder y, por lo tanto, implica que el gobierno federal decida aplicarlos en el nivel programático y organizativo, esto es, el de los recursos materiales y humanos, y el de las medidas concretas.

Las tensiones actuales de la ANUIES con el gobierno federal

En el nuevo periodo de integración corporativa, la ANUIES tiende a la colaboración con el gobierno federal. Sin embargo, hay algunos temas irreductibles en torno a los cuales mantiene sus puntos de vista, lo cual ha planteado diferencias y tensiones con el gobierno federal y los estatales, como el financiamiento, la autonomía universitaria, los apoyos a la ciencia y el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), y el cumplimiento de la LGES.

Financiamiento: La cuestión central

El presupuesto para educación superior en México durante el gobierno de López Obrador ha experimentado una reducción del 2.4% en términos reales. Además, se han eliminado programas de subsidios extraordinarios y

el programa de becas Elisa Acuña, impactando negativamente en diversos rubros educativos.

A pesar de la contracción presupuestaria, IES públicas han enfrentado presiones para aumentar la matrícula y eliminar cuotas estudiantiles. La matrícula pública ha crecido poco entre 2019 y 2024 (3.5%), pero el presupuesto por alumno ha decaído. Se requería un incremento presupuestario para financiar la gratuidad y la universalización, pero el gobierno no solo redujo el financiamiento regular, sino que tampoco cumplió con la creación del Fondo de Gratuidad establecido constitucionalmente.

Ante esta situación, la ANUIES ha instado a mejorar los presupuestos para atender el crecimiento de matrículas y cumplir los objetivos de la educación superior (Redacción *Campus*, 2024, 24 de octubre), y ha propuesto un modelo de financiamiento con corresponsabilidad de los gobiernos estatales para garantizar recursos estables y superar las asimetrías financieras y el incumplimiento en las obligaciones estatales que generan crisis financieras en varias universidades (ANUIES, 2024). Además, la ANUIES solicitó medidas urgentes para apoyar a universidades en crisis financiera y ha abogado por la renovación de la política de financiamiento, con corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno y compromiso de las universidades para realizar reformas que permitan su sostenibilidad financiera a largo plazo (Redacción *Campus*, 2021, 9 de diciembre).

Junto con sus comedidas sugerencias para atender los problemas de financiamiento, la ANUIES ha promovido las acciones exigidas por el gobierno federal a las instituciones de educación superior públicas para mantener la disciplina presupuestal y aplicar medidas de austeridad (i.e. Redacción *Campus*, 5 de diciembre, 2024). Incluso su histórica demanda de generar presupuestos plurianuales (ANUIES, 2012) ha sido retirada.

A pesar de los esfuerzos de la ANUIES, no se ha logrado revertir la tendencia astringente del presupuesto. Sin embargo, su apoyo a universidades en crisis y su reacción ante recortes presupuestarios han tenido algunos resultados positivos, especialmente cuando se ha logrado la corresponsabilidad financiera de los estados. También su rápida reacción ante el enorme recorte presupuestal contenido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2025 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consonancia con la de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y otras instituciones, fue importante para lograr el compromiso político de la presidenta del país que evitó una estrepitosa caída presupuestal.

Autonomía universitaria: Un principio en riesgo

Durante el sexenio anterior, el gobierno federal mostró hostilidad hacia la autonomía universitaria, evidenciada por la eliminación inicial, luego enmendada, de la fracción sobre autonomía en la reforma al Artículo Tercero Constitucional y las críticas públicas del presidente a la UNAM y la Universidad de Guadalajara (UdeG). Además, hubo intentos de reformar leyes orgánicas de universidades autónomas en siete estados, con éxito solo en Veracruz, donde se le retiró la autonomía al Colegio de Veracruz (Flores, 2021). También se reportaron intromisiones en procesos de sucesión rectoral (Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y la Universidad Nacional Autónoma de México) e intervenciones de la Secretaría de la Función Pública en universidades autónomas (Universidad Autónoma de Aguascalientes).

Ante esto, la ANUIES ha defendido la autonomía universitaria, instando a relaciones respetuosas entre autoridades y universidades, y subrayando la necesidad de consultas previas y respuestas del máximo órgano colegiado ante iniciativas o reformas a las leyes orgánicas universitarias.

Apoyos a la Ciencia y el Conahcyt

Durante el sexenio anterior, la ANUIES colaboró con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Conahcyt para fortalecer el posgrado y el desarrollo de humanidades, ciencias y tecnologías (ANUIES, 2024), pero expresó su preocupación por la reducción de apoyos del Conahcyt a las IES, lo que afectó la investigación. En el nuevo sexenio, la ANUIES, a través de su Secretario General Ejecutivo, destacó que la creación de la SECIHTI era un paso importante para fortalecer la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación. Del mismo modo, externó que estaba dispuesta a colaborar con la SECIHTI para mejorar la calidad de la educación superior y promover el desarrollo científico y tecnológico en México.

La ANUIES destacó la necesidad de destinar más recursos a la investigación, fortalecer la formación profesional, promover la investigación científica y tecnológica, crear mecanismos para vincular la investigación con el sector productivo, fomentar la innovación y garantizar el acceso a

la educación superior (ANUIES, 2024, 21 de octubre; 2024, 23 de octubre; 2024, 2 de diciembre; 2024, 27 de enero).

Cumplimiento de la LGES: Un desafío pendiente

Recientemente, la ANUIES señaló que el marco legal está bien articulado con otros instrumentos normativos, pero “la realidad es que aún quedan muchos pendientes” (ANUIES, 2024, p. 114). Asimismo, asumió que la reforma al artículo 3º de la Constitución y la LGES “contemplan la gran mayoría de las aspiraciones y políticas a seguir para alcanzar una sociedad más justa, equitativa y próspera”. Sin embargo, concluyó que aún son un “desiderátum” y se requiere su “aplicación real y efectiva” (ANUIES, 2024, p. 123), lo que implica más recursos económicos y un mayor diálogo con las universidades.

A pesar del respaldo que la ANUIES ha dado a las políticas de educación superior en el gobierno anterior y en el actual, los temas irreductibles son un claro ejemplo de la posición defensiva y crítica que aún mantiene.

Conclusión: un futuro incierto para la ANUIES y la educación superior en México

El panorama que se ha abierto para la educación superior y la ANUIES está poblado de incertidumbres. Por un lado, el país vive un periodo de cambios profundos del sistema político por el retorno al hiperpresidencialismo, la alteración del equilibrio entre los poderes y la captura del sistema electoral, en un contexto de grandes dificultades en el desempeño económico de México. Por otro lado, la nueva etapa de gobernanza y políticas de la educación superior elimina el esquema anterior basado en evaluaciones e incentivos y ha dado lugar a un proyecto retórico que promete gratuidad y expansión del sistema, bajo una agenda temática progresista prometedora pero carente de mecanismos y financiamiento. En ese entorno, dado que los problemas financieros del gobierno federal no auguran que el Fondo para la Gratuidad pueda ser constituido en el futuro cercano, las IES públicas seguirán recibiendo fuertes presiones gubernamentales para acrecentar las matrículas, con el propósito de lograr las ambiciosas metas

de ampliación de la cobertura, exigiéndoles mayor eficiencia en el gasto y, probablemente, la diversificación de sus fuentes de financiamiento. El crecimiento de las opciones abiertas y en línea de licenciatura y posgrado será uno de los caminos, pero la posibilidad de abrir programas formativos de alta calidad se verá comprometida si no se cuenta con los recursos humanos y financieros necesarios.

Ante tal panorama, la nueva gobernanza será burocráticamente coordinada y el gobierno pretenderá resolver los problemas mediante planeaciones estatales y nacionales que tendrán poca capacidad de incidir efectivamente en la realidad. Fuertemente presionados, el sistema y sus instituciones quedarán librados a sus inercias, abriéndose anchas avenidas para conflictos potenciales. Para gestionarlos, la gobernanza corporativa cumplirá funciones de gobernabilidad con el fin de mantener el equilibrio y evitar crisis políticas en la educación superior.

En ese escenario probable, la ANUIES, jugará un papel decisivo en la contención de los problemas de las IES con el gobierno federal y los gobiernos estatales. Además, al coincidir en algunos puntos con el gobierno y estar inserta en el esquema de políticas y de gobernanza, podrá tener cierto margen para defender temas fundamentales para las IES, como el financiamiento y la autonomía, y criticar algunos aspectos de la implementación de políticas. El anuncio de la próxima inclusión de un rector de la UdeC como subsecretario de educación superior sugiere que el gobierno federal ha apostado por la gobernabilidad. Así, la gobernanza corporativa tendrá una función fundamentalmente estabilizadora más que operativa de las políticas. Ante esto, es previsible que la ANUIES adopte una postura realista y pragmática, acaso en espera de tiempos mejores.

Referencias

- Acosta, A. (2015). En G. Álvarez (Coord.). *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015*. (pp. 47-105). Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Acosta, A. (2024, 11 de abril). La disputa por la agenda: ideas e intereses. *Suplemento Campus Milenio*. Milenio. https://suplementocampus.com/la-disputa-por-la-agenda-ideas-e-intereses/?srsltid=AfmBOormC_Rq9wkC-kjWaBapaOjVyOI4Kn6J3kAfXLwNVLgIXk4VCGcxp.

- Álvarez, G. (2015). Introducción. La larga trayectoria de la ANUIES. En: G. Álvarez (Coord.). *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015* (pp. 13-44). Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. https://web.anuies.mx/descarga-libro-compromiso/descarga_ve.php.
- Álvarez, G. y De Vries, W. (2014). Un modelo agotado de relación entre el Estado y las instituciones de educación superior. En: H. Muñoz (Coord.). *La Universidad Pública en México, Análisis Reflexiones y Perspectivas* (pp. 37-54). Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L43_unipubmex/SES2014_LaUniversidadPublicaEnMexico.pdf.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo*. ANUIES. <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/LaEducacionSuperiorenelSigloXXI.pdf>.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2006). *Consolidación y avance de la educación superior en México*. ANUIES. <https://www.uacj.mx/DGPDI/Documents/PIFI/Años%20Anteriores/Doc%20Comp/ANUIES/ANUIES%20consolidacion%20y%20avance%20de%20la%20educacion%20superior.pdf>.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2012). *Inclusión con Responsabilidad Social. Una nueva generación de políticas de educación superior*. ANUIES.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2024). *Compromiso común por el futuro de la educación superior mexicana: trazando una ruta a 2030*. ANUIES. https://web.anuies.mx/descarga-libro-compromiso/descarga_ve.php.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2024, 21 de octubre). Educación superior será coordinada por SEP y próxima Secretaría de Ciencia y Tecnología. *Noticias IES*. https://www.anuies.mx/noticias_ies/educacin-superior-ser-coordinada-por-sep-y-prxima-secretara-de.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2024, 23 de octubre). Señala Secretaria de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación que la enseñanza de estas materias debe inculcarse a la infancia. *Noticias IES*. ANUIES. https://www.anuies.mx/noticias_ies/seala-secretaria-de-ciencia-humanidades-tecnologa-e-innovacin-que-la
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2024, 2 de diciembre). Trabajarán SEP y nueva Secretaría en la ampliación de matrícula en Educación Superior. *Noticias IES*. https://www.anuies.mx/noticias_ies/trabajarn-sep-y-nueva-secretara-en-la-ampliacion-de-matricula-en.

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2025, 27 de enero). SEP, SECIHTI, ANUIES y el CCE firman acuerdo para fortalecer la formación profesional y atender las necesidades del sector productivo nacional. *Noticias. ANUIES*. <https://www.anui.es/noticias/sep-secihti-anui-es-y-el-cce-firman-acuerdo-para-fortalecer-la>.
- Audelo, J.M Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual. En: M. A. López & D. Cienfuegos (Coords.). *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política* (pp. 1-24). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf>.
- Bauer, M. W., & Knill, C. (2012). Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. En M. W. Bauer, A. Jordan, C. Green-Pedersen y A. Héritier (Eds.), *Dismantling Public Policy: Preferences, strategies, and effects*. (pp. 30–51). Oxford University Press.
- Becerra, R, (Coord.). (2024), *El daño está hecho*. Grano de sal.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, (355), 137-159. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3638884>.
- Capano, G. (2011). Government Continues to do its Job: A Comparative Study of Governance Shifts in the Higher Education Sector. *Public Administration* 89(4):1622 – 1642. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01936.x>.
- Capano, G. Howlett M. y Ramesh M. (2015). Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities. En: Capano, G., Howlett, M., Ramesh, M. *Varieties of Governance. Dynamics, Strategies, Capacities* (pp. 3-24). Palgrave Macmillan.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2021). *Ley General de Educación Superior*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf.
- De Vries, W. (2015). La ANUIES y las políticas educativas. En G. Álvarez (Coord.). *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015*. (pp. 107-118). Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- De Vries, W. (2024a). Dismantling Science and Technology Policies in Mexico. En M. Morais de Sá e Silva & A. de Ávila Gomide (Eds.), *Public Policy in Democratic Backsliding* (International Series on Public Policy). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-65707-8_6.
- De Vries, W. (2024b). La desmodernización de la educación superior. En: Casillas, M. & López R. (Coords.). *Balance de las políticas de educación superior en la Cuarta Transformación (2018-2024)* (pp. 212-223). Editorial Transdigital. <https://www.editorial-transdigital.org/libros/balance-de-las-politicas-de-educacion-superior-en-la-cuarta-transformacion-2018-2024/>.

- Flores, J. (9 de diciembre, 2021). La autonomía universitaria en grave peligro. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=63649>
- Fuentes, O. (2023). La construcción, los niveles y los agentes de la política educativa. En M. Casillas (Comp.), *Olac Fuentes Molinar. El desarrollo de la educación superior en México y las políticas públicas*. Editorial Transdigital. <https://www.uv.mx/personal/mcasillas/files/2023/04/El-desarrollo-de-la-educacion-superior-en-Mexico-y-las-politicas-publicas.pdf>.
- Linz, J. (2006). El régimen autoritario. En Dieter Nohlen, Schultze, Rainer-Olaf *et al. Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos* (pp. 1180-1183), T. I, Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- Muñoz H. (2013, 24 de octubre). Políticas para cambiar la educación superior. *Suplemento Campus Milenio*, núm. 532. <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=1878>.
- Redacción Campus (2021, 9 de diciembre). ANUIES, ejemplo de transparencia universitaria ante la Cámara de Diputados. *Suplemento Campus Milenio*. <https://suplementocampus.com/anui-es-ejemplo-de-transparencia-universitaria-ante-la-camara-de-diputados/?srsltid=AfmBOooB-W-w->
- Redacción Campus (2024, 24 de octubre). ANUIES pide incrementar financiamiento a las Instituciones de Educación Superior. *Suplemento Campus Milenio*. https://suplementocampus.com/anui-es-pide-incrementar-financiamiento-a-las-instituciones-de-educacion-superior/?srsltid=AfmBOooL-sx-Q0BRkj_uCZEh62sq2XwHQdEcnw_ZuPuDXBbJKr2JqD21h.
- Redacción Campus (2024, 5 de diciembre). Universidades públicas mantendrán austeridad y disciplina en el gasto: Anuiés. *Suplemento Campus Milenio*. <https://suplementocampus.com/universidades-publicas-mantendran-austeridad-y-disciplina-en-el-gasto-anui-es/?srsltid=AfmBOorSu3kTR-Nrxn3RsC6LI5WHcZL0ztSAEiuoKNg2mqC3aQw923CSs>.
- Schmitter P. & Lehmbruch, G. (1992). *Neocorporativismo. Más Allá del Estado y del Mercado*. Alianza Editorial.

75 años de la ANUIES en el origen y destino de la educación superior mexicana

Angélica Buendía Espinosa

Introducción

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) nació formalmente en 1950, cuando la población del país era de 25 millones, la matrícula de educación superior ascendía a 32 mil estudiantes, 3 mil 800 de ellos mujeres, equivalente al 12%, y sólo 1.3 por ciento de los jóvenes accedía a cursar estudios superiores. La Asociación se fundó en la ya emblemática reunión de 26 representantes de universidades e instituciones de educación superior, realizada en la Universidad de Sonora. Tras su constitución, se realizó la Primera Reunión Ordinaria de la Asamblea General, con la aprobación de los estatutos, la designación del presidente, el entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Luis Garrido, y la propuesta de que la sede fuera la Ciudad de México (ANUIES, 2010).

Si bien, la ANUIES nació con el objetivo, entre otros, de analizar los problemas de la educación superior, con el paso del tiempo y, dado el protagonismo y la presencia de las universidades e instituciones de educación superior más importantes del país, particularmente la UNAM, su participación en el diseño de orientaciones y recomendaciones de política pública para la construcción y desarrollo de la educación superior, fue ganando terreno. El surgimiento, la expansión, las crisis y los cambios, en sus diferentes magnitudes, de este subsistema educativo, no pueden ser comprendidos sin la participación y la interlocución de la ANUIES con otros actores de la educación superior, el gobierno, los organismos no gubernamentales y la sociedad civil.

No obstante, la ANUIES no es un ente monolítico, se caracteriza por ser una organización compleja dada su integración por 244 universidades e IES tanto públicas como privadas de todo el país, que difieren en sus misiones, intereses, metas e ideas y posturas ideológico políticas en torno a la educación superior; y que aglutinan prácticamente el 80% de la matrícula inscrita en este nivel educativo. Se suma el tipo de relaciones que la Asociación construye con las esferas políticas en turno, en función de los cambios y continuidades que derivan de los procesos democráticos que ha vivido el país en, por lo menos, los últimos 25 años. Estas relaciones incluyen al gobierno federal, los gobiernos estatales y las organizaciones no gubernamentales que con el paso del tiempo se conformaron como parte del campo de la educación superior; casi siempre con la propia intervención de la ANUIES, tales como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval), así como los programas de política para el fortalecimiento de la educación superior, impulsados por la Secretaría de Educación Pública y, más recientemente, el Consejo Nacional para la Coordinación de Educación Superior (CONACES).

En esta reflexión se aborda parcialmente, dada la relevancia y profundidad de cada uno de los temas a tratar el cuestionamiento sobre ¿Cuáles son los problemas críticos reconocidos y emergentes que hoy enfrenta la educación superior mexicana, y cómo los contempla la ANUIES? A partir de la reconstrucción de la actuación y participación de la Asociación en el último sexenio del “cambio y la transformación”, se ofrecen algunos elementos para pensar el presente y futuro de la educación superior mexicana.

Breve apunte sobre la historia de un actor organizacional

La ANUIES ha sido definida como una “organización híbrida”, mezcla de grupos de interés, forma de representación política y mecanismo de gestión institucional para la implementación y la legitimación de las decisiones de política en el campo de la educación superior (Acosta Silva, 2015). En el campo de la educación también se reconoce como un actor político que comparte creencias y valores y que, en función del contexto político,

económico y social que involucra a las instituciones que la integran, así como de la legitimidad que ha logrado como el principal interlocutor con el gobierno y otros actores del ámbito político, ha influido en la formulación y evolución de las políticas públicas a lo largo del tiempo (Jenkins-Smith, 2014).

El papel de la ANUIES transita por una doble legitimidad simbólica y material en la configuración del campo político de la educación superior mexicana. Sus propuestas, posicionamientos y discursos se han impuesto como una visión legítima y aglutinadora de los intereses de sus agremiadas. Un primer ámbito de la legitimidad de la ANUIES proviene de su capacidad para, a lo largo de 75 años, contar con la participación de las universidades e instituciones de educación superior más importantes del país. En 1998 se aprobaron en la Asamblea General de la Asociación los indicadores y parámetros para el ingreso y permanencia a la ANUIES, mismos que se modificaron en 2002 (M. Fresán & Taborga, 2002). Su objetivo fue promover el mejoramiento integral y permanente de la calidad y cobertura de los programas y servicios que ofrecen las instituciones afiliadas bajo un modelo de evaluación institucional que configura un espacio diferenciador en cuanto a la calidad de las instituciones (Buendía Espinosa, 2013).

La segunda fuente de legitimidad también se construyó en el tiempo y refiere al reconocimiento que los actores del campo de la educación superior confieren a la Asociación como el principal representante e interlocutor con el poder y la capacidad para proponer políticas, implementar acciones y participar en la toma de decisiones sobre el futuro de la educación superior del país. Es a partir de esta posición que, desde su creación, la ANUIES ha participado activamente en la configuración del actual sistema de educación superior. Acosta (2015) propone tres grandes ciclos en la historia de la ANUIES, que relacionan el contexto sociopolítico con las agendas, los actores y las reglas que estructuran la acción pública en el campo de la educación superior: “governabilidad corporativista” (1950-1982), “governabilidad transicional (1982-2000), y “tensión entre la governabilidad sistémica y gobernanza institucional” (2000-2015) (Acosta Silva, 2015).

A este recuento histórico se suma la etapa más reciente que va del 2016 al 2024 y que, a pesar de ser un periodo breve, generó amplios debates y controversias. Para fines políticos lo dividimos dos momentos, el primero denominado “cuestionamiento y rompimiento institucional” (2018-2023) y “reconciliación y gobernanza institucional inacabada” (2023 a la fecha).

Esta breve reconstrucción de las relaciones políticas de la época, constituyen la antesala para pensar los problemas críticos de la educación superior y el rol de la ANUIES en su comprensión y atención futura vía el diseño y la implementación de las políticas públicas en su (re) haciendo constante en un época signada por la turbulencia política y la necesidad de un cambio de paradigma.

Cuestionamiento y rompimiento institucional (2018-2023)

Tras dos sexenios panistas y un tercero con el retorno el PRI, encabezado por Enrique Peña Nieto, en 2018 México vivió una nueva transición democrática con la promesa del surgimiento de un proyecto de desarrollo independiente, la denominada “Cuarta transformación de México”, encabezada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y Andrés Manuel López Obrador como Presidente de la República. La “4T”, como proyecto político se posicionó en el imaginario social como una formación colectiva para dar significado al horizonte cultural, social y político del país y, al mismo tiempo, operar como un vínculo socio antropológico para impulsar la acción colectiva y la persistencia de Morena en el contexto del cambio que la sociedad mexicana demandaba (Adams *et al.*, 2015; Carretero Pasin, 2018).

Desde la campaña presidencial se anunció un “nuevo régimen político” con el objetivo de cambiar y transformar radicalmente el país. La fase inicial de la institucionalización discursiva de la 4T se sostuvo en la formulación de los 100 compromisos destinados a resolver las exigencias sociales, predominantemente aquellas vinculadas a poblaciones vulnerables históricamente sujetas a la exclusión y la marginación. Concretamente, en el contexto de la educación superior, estos compromisos se resumieron en la cancelación de la reforma educativa de Peña Nieto, particularmente el tema de las escuelas normales, y en el objetivo de aumentar el acceso a las oportunidades educativas para los jóvenes, en particular los que forman parte de grupos desfavorecidos y, al mismo tiempo, proporcionarles el apoyo necesario para facilitar su retención y la finalización satisfactoria de sus estudios.

Como tradicionalmente había ocurrido, durante el proceso electoral la ANUIES se reunió en la XXV Sesión Extraordinaria de la Asamblea General

realizada en mayo de 2018, con los entonces candidatos presidenciales para entregar el documento *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, con los planteamientos de políticas públicas en materia de gobernanza, cobertura, mejora de la calidad, responsabilidad social y financiamiento¹. Un hecho llamó la atención en el campo de la educación superior, a esta reunión no acudió el candidato Andrés Manuel López Obrador, quien en sus discursos se centró en la necesidad de eliminar la reforma educativa de Peña Nieto, a fin de contravenir sus efectos negativos en la situación laboral y el desprestigio de los docentes que atienden la educación obligatoria del país y en garantizar el acceso universal y gratuito a la educación superior.

Ya como presidente de la República del discurso se pasó a la acción. La reforma educativa llegó al escenario político y en materia de educación superior la discusión se centró en la obligatoriedad y gratuidad del nivel educativo. No obstante, el proyecto de decreto enviado por el Ejecutivo el 12 de diciembre de 2018 a la Cámara de Diputados, por el que reformaban los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo eliminaba la reforma educativa de Peña Nieto, también la fracción VII a la Autonomía Universitaria². La respuesta no se hizo esperar, frente a lo que se consideró un golpe contra el derecho conquistado por las universidades para su autogobierno y cuya ascendencia se remontaba al histórico movimiento latinoamericano iniciado en Córdoba, Argentina. Frente al cúmulo de desplegados y protestas en contra de la propuesta gubernamental la respuesta fue simple, inaceptable y, para algunos actores, increíble; al afirmarse que tal eliminación obedecía a un “error de dedo” que podía corregirse de acuerdo con el Presidente de la República quien afirmó: “No, no, no; no hay ninguna intención en ese sentido. Es más, para que no se use de pretexto o de excusa y se quiera combatir nuestra iniciativa, si es necesario estamos dispuestos a que se agregue lo de la autonomía...” (Flores, 2021:1).

.....
1 <https://crno.anui.es.mx/index.php/inicio/noticias/102-sinaloa/1442-reunion-con-candidatos-es-una-excelente-oportunidad-para-conocer-sus-propuestas-rector>, consultada el 3 de enero de 2025.

2 Para una revisión completa del proyecto de decreto enviado a la Cámara de Diputados puede consultarse <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf>, consultado en 28 de diciembre de 2024.

Particularmente, la ANUIES se pronunció en un comunicado dirigido al Congreso de la Unión, las comunidades universitarias y la opinión pública, al respecto de la reforma educativa y solicitó públicamente su participación en la discusión que sostendrían las comisiones legislativas para la dictaminación de la propuesta, específicamente en lo relacionado con la educación superior. El comunicado reafirmó el compromiso de:

las instituciones asociadas estamos abiertas al diálogo y al análisis de cualquier propuesta que impulse y fortalezca la educación superior, la investigación científica y tecnológica de nuestro país... reiteramos la importancia de la autonomía como garantía institucional para dar cumplimiento al objeto y ejercicio de las obligaciones y prerrogativas que las leyes orgánicas han otorgado a las universidades públicas....³

En este contexto, en el marco de la XXIX Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, el Maestro Jaime Valls Esponda rindió protesta para un segundo periodo de gestión, 2019-2023, como Secretario General Ejecutivo de la Asociación. El Secretario de educación pública, Esteban Moctezuma Barragán, refrendó el compromiso del Gobierno y de la Secretaría de Educación Pública de apoyar, fortalecer y respetar la autonomía universitaria, como el pilar de la educación superior pública en el país⁴. También se comprometió el apoyo de la ANUIES a la transformación de la educación superior de calidad con equidad en el Acuerdo Educativo Nacional como base lo que se denominaría la “Nueva Escuela Mexicana”.⁵

Ya en el contexto del debate legislativo sobre la reforma educativa nacional, la ANUIES realizó el 14 de febrero de 2019, el Foro “Implicaciones de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior en México”, que reunió las reflexiones de académicos, legisladores, funcionarios y especialistas en materia de educación superior, con el propósito de analizar las

3 Comunicado de la ANUIES disponible en <http://www.anui.es/media/docs/avisos/pdf/181213200514Comunicado.pdf>, consultado el 28 de diciembre de 2024.

4 <http://www.anui.es/noticias/el-pas-requiere-de-una-educacin-superior-renovada-jaime-valls-esponda>, consultado el 28 de diciembre de 2024.

5 <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-no-238-el-acuerdo-educativo-nacional-es-el-alma-de-la-nem-se-construye-todos-los-dias-y-es-flexible-esteban-moctezuma-barragan>, consultado el 28 de diciembre de 2024.

consecuencias que tendrían en el sistema educativo mexicano las reformas a los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente los efectos de la obligatoriedad y la gratuidad en el quehacer de las instituciones públicas de educación superior, principalmente, las autónomas por ley, su calidad y pertinencia, así como en los mecanismos para fomentar la equidad y la inclusión social (Buendía, 2021).

El posicionamiento de la Asociación se expresó en el discurso del Mtro. Jaime Valls Esponda, entonces secretario general ejecutivo de la ANUIES. Tres temas fueron centrales para la ANUIES: autonomía universitaria, obligatoriedad y gratuidad de la educación superior y calidad. Respecto al primero, se refrendó la relevancia de la autonomía de las universidades públicas en su creación como espacios de libertad de pensamiento e innovación, su capacidad de adaptación a las transformaciones del entorno, responsabilidad social y reconocimiento a la necesidad de que la educación superior, la investigación científica y la difusión de la cultura realice con respeto a los principios de libertad de cátedra y de libre examen y discusión de las ideas. En relación con la obligatoriedad y gratuidad, los alcances de la iniciativa con respecto a las universidades autónomas, el secretario ejecutivo de la ANUIES, señaló la necesidad de considerar en materia de selección e ingreso de los aspirantes, el establecimiento de cupos en función de la capacidad instalada de las universidades y las cuotas por los servicios que prestan. Además, reafirmó que en relación con el artículo 3º Constitucional, se debía restituir la fracción VII vigente, así como señalar que las universidades y las demás Instituciones de Educación Superior públicas autónomas se regirán por sus leyes específicas (Valls, 2021, en Buendía, 2021).

En cuanto a la obligatoriedad y la gratuidad el discurso de Valls reafirmó las coincidencias entre la propuesta del gobierno y los criterios de equidad e inclusión de los jóvenes más desfavorecidos a la educación superior, asunto planteado en el documento *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*. Los principales cuestionamientos a la reforma propuesta por el gobierno versaron sobre la necesidad de acompañarla con una política de Estado con visión de largo plazo que incluya la participación de los actores involucrados y considere el financiamiento público, los efectos económicos para las universidades e instituciones de educación superior por la exención de pagos de colegiaturas, y otros servicios, el establecimiento de límites entre los distintos

niveles que la componen: pregrado (técnico superior, licenciatura) y posgrado (maestría y doctorado). Para el asunto de la calidad de la educación superior se alude a que, independientemente del cambio de término “calidad por excelencia”, se mantenga en la Constitución el compromiso del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria.

En los meses que duró el debate en torno a la reforma educativa las relaciones entre los actores involucrados fueron tensas. Nuevamente, en abril de 2019, la ANUIES se pronunció por el respeto a la autonomía universitaria tras diversas iniciativas estatales de intervenir en las universidades⁶, asunto que se prolongó hasta el 2020, ya en el contexto de la pandemia causada por la Covid-19 y en la reforma aprobada. Algunos congresos locales impulsaron reformas a las leyes orgánicas de universidades sin consulta previa con sus comunidades, en una clara violación a su autonomía y con los antecedentes sobre las dificultades económicas y políticas que las organizaciones universitarias venía atravesando. Las llamadas “universidades en crisis”, al menos 11, las colocaba en una condición de debilidad política frente a los gobiernos federal y estatales, sin negar la posibilidad de que las motivaciones de la eliminación de la autonomía pasaran por propósitos más asociados al control político y financiero de la educación superior del país (Flores, 2021).

El distanciamiento entre el gobierno y las universidades públicas autónomas pasó también por lo económico. Los recortes presupuestales no se hicieron esperar y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2019, el primero elaborado por Morena, de acuerdo con (Mendoza, 2019), durante la transición gubernamental los asuntos presupuestales se atendieron por las autoridades entrantes y salientes en un entorno político de cuestionamiento a la universidad pública. Un grupo amplio de legisladores argumentaban la opacidad y corrupción en el funcionamiento de diversas universidades públicas; principalmente se aludía a la “estafa maestra de 2013” que involucraba a funcionarios otras secretarías de Estado y a diversas universidades públicas, en un esquema de desvío de recursos públicos (Mendoza, 2019:1). Mendoza afirma que “por las formas en que se realizó el proceso de negociación del presupuesto para educación superior, el

.....
6 Pronunciamiento de la ANUIES disponible en <http://www.anui.es/media/docs/avisos/pdf/190408172014Llamado+ANUIES+2019.pdf>, consultado el 28 de diciembre de 2024.

equipo entrante de la SEP no compartió la postura de descalificación de la universidad pública”.

No obstante, una alta proporción de los recursos se concentrarían en los programas del nuevo gobierno⁷, por lo que el presupuesto asignado a la educación superior sufrió una disminución que se ha ido acumulando en los años subsecuentes, a pesar de que se sumaron dos nuevos programas: *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García* con 1,000 mdp y *Jóvenes Construyendo el Futuro* con 4,320 mdp. La disminución presupuestal de las instituciones de educación superior federales y de los programas existentes, por un monto superior a los 6 mil mdp, se trasladó a los dos nuevos programas. La reducción presupuestal se acompañó de la llamada política de “austeridad republicana”, lo que exigía a las universidades e instituciones de educación superior un ejercicio presupuestal responsable, transparente y con rendición de cuentas (Mendoza, 2019).

Finalmente, el compromiso de la cancelación de la “mal llamada reforma educativa” del gobierno de Peña Nieto ocurrió el 15 de mayo de 2019, con las modificaciones a los Artículos 3, 31 y 73 de la Constitución que, entre otros asuntos, elevaron a rango constitucional la obligatoriedad y gratuidad en todos los niveles de escolaridad, incluido el superior.

La generación de oportunidades educativas para la educación terciaria implicó el compromiso de creación de 100 universidades públicas que habrían de operar en sedes provisionales en todas las entidades del país, bajo la premisa del desarrollo y la territorialidad, con una oferta educativa acorde a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior. Según el informe de la República 2024, al mes de junio de ese año, se establecieron sedes educativas UBBJ en 202 localidades del país, con un total 85 mil estudiantes en 2024, de los cuales 69.2% mujeres; 70.7%

.....
7 Estos programas son aumento a la pensión a las personas adultas mayores, pensión a las personas con discapacidad, beca universal a estudiantes de educación media superior; apoyos a los jóvenes desempleados para su inserción en empresas, apertura de cien universidades en zonas marginadas, medicamentos gratuitos a toda la población, etc. Junto a los programas sociales, se impulsarían los proyectos de inversión prioritarios en el nuevo gobierno, entre ellos el tren maya y la nueva refinería en Tabasco. Estimaciones realizadas por el equipo hacendario situaban los requerimientos para los programas emblemáticos del nuevo gobierno en el orden de los 500 mil millones de pesos (Mendoza, 2019:51).

son dependientes de sus familias, y para 73.4% la beca es su forma de sustento. Por su parte, 33.8% procede de la localidad en que está instalada la sede; 40.9% de otras del mismo municipio y 24.6% de otros municipios del estado, en total 99.3% de los estudiantes proceden de la misma entidad (Presidencia de la República, 2024).

En cuanto a los apoyos para la permanencia y conclusión de los estudios, se ofreció que trescientos mil jóvenes, en condiciones de pobreza, que ingresaran o estuvieran estudiando en universidades, tendrían derecho a una beca de 2,400 pesos mensuales, compromiso que se atendió con el programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, que prioriza la atención a estudiantes de escuelas ubicadas en localidades indígenas y/o localidades de alto o muy alto grado de marginación; el número de becarios del programa pasó de 299 mil en 2019 a 620 mil en 2023, lo que significa un incremento de 107.3%. Con base en el informe de gobierno 2024, el porcentaje de cobertura del programa respecto a la población objetivo ha aumentado anualmente, alcanzando 32.5% en 2023, equivalente a 620,428 estudiantes. En el mismo sentido de apoyar a los jóvenes, el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* iniciado en febrero de 2019 en la Ciudad de México que, de acuerdo con el *Informe de gobierno de 2024*, de enero de 2019 al 30 de junio de 2024, benefició a 2,973,449 personas jóvenes, de las cuales 1,727,251 fueron mujeres jóvenes, es decir, el 58.1, y el 42.9% hombres (Presidencia de la República, 2024).

Nueva normatividad y gobernanza institucional

Las modificaciones en el marco normativo constituyeron el primer paso para (re) diseñar las bases conceptuales y epistemológicas de la política educativa de nivel superior. No obstante, esta iniciativa no nació con el gobierno de Morena, de hecho, ocurrió en el 2016, con un grupo de expertos en el tema, invitado por la ANUIES, cuyo propósito fue trabajar en una Ley General de Educación Superior (LGES). Con la reforma educativa de 2019, el artículo 3° constitucional estableció la obligatoriedad para la educación superior, en su fracción x, así como la responsabilidad del Estado distribuida en las autoridades federal y locales para el establecimiento de políticas que fomenten la inclusión, permanencia y continuidad. Además, quedó como responsabilidad del Estado proporcionar medios de acceso a este

tipo educativo para las personas que cumplieran los requisitos dispuestos por las instituciones públicas, específicamente la conclusión de los estudios correspondientes al nivel medio superior. En cuanto a la gratuidad, el mismo artículo estableció que corresponde al Estado la rectoría de la educación, y que la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Derivado de la reforma de 2019, habría de renovarse el marco institucional considerando, al menos, los siguientes ordenamientos normativos: Ley General de Educación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978), Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública Acuerdos Secretariales, Acuerdos de creación de IES públicas y leyes orgánicas de universidades autónomas.

En medio de la pandemia causada por la Covid-19, el debate político continuó y la ANUIES retomó su rol en la construcción de la ley. La Asociación participó activamente en los diversos foros de consulta realizados en todo el país. En un comunicado, la ANUIES afirmó que

era necesario un marco normativo moderno con amplio sentido social que promoviera el logro de acuerdos y compromisos, facilitará la articulación de esfuerzos y agilizará la aplicación transversal de políticas públicas orientadas al logro de innovaciones en beneficio de millones de jóvenes mexicanos.⁸

La nueva Ley General de Educación Superior (LGES), que sustituyó a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978, se sustentó en los preceptos ideológicos y teórico epistemológicos, así como en los discursos internacionales contemporáneos que imperan en el mundo: equidad, enfoque de derechos, inclusión y perspectiva de género. Bajo este paraguas la LGES incorporó los grandes retos, ampliamente discutidos, de la educación terciaria: a) derecho humano e inclusión (gratuidad, obligatoriedad), b) gobernanza, coordinación y autonomía, c) Excelencia (Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, SEAES), d) Educación para la vida, internacionalización y vinculación, y e) financiamiento. Con respecto

8 <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/ANUIES-respalda-la-nueva-Ley-General-de-Educacion-Superior-20210314-0074.html>, consultad el 28 de diciembre de 2024.

a estos ejes la participación de la ANUIES cobró protagonismo. Particularmente, para la gobernanza del sistema quedó establecido en la Ley que el secretariado técnico del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES), se compartiría entre la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Superior (SES). La reconciliación parecía haber alcanzado.

En enero de 2023, durante la xxx Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, se eligió al Dr. Luis Armando González Placencia, ex rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, como Secretario General Ejecutivo del organismo para el periodo 2023-2027. Los otros dos candidatos fueron los ex rectores de la Universidad de Guadalajara y de la Universidad Autónoma de Sinaloa. El nuevo secretario ejecutivo refrendó su compromiso con las políticas impulsadas por el gobierno y con la educación superior del país.⁹

En ese mismo año se iniciaron los trabajos para la elaboración del Programa Nacional de educación Superior (PRONES 2023-2024), también con una coordinación compartida entre la ANUIES y la SES. El programa estableció cinco grandes objetivos:

1. Ampliar la cobertura con equidad, inclusión e interculturalidad, para hacer efectivo el derecho humano a la educación superior;
2. Impulsar la integración del Sistema Nacional de Educación Superior mediante la coordinación de sus actores, normas, instituciones y procesos;
3. Fomentar la formación de excelencia de las y los estudiantes mediante la innovación, la mejora continua integral de la educación superior, la revalorización del personal académico, la práctica del deporte, y el impulso de las ciencias, las humanidades y el desarrollo tecnológico;
4. Impulsar el compromiso social de las instituciones de educación superior, desde la vinculación con perspectiva territorial, para contribuir al bienestar de la población y al desarrollo sostenible del país, y
5. Promover una nueva política de financiamiento que garantice el cumplimiento de los fines de la educación superior, así como su obligatoriedad y gratuidad.

En síntesis, el PRONES constituyó un programa que incorporó las viejas demandas y problemas de la educación superior del país y las aspiraciones

.....
9 <http://www.anui.es.mx/noticias/eligen-al-dr-luis-armando-gonzalez-placencia-como-secretario-general>, consultado el 29 de diciembre de 2024.

y promesas del nuevo gobierno; al mismo tiempo que integró las acciones ya emprendidas desde que se promulgó la reforma de 2019, específicamente, la ampliación de cobertura vía las Universidades del Bienestar, el programa de becas y el cambio que hubo en la política científica y tecnológica.

Cambios, persistencias y volver al origen

La historia de la ANUIES en la configuración de la educación superior mexicana, da cuenta de los distintos momentos por los que ha transitado su relación con otros actores del campo, principalmente con el gobierno y sus intenciones y orientaciones para dar rumbo a este nivel educativo. A partir de 1950, la Asociación cobró relevancia en la formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y planes para la educación superior, siempre con la intención de impulsar el cambio y la transformación. No obstante, la historia ha mostrado que, por lo menos desde finales de los años noventa, hemos arribado a un diseño institucional complejo e innacabado en el que ha privado la continuidad en el discurso del cambio, y cuyos efectos positivos y no deseados han sido ampliamente discutidos.

Si regresamos al cuestionamiento inicial ¿cuáles son los problemas críticos reconocidos y emergentes que hoy que enfrenta la educación superior mexicana, y cómo los contempla la ANUIES?, la respuesta es que esos problemas están en el origen y, a 50 años de su creación persisten, son multidimensionales y resistentes al cambio, desde luego, en dimensiones y con matices renovados, pero ahí están y seguirán: cobertura, calidad, financiamiento, y participación del sector privado.

Sus cambios han sido graduales y los enfoques y fórmulas para atenderlos han evolucionado debido al contexto internacional; por lo que la participación de la ANUIES, ha sido igualmente una constante en medio de relaciones que transitan de la conflictividad al acuerdo político. Además, se han sumado otros derivados de los cambios económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos, que se relacionan con los primeros: vinculación, internacionalización, género, tecnologías digitales, inteligencia artificial, nuevas juventudes, salud mental de las comunidades universitarias, entre otros que, muy probablemente tomen el rumbo de la persistencia y la resistencia en el tiempo.

En razón de la complejidad en las siguientes líneas reflexiono brevemente sobre cobertura, calidad, financiamiento y participación del sector privado por considerarlos estructurales; reconociendo las limitaciones que significa no atender los segundos. El contexto es la edificación del “segundo piso de la 4T”, considerando que los cambios institucionales ocurridos en “el primer piso” para la educación superior del país no han logrado su plena concreción.

Cobertura, equidad, gratuidad y obligatoriedad

En los últimos 70 años el sistema ha vivido un proceso de expansión que se intensificó entre los años 60 y 70, y tuvo una etapa de estancamiento derivada de la crisis de los ochenta. A partir de la modernización el reordenamiento del sistema se sustentó en el eje transversal calidad-evaluación-financiamiento y, con ello, la ampliación de cobertura se asoció a la calidad. No obstante, este proceso en el país muestra amplias brechas al compararse las distintas entidades federativas, lo que evidencia la desigualdad e inequidad que ha caracterizado el acceso a la educación superior mexicana. La cobertura educativa se asocia al nivel de desarrollo de las entidades federativas, con una clara correlación entre los indicadores educativos, económicos, de desarrollo humano y de marginación (Gil, 2009, cit. en Buendía & Rivera, 2024).¹⁰

La desigualdad en el acceso, la permanencia y el egreso del alumnado es un problema persistente. Las principales estrategias del gobierno son las Universidades del Bienestar y las becas universales, no obstante, es necesario valorar sus efectos, lo cual podrá lograrse a partir de su seguimiento y evaluación. Una crítica a la ampliación de oportunidades educativas por esta vía es la reproducción de desigualdades derivadas de las condiciones institucionales y de la baja calidad de la oferta educativa para los grupos más desfavorecidos; pero un acierto es el alcance territorial que acerca las opciones educativas a las exigencias de las comunidades y a las limitaciones económicas y académicas de sus jóvenes.

.....
10 Un análisis detallado de la cobertura de la educación superior en México se encuentra en *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional.

La ANUIES deberá contribuir en el diseño de políticas que promuevan la evaluación de estas opciones, así como en modelos diferenciados de acceso a la educación superior, cuidando que ocurra un efectivo acceso con equidad e inclusión.

Evaluación de la educación superior: entre equidad y calidad

Las políticas para el Aseguramiento de la Calidad (AC) son parte de las tendencias internacionales de los años noventa. Durante los últimos 30 años se configuró un diseño institucional y organizacional inacabado caracterizado por su continuidad en el uso de instrumentos, organismos, programas e instrumentos que tienen su origen en la década de los noventa. Las investigaciones indican que estas políticas han fortalecido la gobernanza institucional al reducir la discrecionalidad en la gestión y facilitar el seguimiento de recursos, promoviendo la transparencia. Sin embargo, también han generado efectos no deseados, como la preponderancia de una lógica técnica y cuantitativa que no toma en cuenta la diversidad y heterogeneidad de las IES, limitando su capacidad para reflejar sus particularidades regionales y objetivos específicos.

La LGES dedica un capítulo completo a la mejora continua, la evaluación y la información de la educación superior. Para avanzar en su implementación uno de los principales programas del sexenio fue el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES). Establece tres niveles para la evaluación y mejora continua:

- a. autoevaluación institucional y ámbitos que integra,
- b. evaluación de los sistemas estatales,
- c. evaluación de los subsistemas,
- d. evaluación del Sistema Nacional de Educación Superior y de las políticas hacia la educación superior,
- e. metaevaluación del SEAES, y;
- f. sistematización de buenas prácticas.

Además, se ha afirmado que a partir de este marco de referencia hay un cambio de paradigma sobre la evaluación y el mejoramiento continuo, lo cual resulta cuestionable si consideramos que se trata de un ejercicio

inicial en el que la participación de las IES obedece también a un proceso académico en un contexto ampliamente politizado¹¹.

Si bien, la SES ha informado de la amplia participación de las IES en esta primera convocatoria, es necesario que la ANUIES participe en el análisis detallado del marco de referencia, en el rol de otros organismos evaluadores y acreditadores que aún operan, en los efectos de una política que no es del todo clara y consistente, ¿qué se busca con esta propuesta? y ¿cuál es el incentivo para las IES y universidades?

El financiamiento de la educación superior: la promesa incumplida

La promesa gubernamental de alcanzar el 1% del PIB en la educación superior, la ciencia y la tecnología persiste. Para la educación superior el financiamiento considera el gasto federal, el gasto estatal, el gasto en ciencia y tecnología (recursos fiscales federales) y el gasto privado. A partir de 2016 la caída en la asignación de recursos a los programas presupuestales, fue inminente. Con el cambio de gobierno ocurrido en 2018, la crisis se agudizó con la pandemia causada por la Covid-19. En 2019 el gasto federal de educación superior tuvo el menor porcentaje en relación con los últimos 20 años, con relación al PIB, 0.54%, mientras que el gasto federal en educación superior, ciencia y tecnología fue de 0.74%, prácticamente el mismo nivel que tuvo en 2001 (Buendía Espinosa, 2021). El último sexenio también se ha sumado el incremento en las exigencias por la transparencia y la rendición de cuentas que, parten de la desconfianza en el ejercicio del presupuesto, y que se derivan de los malos manejos en algunas universidades con actores específicos involucrados (Ángel, 2021). La batalla permanente por un presupuesto multianual para la educación superior no se ha librado y la ANUIES es un actor fundamental para seguirla dando, no obstante, para el 2025 los recortes presupuestales anunciados y, posteriormente cancelados, evidencian que el tema seguirá en la agenda.

.....
11 En agosto de 2023 la SES emitió la primera convocatoria de "Autoevaluación y su anexo técnico". Participaron de 474 IES, 469 con expediente, 424 con retroalimentación (45 IES del subsistema de normales y formación docente, 284 del subsistema tecnológico y 95 del subsistema universitario); 949 pares para la evaluación (18 del subsistema de normales y formación docente, 263 del subsistema tecnológico y 668 del subsistema universitario) (Buendía Espinosa, 2021).

El sector privado de la educación superior

Los sectores público y privado crecieron a finales de los setenta y principios de los ochenta del siglo xx, pero la diferencia entre las tasas de crecimiento de ambos sectores fue considerable. En los tres últimos sexenios se implementaron medidas para controlar la expansión no regulada de las instituciones privadas, principalmente mediante el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). Al menos hasta 2016 este sector siguió creciendo, aunque con menor dinamismo respecto a la década de los ochenta y noventa del siglo xx. Ello ha derivado en el incremento del número de instituciones privadas y en la proporción de matrícula estudiantil que éstas atienden, lo que se asocia con una mayor capacidad de cobertura de demanda por educación superior. La matrícula nacional total muestra un crecimiento de la participación del sector privado: 32.6% en el 2014 y 35.8% en el 2021 (EXECUM, 2023), en el nivel posgrado la participación privada es mayor. Según información de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2022) de las 5847 escuelas de educación superior en modalidad escolarizada registradas en el ciclo escolar 2021-2022, el 59.3% es de índole privada (Buendía Espinosa y Escorcía Romo, 2023).

En el último sexenio el diseño institucional del sector privado en México no presenta cambios significativos y la LGES no modificó las reglas del juego. Urge la revisión del marco regulatorio en materia educativa y fiscal a fin de comprender la complejidad del sector, en virtud de que actualmente la educación privada opera bajo un modelo de mercado. Persisten los problemas sobre la calidad de la información para los “consumidores” y, en general, para quienes estén interesados; las bajas barreras para crear universidades y el constante problema de la calidad de los programas y de las instituciones. Las medidas que en este sentido ha implementado el gobierno sólo han generado un efecto reproductor de la aparente buena o mala calidad, de tal forma que sólo se reafirma la condición de *proveedores de calidad* de las que pueden responder los indicadores viejos y nuevos que suponen un mejor desempeño y la idea generalizada de que las pequeñas necesariamente son de mala calidad sólo por su tamaño (Buendía Espinosa y Escorcía Romo, 2023). La ANUIES deberá abrir el debate sobre la regulación y coordinación de este sector no para controlar a quienes gozan de proyectos educativos consolidados, sino para regular un mercado que está lejos de cumplir con las expectativas de los jóvenes, pero les resulta económicamente rentable.

A manera de cierre

Los problemas críticos abordados exigen una mayor reflexión dada su complejidad y relevancia en la educación superior mexicana, y deben sumarse los que han quedado fuera de lo aquí planteado. Cobertura con equidad y calidad, financiamiento y sector privado, son parte de la agenda en el sexenio que está empezando. En el documento “100 pasos para la transformación Claudia Sheinbaum 2024-2030”, afirmó que las

bases constitucionales, normativas e institucionales para avanzar en la transformación de la educación y de la investigación humanística, científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que convierten a estas actividades en factores clave para reducir las desigualdades, impulsar el bienestar social y el progreso económico sostenible... (Sheinbaum, 2024: 352).

Las principales estrategias para ampliar la cobertura han sido la creación de 145 Universidades para el Bienestar Benito Juárez, 10 Universidades Interculturales y la reconversión de cuatro universidades del subsistema tecnológico al enfoque intercultural (demanda histórica de los pueblos originarios). Además, se crearon nueve universidades en el subsistema tecnológico y dos en el de escuelas normales y formación docente. Se reconocen como avances la promulgación de la Ley General de Educación Superior aprobada en el año 2021 y, en su marco, la creación de la Comisión Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) y la reactivación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES). También se parte de la ley como la base fundamental para la construcción de un nuevo modelo de financiamiento para la educación superior, así como del Sistema de Evaluación y Acreditación, para la mejora de la calidad, mismo que se define como “innovador” (Sheinbaum, 2024). En la *Agenda Estratégica* que forma parte de una política educativa con visión de Estado (Sheinbaum, 2024), básicamente se retoman los mismos objetivos del PRONES (2023-2024). Las acciones de coordinación, colaboración y concurrencia de las autoridades de los tres niveles de gobierno, suponen el cumplimiento a lo establecido en la LGEs, particularmente la gratuidad, el fortalecimiento de las Universidades para el Bienestar y los programas de becas.

La ANUIES tiene enfrente problemas críticos y desafíos persistentes en medio de una encrucijada política, económica y social del país. Sería recomendable que su participación en la construcción del rumbo de la educación superior contribuya al reconocimiento de los logros del pasado, pero también los pendientes e inconsistencias del presente, de ello dependerá la construcción de un futuro que ya nos alcanzó y que nos involucra a todas y todos. En materia de educación superior no estamos dando pasos para un “segundo piso”, estamos frente a la necesidad de (re) edificar y (re) cimentar lo que, por lo menos desde hace 75 años, empezamos a construir.

Referencias

- Acosta Silva, A. (2015). ANUIES: la política y las políticas. In G. Álvarez Mendiola (Ed.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior: 1950-2015* (pp. 47–72). ANUIES.
- Adams, S., Blokker, P., Doyle, N. J., Krummel, J. W. M., & Smith, J. C. A. (2015). Social Imaginaries in Debate. *Social Imaginaries*, 1(1), 15–52. <https://doi.org/10.5840/si2015112>
- Ángel, A. (2021). Cuatro años después de desvíos, FGR va contra 3 universidades por Estafa Maestra; exrector de Morelos sigue prófugo. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/politica/fgr-universidades-estafa-maestra-exrector>
- ANUIES. (2010). *La ANUIES crece. Reseña histórica* (ANUIES, Ed.).
- Buendía, A. (2021). *Implicaciones de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior en México* (1a ed.). ANUIES.
- Buendía, A., & Rivera, D. (2024). El mito de la gratuidad en la Educación Superior Mexicana: Acercamientos a la Comprensión de un Cambio de Política. *Archivos Análíticos de Políticas Educativas*, 32(X).
- Buendía Espinosa, A. (2013). Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México. *PERED-Perfiles Educativos*, 35(Especial), 17–32.
- Buendía Espinosa, A. (2021). El financiamiento a la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación en México. Cuatro momentos y una promesa incumplida. *Revista de La Universidad Iberoamericana*, 73, 16–21.
- Buendía Espinosa, A., & Escorcía Romo, R. (2023). (Des) control, (No) regulación y mercado: retorno a la (des) coordinación de la educación superior privada en México (en prensa). In *Estudios sobre educación superior privada en México. Notas para la reflexión*. ANUIES.

- Carretero Pasin, A. E. (2018). An approach to the “logics” of the social movements from the “social imaginaries.” *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 18(3), 2122. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2122>
- EXECUM. (2023). *Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas*. <https://www.execum.unam.mx/>
- Flores, J. (2021, December 21). La autonomía universitaria en grave peligro. *Nexos*, 1–6.
- Fresán, M., and Taborga, H. (2002). *Indicadores y parámetros para el ingreso y la permanencia de instituciones de educación superior a la ANUIES*. ANUIES.
- Jenkins-Smith, N. D. , W. C. , S. P. (2014). The advocacy coalition framework: foundation, evolution and ongoing research. In *Theories of the Policy Process* (pp. 118–223). Boulder: Westview Press.
- Mendoza, J. (2019). Presupuesto federal de educación superior en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador: negociaciones y retos. *Revista de la Educación Superior*, 48(191), 51–82.
- Presidencia de la República. (2024). *Sexto Informe de Gobierno 2023-2024*. <https://www.gob.mx/presidencia>
- Secretaría de Educación Pública. (2022). *Estadística e indicadores educativos por Entidad Federativa*. <https://planeacion.sep.gob.mx/entidadfederativa.aspx>
- Sheinbaum, C. (2024). *100 pasos para la transformación*.
- Valls, J. (2021). Presentación. In A. Buendía (Ed.), *Implicaciones de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior en México* (pp. 9–11). ANUIES.

El papel de la ANUIES en el financiamiento de la educación superior: Hacia el fortalecimiento de la gobernanza colaborativa

Carlos Iván Moreno

Diego Cedillo Morales

La fundación de la ANUIES en un contexto global convulso

La década de 1950 representó un punto de inflexión para los sistemas de educación superior a nivel global. Tras el legado de devastación por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), surgió una necesidad apremiante de reconstrucción y modernización. En un mundo marcado por la competencia global, era cada vez más evidente que el desarrollo del conocimiento, la innovación y la formación de talento humano serían aún más importantes para impulsar la recuperación y competitividad económica, una de las principales preocupaciones de la época.

Este reconocimiento fomentó el crecimiento y la creación de universidades en diversas regiones del planeta. No obstante, la progresiva expansión de la matrícula no solo demandaba una mayor inversión en infraestructura, sino también la consolidación de los sistemas educativos a través de la mejora de los estándares académicos y la implementación de mecanismos de coordinación más efectivos, eso que ahora llamamos “gobernanza”. Fue en este contexto que las asociaciones universitarias adquieren una mayor relevancia, difundiéndose rápidamente como innovaciones institucionales.

Las asociaciones de universidades son instancias que agrupan a instituciones de educación superior (IES) con el propósito de fomentar la colaboración, la coordinación y el intercambio de conocimientos entre

ellas. También funcionan como plataformas críticas desde las cuales se discuten y promueven iniciativas para mejorar el desempeño del sector, estableciendo redes de cooperación tanto a nivel nacional como internacional, diseñando políticas para enfrentar problemas comunes y, sobre todo, representando los intereses de las instituciones que las conforman. Alrededor del mundo, mayormente en democracias liberales, las asociaciones de universidades han navegado la tensión entre la colaboración y la representatividad universitaria frente a sus respectivos gobiernos. Los elementos clave en dicha tensión han sido, generalmente, sobre la forma de concebir y ejercer la autonomía universitaria y la libertad académica.

En Chile, por ejemplo, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), creado en 1954, tuvo como objetivo coordinar las actividades de las universidades públicas y establecer un diálogo efectivo con el gobierno. El CRUCH promovió una visión colectiva del sistema universitario como motor del desarrollo nacional, trabajó para garantizar la equidad en el acceso a la educación superior —especialmente para los sectores más desfavorecidos— y estableció mecanismos de planeación conjunta para abordar problemas como la expansión de la matrícula y la falta de recursos (Brunner, 1994).

En los Estados Unidos, aunque la Association of American Universities (AAU) fue fundada en 1900, su influencia creció significativamente en la posguerra, especialmente durante las décadas de 1940 y 1950. La AAU buscaba consolidar el liderazgo de las universidades en la investigación científica y establecer estándares comunes en la formación de posgrados. Además, fomentó la colaboración entre instituciones para enfrentar obstáculos compartidos en un contexto dominado por universidades privadas y una investigación financiada principalmente por el gobierno (AAU, s.f.).

De manera similar, la Asociación de Universidades Canadienses, fundada a principios del siglo xx, experimentó una reformulación significativa en 1965 para asumir un rol más proactivo en la promoción de estándares académicos y en la consolidación de redes de colaboración universitaria (Universities Canada, 2024). La asociación enfocó sus esfuerzos en la coordinación interuniversitaria, garantizando que la educación superior respondiera tanto a las demandas del mercado laboral como a las necesidades del avance social. Este periodo marcó un cambio paradigmático al reconocer la educación superior como un derecho y no como un privilegio sujeto a las reglas del mercado (Jones, 2014).

En México, la creación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en 1950, marcó el inicio de un nuevo modelo de gobernanza en el sistema de educación superior. Hasta entonces, no existía, fuera del gobierno, una estructura que permitiera el trabajo colegiado entre las IES. El sistema estaba fragmentado y la gran mayoría de las universidades no tenía acceso a los espacios de reflexión, deliberación y construcción de políticas nacionales en materia de educación superior, ciencia y tecnología. Por ende, tampoco existía un espacio que promoviera la representación política y la acción colectiva de las IES frente al poder público.

Aunque la educación superior comenzaba a expandirse, estaba lejos de ser un sistema inclusivo y desarrollado. En los tiempos de creación de la ANUIES, la cobertura en educación superior en México era ínfima: apenas 1.4% de la población en edad universitaria estaba en las aulas. Del total de estudiantes, solo 12% eran mujeres y los grupos indígenas estaban prácticamente ausentes (Hernández y Hernández, 2023). El sistema nacional tenía una infraestructura deficiente, recursos insuficientes y una matrícula de poco más de 32 mil estudiantes (ANUIES, 2010). Además, la mayoría de las instituciones se concentraban en la Ciudad de México y algunas capitales estatales, exacerbando las desigualdades geográficas. Las brechas y los rezagos eran evidentes.

Con apenas 26 instituciones afiliadas en sus inicios -actualmente son 244-, la ANUIES se fue posicionando como un modelo de articulación y planeación plural, capaz de promover una visión de largo plazo para la educación superior nacional. Se volvió un espacio importante para el debate de temas como la expansión de la cobertura, el aseguramiento de la calidad, la autonomía universitaria y la resolución de problemas estructurales como los sistemas de pensiones y jubilaciones. Asimismo, ha sido un canal estratégico para presentar propuestas de política ante tomadores de decisiones mediante la publicación de una amplia variedad de documentos.

De esta manera, a lo largo de su historia, la ANUIES ha generado análisis e iniciativas que van desde el financiamiento universitario, calidad educativa y equidad en el acceso, hasta la transformación digital y adaptación a los cambios globales. Ejemplo de ello son publicaciones como *Visión y Acción 2030* y, más recientemente, *Compromiso común por el futuro de la educación superior mexicana: trazando una ruta a 2030*. Estos documentos han

sido referentes en el sector educativo y los gobiernos, en mayor o menor medida, los han tomado como insumos para la generación de políticas públicas.

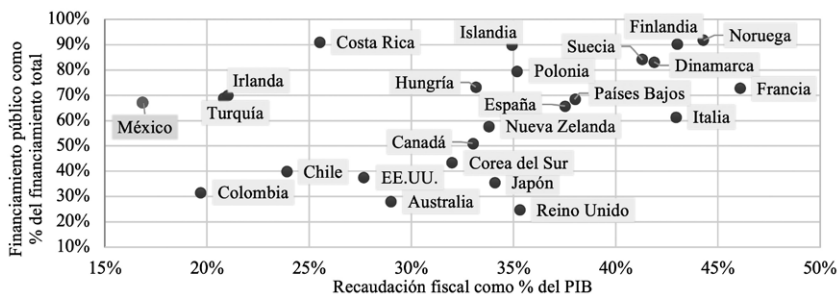
En suma, aunque las asociaciones de universidades se han consolidado como socios centrales en el avance de los sistemas educativos, como la ANUIES en el ámbito nacional, su influencia en la política pública ha variado según los contextos y momentos históricos, reflejando la complejidad de los desafíos que afrontan estas organizaciones. En México, donde el sistema enfrenta retos asociados a la limitada disponibilidad de recursos públicos, la ANUIES ha sido clave para promover un financiamiento adecuado. Asimismo, ha impulsado una planeación estratégica e inclusiva que promueve la calidad, diversidad y capacidad de las instituciones para adaptarse a un futuro incierto.

La ANUIES: factor de gobernanza colaborativa en la gestión del financiamiento

Desde su creación, la ANUIES ha funcionado como un puente estratégico entre las IES y el Estado, articulando las demandas de los diversos subsistemas y poniendo a su consideración posibles rutas de acción. Este esfuerzo coordinado, materializado en propuestas concretas de política educativa, tiene como objetivo fortalecer las capacidades del sistema nacional, reducir las brechas entre instituciones y potenciar el impacto de la educación superior en el desarrollo económico y social del país.

En este sentido, uno de los principales desafíos para la educación superior en México es la persistente incertidumbre en la inversión pública. La problemática del financiamiento, vigente desde hace décadas, revela una contradicción estructural en el modelo actual. Mientras el Estado mexicano continúa siendo la principal fuente de recursos -financiando el 68% de la educación superior (OCDE, s.f.) -, el país registra una de las tasas de recaudación fiscal más bajas de América Latina y la menor dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (OCDE, 2024). Paradójicamente, el nivel de financiamiento público de la educación superior en México solo es comparable al de países con tasas de recaudación mucho mayores (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Financiamiento público de la educación superior como porcentaje del total y recaudación fiscal como porcentaje del PIB¹



Nota: Último dato disponible para cada país.

Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (OCDE, 2024 y s.f.).

Disponible en: lc.cx/q8wuAu y cutt.ly/xmTtGII.

En un contexto caracterizado por la escasez de recursos, las IES públicas enfrentan una intensa competencia político-presupuestal frente a otros problemas nacionales urgentes, como la salud, la seguridad pública, la mejora de infraestructura y el combate a la pobreza y la desigualdad, entre otras (Barr, 2003). Esta situación lleva a que la educación superior no siempre ocupe un lugar prioritario en la agenda pública ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Ante esta realidad, la ANUIES ha impulsado la elaboración de rigurosos diagnósticos, proyecciones y propuestas de reforma al modelo de asignación presupuestal, los cuales son ampliamente difundidos y presentados a las autoridades educativas y hacendarias, así como a las y los legisladores. Estas herramientas buscan evidenciar las implicaciones de cualquier cambio de la inversión pública en el desempeño del sistema educativo y su contribución al logro de las metas nacionales. Este enfoque ha permitido delinear rutas claras y factibles que sirven como referencia en las negociaciones para mejorar las condiciones presupuestales, aunque con resultados limitados.

Por ejemplo, en el marco de la elaboración, discusión y aprobación del PEF 2025, la ANUIES presentó un documento titulado *Propuesta para el financiamiento federal para la Educación Superior rumbo al PEF 2025*

.....
1 Producto Interno Bruto.

(ANUIES, 2024c). Esta propuesta establece una serie de ajustes indispensables para abordar problemas estructurales y avanzar en el cumplimiento del mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior (ver tabla 1). Sin embargo, las solicitudes no fueron incorporadas en el PEF 2025.

Tabla 1. Solicitud de recursos presentada por la ANUIES para el PEF 2025

Propuesta	Monto solicitado (millones de pesos)
Ampliación del subsidio ordinario para alcanzar una nueva línea base para las IPES (4% real)	15,369.9
Fondo federal especial para la gratuidad de la educación superior (estrategia Ramo 33)	24,700.0
Ampliación del subsidio ordinario U006 para cubrir la política salarial	2,754.0
Fondo solidario para el mantenimiento y mejora de la infraestructura y del equipamiento en las IES públicas	2,000.0
Reactivación del programa U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	1,000.0
Ampliación de recursos para el programa S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	525.0
Ampliación de becas Elisa Acuña para Universidades Federales	1,000.0
Total de ampliaciones solicitadas	47,384.9

Fuente: ANUIES. Recuperado del documento *Propuesta para el financiamiento federal para la Educación Superior rumbo al PEF 2025* (ANUIES, 2024c).

Documentos como el anterior son elaborados anualmente por la ANUIES para iniciar los procesos de gestión presupuestal y promover incrementos en las asignaciones al sector de la educación superior, respecto al proyecto del PEF. Debido a limitaciones de espacio y disponibilidad de información, no es posible incorporar dichos análisis y propuestas anuales, ni tampoco establecer una “causalidad” entre las propuestas de la ANUIES y los incrementos presupuestales. Evaluar con precisión el impacto que tienen

grupos de interés y de acción colectiva en las decisiones presupuestales es un desafío complejo. La asignación de recursos está influida por una multiplicidad de factores, algunos más evidentes que otros, lo que dificulta establecer relaciones causales directas. No obstante, el análisis de la evolución presupuestal y la comparación entre el proyecto presentado por el Ejecutivo y los recursos aprobados por el Legislativo pueden ofrecer algunas pistas sobre las dinámicas y negociaciones que ocurren, particularmente en la Cámara de Diputados, responsable de aprobar el presupuesto federal.

Bajo estas circunstancias, se presenta a continuación un análisis de la variación, en términos reales, de los recursos asignados de 2006 a 2025. La revisión incluye tanto los montos propuestos por el Ejecutivo como los aprobados por las y los legisladores para, en primer lugar, el subsidio ordinario de las instituciones en la Dirección General de Educación Universitaria e Intercultural (DGESUI) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), entre ellas las Universidades Públicas Estatales (UPE), el subsistema público con la mayor matrícula del sistema de educación superior nacional y, en segundo lugar, los fondos extraordinarios destinados al sistema de educación superior.

De los resultados entre el “antes” y el “después” en la aprobación presupuestal para la educación superior se puede inferir el nivel de impacto y de “éxito” de la ANUIES, junto con otros factores y actores tales como la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, en mejorar las condiciones del financiamiento para el subsector universitario en México.

Evolución del subsidio ordinario

El subsidio ordinario es la columna vertebral del financiamiento de las universidades públicas en México. Este recurso, indispensable para cubrir gastos como nóminas, servicios básicos, mantenimiento e insumos, asegura su funcionamiento cotidiano. Sin embargo, esta dependencia estructural las deja en una posición de alta vulnerabilidad; cualquier reducción presupuestal pone en riesgo su estabilidad operativa y su capacidad para cumplir con su misión educativa.

En los últimos 20 años solo en ocho ocasiones el subsidio ordinario aprobado superó al propuesto por el Ejecutivo, la mayoría de los casos

fueron entre 2006 y 2012. Este periodo coincide con una tendencia de crecimiento real en los recursos asignados a este programa, que pasaron de 51,273.7 millones de pesos en 2006 a una bolsa de 86,232.3 millones de pesos en 2015 (ver tabla 2). Este periodo también coincide con la creación de diversos fondos extraordinarios para atacar problemáticas específicas, como el crecimiento de la matrícula, la mejora de la infraestructura y el equipamiento de las IES. Fondos que, es menester destacar, fueron acordados con las propias universidades, a través de la representatividad y acción colectiva de la ANUIES.

Fue a partir de 2016 que, tanto los montos propuestos por el Ejecutivo como los aprobados por el Legislativo han disminuidos sistemáticamente. Aunque en 2019, 2020 y 2025 se aprobaron incrementos respecto a las cifras proyectadas, estos ajustes fueron insuficientes para revertir la reducción acumulada. De hecho, en 2025 los montos –propuesto y aprobado– representan las cifras más bajas de los últimos 12 años en términos reales (ver tabla 2), lo que refleja un deterioro en el financiamiento público destinado a este subsistema educativo. La propia ANUIES ha alertado recientemente sobre el déficit presupuestal acumulado de las IES públicas desde el año 2018, mismo que alcanza los 45 mil millones de pesos².

Evolución de los fondos extraordinarios

El otro componente clave del financiamiento de la educación superior en México son los fondos extraordinarios. Este mecanismo presupuestal, no regularizable, se asigna con objetivos específicos que generalmente están orientados al fortalecimiento de las capacidades institucionales y al cumplimiento de las metas educativas nacionales. Estos fondos pueden clasificarse en tres grandes categorías, según sus objetivos: aquellos destinados a mejorar y garantizar la calidad educativa, los orientados a aumentar la cobertura educativa y los enfocados en atender problemas estructurales de las universidades.

.....
2 Análisis preliminar del Presupuesto de Egresos de la Federación 2025. Documento de trabajo de la ANUIES, 12 de diciembre de 2024.

**Tabla 2. Variación del subsidio ordinario para la DGE SUI
(millones de pesos constantes de 2025)**

Año	Proyecto	Aprobado	Diferencia
2006	42,679.6	51,273.7	8,594.2
2007	52,347.2	52,347.2	-
2008	51,280.3	55,207.9	3,927.6
2009	59,977.4	59,977.4	-
2010	58,040.0	63,699.1	5,659.1
2011	62,131.8	66,918.2	4,786.4
2012	68,892.1	72,311.2	3,419.2
2013	73,242.7	73,242.7	-
2014	80,074.1	80,074.1	-
2015	86,232.3	86,232.3	-
2016	83,881.8	83,881.8	-
2017	81,286.4	81,286.4	-
2018	81,004.2	81,004.2	-
2019	77,905.7	81,055.6	3,149.9
2020	79,840.6	80,163.7	323.1
2021	79,056.6	79,056.6	-
2022	76,912.9	76,912.9	-
2023	77,732.7	77,732.7	-
2024	77,900.4	77,900.4	-
2025³	74,688.8	77,004.8	2,316.0

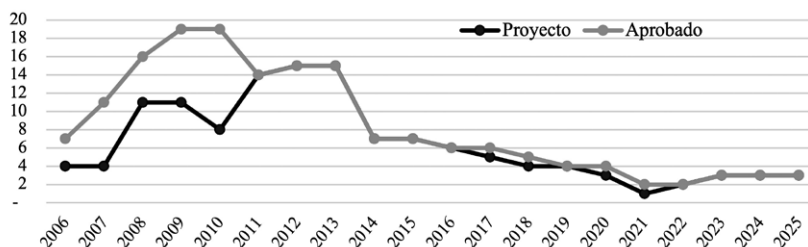
Nota: Subsidio ordinario asignado a través del programa presupuestal "U006 Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales".

Fuente: Elaboración propia con información de los proyectos y decretos de los PEF de 2006 a 2025 (SHCP, s.f.). Disponibles en: n9.cl/tnk0

3 El año 2025 es atípico debido a que el Gobierno Federal reconoció que las significativas disminuciones en el Proyecto del PEF respecto al año 2024 se debieron a un error, mismo que fue parcialmente corregido y subsanado con la aprobación presupuestal. No obstante esta corrección, en términos reales, el subsidio ordinario para 2025 es casi 900 millones menor al año previo.

Durante el periodo analizado, el financiamiento extraordinario tuvo importantes cambios: se crearon nuevos fondos, algunos se actualizaron y otros desaparecieron de un ejercicio presupuestal a otro. El mayor crecimiento de estos programas ocurrió entre 2006 y 2010, cuando se observó un notable aumento en el número de fondos aprobados respecto a los propuestos por el Ejecutivo. En 2010, por ejemplo, el proyecto de presupuesto contemplaba ocho fondos, pero el número final aprobado ascendió a 19. Actualmente, solo tres siguen en operación (ver gráfica 2). Como se señaló anteriormente, buena parte de los fondos extraordinarios atienden necesidades específicas de las IES públicas, articuladas y materializadas a través de la ANUIES.

Gráfica 2. Variación de los fondos de financiamiento extraordinario para educación superior



Fuente: Elaboración propia con información de los proyectos y decretos de los PEF de 2006 a 2025 (SHCP, s.f.). Disponibles en: n9.cl/tnk0

Respecto a la evolución real de los recursos extraordinarios, los mayores incrementos entre los montos propuestos por el Ejecutivo y los aprobados por el Legislativo se registraron también en el periodo de 2006 a 2010. Destaca el año 2007, cuando los recursos aprobados fueron más de cuatro veces la cantidad inicial, pasando de 3,738.3 millones de pesos a 19,158.2 millones de pesos (ver Tabla 3). En ese año en particular, se destaca el papel de la Cámara de Diputados (especialmente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos), la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Pública de la SEP para emprender un ejercicio de gobernanza colaborativa, dar un fuerte impulso al sistema y buscar salidas a problemáticas añejas a través de incentivos financieros.

Sin embargo, entre 2011 y 2016, las diferencias entre el presupuesto propuesto y el aprobado se redujeron considerablemente, y los montos aprobados experimentaron una disminución en comparación con los niveles de años anteriores. Sin embargo, la caída más pronunciada se observa a partir de 2017, alcanzando su punto más crítico en 2021, cuando el presupuesto aprobado se redujo a apenas 342.1 millones de pesos, el monto más bajo en todo el periodo analizado.

Tabla 3. Variación del presupuesto extraordinario para educación superior (millones de pesos constantes de 2025)

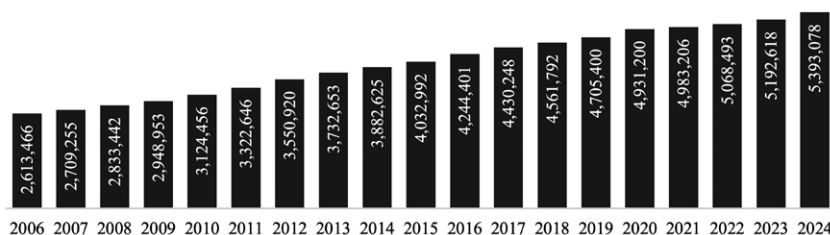
Año	Proyecto	Aprobado	Diferencia
2006	3,925.4	6,667.7	2,742
2007	3,738.3	19,158.2	15,420
2008	17,455.1	22,036.1	4,581
2009	13,131.2	23,155.8	10,025
2010	9,748.8	18,274.5	8,526
2011	14,392.2	14,478.6	86
2012	11,950.9	14,102.1	2,151
2013	15,562.3	15,562.3	-
2014	12,208.5	15,242.5	3,034
2015	15,231.2	15,890.6	659
2016	15,412.7	16,578.5	1,166
2017	5,287.3	6,306.1	1,019
2018	4,049.7	5,020.0	970
2019	2,333.2	2,333.2	-
2020	1,712.1	2,398.1	686
2021	160.4	342.1	182
2022	1,012.5	1,012.5	-
2023	1,890.9	1,890.9	-
2024	1,895.0	1,895.0	-
2025	1,816.9	1,816.9	-

Fuente: Elaboración propia con información de los proyectos y decretos de los PEF de 2006 a 2025 (SHCP, s.f.). Disponibles en: n9.cl/tnk0

La evolución del presupuesto extraordinario revela un auge significativo en la primera mitad del período analizado, seguido de una marcada reducción que inicia desde hace nueve años. Aunque la ANUIES, en colaboración con otros actores interesados en fortalecer el sistema educativo, jugó un papel activo en la promoción y diseño de varios fondos extraordinarios, estos fondos se han ido reduciendo al punto de prácticamente desaparecer.

A la luz de las cifras y tendencias expuestas, resulta fundamental destacar la relación entre la inversión pública y el crecimiento de la matrícula en educación superior. Los datos muestran que los periodos de mayor financiamiento para las instituciones públicas coincidieron con los mayores incrementos en el número de estudiantes inscritos (ver gráficos 3 y 4). El fortalecimiento del presupuesto no solo ha sido un factor clave en la expansión del sistema nacional, sino que también ha favorecido especialmente a los sectores más vulnerables de la población, ampliando sus oportunidades de acceso a la educación superior.

Gráfico 3. Evolución de la matrícula de educación superior en México

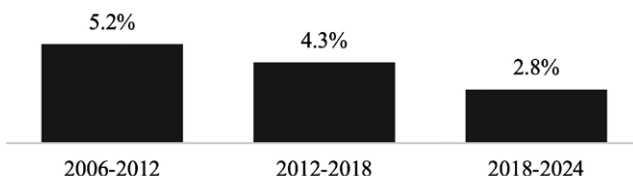


Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Estadísticos de la ANUIES del ciclo 2010-2011 a 2023-2024 (ANUIES, 2024a) y el Sexto Informe de Labores 2011-2012 de la SEP (SEP, s.f.). Disponibles en: n9.cl/1rnn y n9.cl/01k9h.

En suma, a partir de la información revisada, se puede deducir que la capacidad de negociación e incidencia de la ANUIES en el financiamiento de la educación superior ha fluctuado a lo largo del tiempo. Si bien hubo avances importantes en materia de financiamiento, reflejados en un aumento considerable de la matrícula y la cobertura, estos han retrocedido considerablemente durante la última década. Tratar de entender las razones

de esta pérdida de influencia y la creciente desinversión pública en las universidades implica, sin duda, entender también los contextos políticos, sociales y económicos específicos.

Gráfico 4. Tasa media de crecimiento sexenal de la matrícula en educación superior



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Estadísticos de la ANUIES del ciclo 2010-2011 a 2023-2024 (ANUIES, 2024a) y el Sexto Informe de Labores 2011-2012 de la SEP (SEP, s.f.). Disponibles en: n9.cl/1rnn y n9.cl/01k9h.

En todo caso, es notorio que algo sucedió en el 2015, que derivó en una continua disminución de los presupuestos ordinarios y el debilitamiento de los fondos extraordinarios para la educación superior. A partir de ese momento, los análisis, las alertas y las gestiones presupuestales de la ANUIES ante las autoridades federales y ante la Cámara de Diputados perdieron peso e influencia en la toma de decisiones. En esa pérdida de relevancia en la gestión presupuestal nos encontramos, lo que llama a un análisis y replanteamiento de la gobernanza colaborativa - ¿perdida? - entre la Asociación y los poderes públicos.

Conclusión: Hacia el fortalecimiento de la ANUIES en el contexto actual

En un sistema educativo superior como el mexicano, con gran dependencia de los recursos públicos (68% del financiamiento total), el papel de la ANUIES en la gestión presupuestal se vuelve preponderante. Y es precisamente en este rubro donde la Asociación ha perdido peso en su capacidad de interlocución con los poderes públicos. Es relevante observar cómo, en los 20 años que se analizan en este documento, la ANUIES tuvo una

relativamente exitosa capacidad de gestión con gobiernos divididos y sin claras mayorías parlamentarias, como lo fueron los sexenios de 2000-2006; 2006-2012 y 2012-2018. Las reglas del juego cambiaron a partir del 2018, con un nuevo partido predominante y con claras mayorías parlamentarias en la Cámara de Diputados.

Las cifras presentadas, así como la experiencia propia desde la Cámara de Diputados, la Subsecretaría de Educación Superior (SEP), y desde la propia ANUIES permiten plantear la hipótesis de que, en un contexto de competencia política y de equilibrios parlamentarios, el rol de la ANUIES como gestor y articulador de voluntades en favor de la educación superior fue altamente exitoso. Durante esas décadas se dio una gobernanza colaborativa, con un poder distribuido que hacía más necesario el diálogo, la persuasión y la construcción de consensos. En ese contexto, la Asociación jugó una suerte de papel “bisagra” entre actores y sectores gubernamentales y sociales, donde los intereses de la educación superior salieron fortalecidos.

Ese contexto ha cambiado. La encrucijada actual de la ANUIES está en cómo fortalecer su representatividad y legitimidad en un entorno donde hay un partido dominante con amplio apoyo social y con mayorías legislativas, recuperando sus márgenes de maniobra y capacidad de gestión ante los poderes públicos, tanto federales como estatales. No hay respuestas simples, pero a continuación se delinearán algunas reflexiones con base en experiencias comparadas de asociaciones universitarias a nivel internacional.

La revisión y eventual reforma de los Estatutos de la Asociación, convocada el año pasado por su Secretario General Ejecutivo, es una gran oportunidad para replantear la relación de la ANUIES frente a los poderes ejecutivo y legislativo, y frente a sus universidades e IES agremiadas. Son al menos tres los elementos clave a través de los cuales se puede fortalecer el trabajo de la ANUIES en el contexto actual: 1) Ampliación de la representatividad; 2) Fortalecimiento del gobierno interno y los procesos de deliberación; y 3) Diversificación del financiamiento.

Representatividad. En el modelo de toma de decisiones de la ANUIES sigue prevaleciendo un sesgo centralista. Por ejemplo, en su principal órgano de dirección, el Consejo Nacional, están representadas de manera permanente solo IES públicas nacionales. Las universidades públicas estatales, por

su parte, deben rotar su participación por dos vías: obtener la presidencia de uno de los Consejos Regionales o bien la representación del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA). Para fortalecer la descentralización y la representatividad regional se haría necesario, por ejemplo, ampliar en el número de integrantes del Consejo Nacional (actualmente son 16 miembros) e incorporar de manera permanente de otras universidades públicas y privadas, las más representativas de sus respectivas regiones.

Gobierno interno y procesos de deliberación. Los retos que enfrenta el sistema educativo superior mexicano llaman también al fortalecimiento de la gobernanza interna de la ANUIES, para lo cual es necesario dotar de la mayor legitimidad posible a sus autoridades electas, y también el fortalecimiento de los procesos y mecanismos de deliberación. Con el actual texto de los Estatutos, el gran elector del titular de la Asociación, el Secretario General Ejecutivo, es *de facto* el Consejo Nacional, no la Asamblea General (esta última reconocida como el órgano colegiado supremo de la ANUIES). Ejemplo de lo anterior es que, generalmente, de la deliberación del Consejo Nacional emergen candidaturas únicas, mismas que son avaladas por la Asamblea General, sin una amplia discusión y deliberación. Los tiempos actuales, donde se busca un fortalecimiento democrático en todos los ámbitos de la vida pública, hacen necesario un replanteamiento de este esquema, pasando a uno más abierto donde las deliberaciones y las decisiones se lleven a cabo en el pleno de dicha Asamblea, no solo en el Consejo Nacional. Esto implicaría, entre otras cosas, que los nuevos Estatutos establezcan que no habrá candidaturas únicas, sino que al menos dos propuestas para encabezar la Secretaría General Ejecutiva serían avaladas para la posterior discusión y elección por parte de la Asamblea.

Diversificación del financiamiento. Quizás la principal encrucijada de la ANUIES se refleja en su modelo de financiamiento: su operación depende casi en su totalidad de los recursos del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública. Aunado a lo anterior, y como lo han consignado las propias autoridades de la ANUIES, un elevado número de IES asociadas mantienen adeudos en el pago de sus membresías. Esa realidad plantea un fenómeno interesante: las IES demandan representatividad y gestión presupuestal ante los poderes públicos, pero la subsistencia de

la propia Asociación depende casi totalmente del Gobierno Federal, y las cuotas de membresía son a todas luces insuficientes. Sin duda, y como se mencionó al inicio de este documento, la futura capacidad de la ANUIES para navegar con éxito en esta permanente tensión entre *colaboración* y *representatividad* ante los poderes del Estado dependerá de reducir -no eliminar- su dependencia de los recursos provenientes del poder ejecutivo. Las preguntas que aquí emergen son: ¿estarían dispuestas las IES a incrementar sus aportaciones a la ANUIES para dotarle de una mayor autonomía y capacidad de gestión? ¿Cuál debería ser el peso óptimo de la autoridad educativa federal en el sostenimiento de la ANUIES? Estas son pues solo algunas ideas y reflexiones desde la academia, que pretenden contribuir a la discusión y deliberación de política educativa.

En suma, la ANUIES, a lo largo de estos 75 años ha sabido reinventarse y adaptarse a las circunstancias del entorno, muestra de ello son las nueve reformas a sus Estatutos, buscando que la asociación mantenga y fortalezca su relevancia, su legitimidad y su representatividad. Sin la ANUIES no se puede explicar el avance en cobertura y en calidad del sistema educativo mexicano, tampoco la modernización universitaria. A México en su conjunto, y a las universidades e IES en particular, les conviene una Asociación más fuerte, representativa y que siga impulsando una genuina gobernanza colaborativa “al servicio y fortalecimiento de la educación superior”.

Referencias

- AAU. (s.f.). *aau.edu/association-american-universities-century-service-higher-education-1900-2000*. Obtenido el 15 de Enero del 2025 de: <https://www.aau.edu/association-american-universities-century-service-higher-education-1900-2000>
- ANUIES. (2010). *Reseña Histórica*. ANUIES. Obtenido de: <http://www.anui.es.mx/anui.es/acerca-de-la-anui.es/resena-historica>
- ANUIES. (2024a). *Anuarios Estadísticos de Educación Superior del ciclo escolar 2010-2011 al 2023-2024*. ANUIES. Obtenido de: <http://www.anui.es.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- ANUIES (2024b). *Compromiso común por el futuro de la educación superior mexicana: trazando una ruta a 2030*. Obtenido de: <https://web.anui.es.mx/compromiso-comun-2030/>

- ANUIES. (2024c). *Estrategia para el financiamiento federal a las instituciones públicas de educación superior rumbo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2025*. Obtenido de: <https://organoscolegiados.anui.es.mx/cupia/lxii/>
- Barr, N. (2003). *Financing Higher Education: Comparing the Options*. London School of Economics. Obtenido el 10 de Octubre de 2012, de London School of Economics and Political Science: http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_HE_options030610.pdf
- Brunner, J. J. (1994). *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Santiago de Chile: FLACSO. Obtenido de: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111211104738/brunnerdoc.pdf>
- Hernández, Pedro., Hernández Leticia. (2023). *El sistema de educación superior en México. Setenta años de historia de la ANUIES a través de las reformas a su Estatuto (1950-2020)*. Revista de la educación superior, 51(201). Obtenido de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602022000100001#:~:text=El%20sistema%20de%20educaci%C3%B3n%20superior%20de%201950%20atend%C3%ADa%20a%201.5,asociado%20y%20t%C3%A9cnico%20superior%20universitario.
- Jones, G. A. (2014). *Higher education in Canada: Different systems, different perspectives*. New York: Routledge. Obtenido de: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203357712/higher-education-canada-glen-jones>
- Secretaría de Educación Pública. (2012). *Sexto Informe de Labores 2011-2012*. Obtenido de: https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2006_2012/6to_informe_labores.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Paquete Económico y Presupuesto. Proyectos y Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2025*. Obtenido el 14 de enero del 2025 de: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- OCDE. (2024), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024*, OECD Publishing, Paris. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/ec57392c-es>.
- OCDE. (s.f.). OECD Data Explorer. *Distribution of government, private and non-domestic expenditure on educational institutions*. Obtenido en 15 de enero del 2025 de: [https://data-explorer.oecd.org/?fs\[0\]=Topic%2C0%7CEducation%20and%20skills%23EDU%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=124](https://data-explorer.oecd.org/?fs[0]=Topic%2C0%7CEducation%20and%20skills%23EDU%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=124)
- Universities Canada. (2024). *univcan.ca/about-us/our-history*. Obtenido de: <https://web.archive.org/web/20150825074637/http://www.univcan.ca/about-us/our-history/>

Anexo: Fondos de Financiamiento Extraordinario para Educación Superior, 2006-2025 (Millones de pesos a precios corrientes)

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	
Fondos extraordinarios															
1. Para mejorar y asegurar la calidad	1,588	2,297	1,604	4,419	4,164	4,804	3,406	6,120	2,735	4,725	4,169	4,215	3,825	4,683	
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	390.3	390.3	390.3	490.3	490.3	490.3	498.3	698.2	498.2	698.2	697.5	697.5	647.4	747.4	
Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)															
Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)	925.8	925.8	925.8	1,025.8	1,045.3	1,045.3	1,054.4	1,118.9	1,068.8	1,108.8					
Fondo de Inversión para las UPES con Evaluación de ANUIES (FIUPEA)	193.5	193.5	193.5	258.5	283.5	283.5	283.5	333.5	283.5	323.5					
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional											1,551.8	1,601.8	1,351.8	1,551.8	
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas															
Fortalecimiento de la Calidad Educativa															
Fortalecimiento a la Eficacia Educativa															
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas								200.0		200.0	210.0	210.0	210.0	218.0	
Fondo para la Consolidación de Universidades Interdisciplinarias								50.0		50.0	60.0	60.0	60.0	70.0	
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos		160.0		400.0	100.0	90.0		350.0		65.0	170.0	165.8	165.8	205.8	
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	78.0	78.0	94.0	94.0	94.0	94.0	319.6	319.3	285.8	281.5	280.0	280.0	280.0	290.0	
Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales							300.0		300.0	99.0	97.5	95.0	95.0	195.0	
Fondo para la Consolidación de las UPES y UPEAS				1,000.0	1,000.0	1,000.0	100.0	1,000.0		400.0					
Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, UPES (Formula CUPIA)		549.1		1,150.0	1,150.0	1,150.0	1,150.0	1,300.0		1,300.0					
Fondo para elevar la Calidad de la Educación Superior										1,000.0	1,000.0		500.0	950.0	
Programa de Carrera Docente						250.0		350.0		100.0			350.0	350.0	
Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)						100.0		100.0		100.0	105.0	105.0	65.0	105.0	
2. Para ampliar la cobertura	0	0	0	1,000	1,000	2,450	600	2,200	1,650	2,234	1,536	1,536	1,092	1,425	
Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las UPES y UPEAS				1,000.0	1,000.0	1,000.0	100.0	1,000.0		600.0					
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior							900.0		600.0	1,650.3	1,183.7				
Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior												956.0	956.0	581.6	781.6
Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior															
Expansión de la Educación Media Superior y Superior															
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos						550.0	500.0	500.0		350.0	470.0	470.0	400.0	529.0	
Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interdisciplinarias								100.0		100.0	110.9	110.9	110.0	114.0	
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa															
3. Para atender problemas estructurales	0	400	0	2,800	2,800	2,800	2,300	2,800	500	2,200	1,915	1,915	1,700	1,700	
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Pensiones)		400.0		1,200.0	1,200.0	1,200.0	1,200.0	1,200.0	500.0	1,000.0					
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las UPES				600.0	600.0	600.0	100.0	600.0		400.0					
Fondo de Apoyo para saneamiento financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno				1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0		800.0	800.0	800.0	800.0	800.0	
Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPES											1,115.0	1,115.0	900.0	900.0	
Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES															
Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES															

Nota: P= Proyecto y A= Aprobado

Fuente: Elaboración propia con información de los proyectos y decretos de los PEF de 2006 a 2025. Disponibles en: n9.cl/tkn0

Anexo: Fondos de Financiamiento Extraordinario para Educación Superior, 2006-2025 (Millones de pesos a precios corrientes)

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Fondos extraordinarios														
1. Para mejorar y asegurar la calidad	4,694	4,694	3,395	4,436	4,470	4,870	5,009	5,259	3,454	3,553	2,869	2,869	1,719	1,719
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	747.2	747.2												
Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)			453	775.8	801.8	801.8	825.1	825.1	625.0	625.0	656.4	656.4	246.6	246.6
Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)														
Fondo de Inversión para las UPES con Evaluación de ANUIES (FIUPEA)														
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	1,551.8	1,551.8												
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas			1,519.1	2,236.9	2,256.0	2,656.0								
Fortalecimiento de la Calidad Educativa							3,771.9	4,021.9	2,456.4	2,556.4	1,862.6	1,862.6	1,117.1	1,117.1
Fortalecimiento a la Excelencia Educativa														
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas	225.6	225.6												
Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales	72.5	72.5												
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos	125.2	125.2												
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	299.5	299.5												
Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales	195.0	195.0												
Fondo para la Consolidación de las UPES y UPEAS														
Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, UPES (Fórmula CUPIA)														
Fondo para elevar la Calidad de la Educación Superior	1,000.0	1,000.0	1,038.0	1,038.0	1,013.8	1,013.8								
Programa de Carrera Docente	362.3	362.3	385.1	385.1	398.2	398.2	412.1	412.1	372.9	371.9	350.0	350.0	354.9	354.9
Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	115.0	115.0												
2. Para ampliar la cobertura	2,068	2,068	1,704	2,447	2,624	2,624	2,693	2,693	173	173	52	52	38	38
Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las UPES y UPEAS														
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior														
Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior	1,000.0	1,000.0												
Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior			1,554.3	2,297.0	2,524.3	2,524.3								
Expansión de la Educación Media Superior y Superior							2,612.5	2,612.5	123.0	123.0				
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos	950.0	950.0												
Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales	118.0	118.0												
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa			150.0	150.0	100.0	100.0	80.4	80.4	50.1	50.1	52.5	52.5	37.8	37.8
3. Para atender problemas estructurales	2,000	2,000	2,076	2,076	2,147	2,147	2,213	2,213	0	600	0	700	0	0
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Pensiones)														
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las UPES														
Fondo de Apoyo para saneamiento financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	1,000.0	1,000.0												
Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPES	1,000.0	1,000.0												
Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES			2,075.9	2,075.9	2,146.5	2,146.5								
Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES							2,213.1	2,213.1		600.0		700.0		

Nota: P= Proyecto y A= Aprobado

Fuente: Elaboración propia con información de los proyectos y decretos de los PEF de 2006 a 2025. Disponibles en: n9.cl/tkn0

Anexo: Fondos de Financiamiento Extraordinario para Educación Superior, 2006-2025 (Millones de pesos a precios corrientes)

	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Fondos extraordinarios												
1. Para mejorar y asegurar la calidad	1,348	1,538	132	281	888	888	938	938	983	983	983	983
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)												
Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)	243.6	243.6	132.0	132.0	136.9	136.9	144.7	144.7	151.7	151.7	151.7	151.7
Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)												
Fondo de Inversión para las UPES con Evaluación de ANUIES (FIUPEA)												
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional												
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas												
Fortalecimiento de la Calidad Educativa												
Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	849.0	1,039.0	149.4	751.4	751.4	793.4	793.4	831.7	831.7	831.7	831.7	831.7
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas												
Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales												
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos												
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas												
Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales												
Fondo para la Consolidación de las UPES y UPEAS												
Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, UPES (Fórmula CUIPIA)												
Fondo para elevar la Calidad de la Educación Superior												
Programa de Carrera Docente	254.9	254.9										
Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)												
2. Para ampliar la cobertura	0	350	0	0	0	0	795	795	833	833	833	833
Fondo para Incremento de la Matricula en Educación Superior de las UPES y UPEAS												
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior												
Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior												
Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior												
Expansión de la Educación Media Superior y Superior		350.0					795.1	795.1	833.5	833.5	833.5	833.5
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos												
Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales												
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa												
3. Para atender problemas estructurales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Pensiones)												
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las UPES												
Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno												
Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPES												
Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES												
Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES												

Nota: P= Proyecto y A= Aprobado

Fuente: Elaboración propia con información de los proyectos y decretos de los PEF de 2006 a 2025. Disponibles en: n9.cl/tnk0

Equidad en la educación superior: estrategias y resultados¹

*Sylvie Didou Aupetit*²

Introducción

Durante los pasados cuarenta años, algunas políticas en educación superior (ES) en México fueron constantes, aunque permanentemente reformadas. Lo ilustran las referidas a la expansión de la matrícula. En los ochenta, el gobierno buscó regular la masificación salvaje, iniciada en la década anterior, para revertir el deterioro en la calidad y empezó a programar la expansión, abriendo diversos programas de financiamiento, presupuestales y extraordinarios, para superar las brechas de acceso y ampliar el ingreso. Quince años después, priorizó elevar la tasa bruta de cobertura para igualarla con el promedio regional, procurando, de nueva cuenta, incrementar la matrícula. En 2023, esa tasa alcanzó el 45.01% a nivel profesional³. Conforme con la añeja prescripción del “derecho a la educación superior” (Wolfson, 2024), vigente desde principios de los 2000, la democratización del servicio público devino un eje relevante de acción en la Subsecretaría de Educación Superior (SES) y en otros organismos, como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

En este capítulo, enfatizamos la contribución de las instituciones de educación superior (IES) a la igualdad de oportunidades, habida cuenta de un contexto nacional, caracterizado por una segmentación institucional combinada con una cobertura ingente. Identificamos los grupos vulnerables

1 Este artículo es producto de la Cátedra UNESCO-CINVESTAV denominada Globalización y Educación.

2 La autora agradece el apoyo de Aline Palma, auxiliar S.N.I.I. en la recopilación de datos para su redacción

3 <https://www.sii.es.unam.mx/estrategias.php>

preferentemente atendidos, más allá de los ordenamientos sobre derechos humanos y no discriminación. Revisamos textos que publicó la ANUIES para encauzar el debate sobre los cupos en tanto herramientas para ensanchar la cobertura (Gil *et al.*, 2009).

En el pasado cuarto de siglo, como señalado antes, el gobierno y las IES aumentaron las plazas de ingreso a la ES y, en paralelo, implementaron programas de retención dirigidos a colectivos desprotegidos (con tasas de inscripción y permanencia inferiores a la nacional). La ANUIES registró los mecanismos instalados para abatir la interrupción de estudios entre los alumnos pioneros, inscritos en espacios de atención tradicionales o no (Ramírez, 2012; Guzmán, 2013). Exploró su satisfacción ante los servicios proporcionados (Romo *et al.*, 2022). Algunos especialistas se interesaron, recientemente, a otras facetas de la permanencia, tales el *care* y la salud mental (Castelao, 2024) y evaluaron las medidas para elevar el bienestar de los universitarios.

Como producto de esas acciones, inconexas entre sí, las tasas de atención se elevaron, pero la promoción de la inclusión no fue tan exitosa, ni en las IES convencionales, ni en las con vocación explícita de justicia distributiva ya que el gobierno encabezado por el presidente López Obrador había optado, desde 2020, por abrir “nuevas” IES para captar “nuevos” estudiantes: entre esa fecha y 2024, apoyó la instalación, con ese propósito, de 202 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), 3 Universidades de la Salud (UNISA) y 13 campus capitalinos de la Universidad Rosario Castellanos (URC). Instruyó la SES para que reanudara el crecimiento, suspendido durante varios años, de las universidades interculturales (UI) (ANUIES, 2024 b).

Partimos de la premisa que la creación de esos establecimientos emanó de un credo rupturista (Acosta, 2024). Expresó la convicción que las acciones previamente emprendidas por las IES no eran suficientes, pero no se justificó en estudios de factibilidad de circulación abierta: por ejemplo, las UBBJ no fueron todas instaladas en municipios con altos índices de marginación, en contradicción con lo pregonado (González *et al.*, 2021). Tampoco se concretó en dispositivos organizativos innovadores, ni en instrumentos de gestión o monitoreo eficientes. La puesta en funcionamiento de esas instituciones ilustró, más bien, el cumplimiento de un compromiso referido a una política pública enunciativa. Las medidas prescriptivas concernieron la fase inicial del proceso: se ciñeron a cifras de establecimientos instalados, sin mayor atención a la instrumentación.

La ANUIES y la democratización segregativa de la oferta

Por ahora, la ES enfrenta una situación delicada, debido a la combinación entre una incorporación apresurada de las tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en las funciones institucionales típicas, el cierre de un ciclo de conducción basado en la evaluación, el agotamiento de los esquemas de gobernanza aplicados desde hace 35 años, la austeridad financiera, amenazas inéditas (violencia o pandemia) y ajustes globales (mundialización, apertura económica). Su superposición sumió el SES en una fase, todavía inconclusa, de inseguridad y pánico.

La ANUIES, en tanto agrupación de presidentes y rectores, no escapó de esa situación, la cual se reflejó en sus participaciones, más bien continuistas, en diversas consultas, convocadas por organismos internacionales (UNESCO⁴) o macrorregionales (Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Diálogo Interamericano) para imaginar un porvenir sustentable para la ES (García, 2023; ANUIES, 2018; 2024 c: Casillas y Zarate (Coords), 2024).

Respecto del crecimiento de la oferta, propuso fomentar el auge de la cobertura (equidad). Sugirió proseguir con la desconcentración geográfica de las sedes universitarias y consolidar programas/establecimientos dedicados a incluir a estudiantes racializados o situados en contextos de alteridad conforme con un consenso, laxo, sobre la urgencia de construir una sociedad educada. Aportó, en contraste, pocas pistas para resolver desbalances estructurales, con amplio sustento estadístico (disparidades en los volúmenes de candidaturas, según el sector de adscripción, incidencias de la ubicación espacial de las sedes en su popularidad, replicabilidad de las experiencias de inclusión). Aunque al revisar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) n. 4 de la UNESCO en el país, registró prácticas y evaluó progresos (ANUIES, 2020; Escobar, 2022), se centró más en subrayar avances para “no dejar a nadie atrás” que para “suministrar a todos los alumnos servicios de calidad”.

Los datos producidos, aunque incompletos y escasos, corroboran una focalización de los programas de democratización sobre la reducción de las desigualdades espaciales y sociales más que sobre la diversificación de las tasas de captación/retención de estudiantes, principalmente

.....
4 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

no tradicionales, salvo en sectores preocupados por las competencias de sus egresados para la empleabilidad (en las universidades politécnicas (UP)- (González y Didou, 2024) o bien con visos de reparación histórica - en las UI (Siry, 2024).

En suma, las acciones para robustecer y modificar la matrícula aminoraron menos la destilación fraccionada de la deserción (Plaisance, 2003) de lo que acentuaron la disgregación institucional y el incremento del número de reductos que concentraban los estudiantes exo- o auto-percibidos como segregados. Esas divisiones entre establecimientos o programas de elite y “relegación” (Merle, 2012) acarrearón efectos negativos, aunque dichas repercusiones fueron reinterpretadas en forma positiva en la narrativa oficial. Esa justificó el establecimiento de los nuevos establecimientos en una ruptura conceptual y valorativa (referida a parámetros como la interseccionalidad, el neocolonialismo, etc.) así como en una redefinición de los conocimientos ordinarios/científicos a transmitir. Silenció el que las transiciones entre los niveles medio superior y superior sean determinadas socio-familiarmente. Negó un hecho ampliamente señalado por los especialistas a saber que “la democratización educativa es un objeto polisémico que se declina en función del alza de la matrícula y de la capacidad de la universidad a reducir las desigualdades». (Tremoureaux, 2022, s.p.)

Reequilibrar geográficamente el sistema de educación superior: ¿democratizar, segregando?

El SES, al respaldar la reorganización de las IES tradicionales en redes con múltiples implantaciones y al apostar a la instalación de establecimientos con perfiles no convencionales, aumentó el número de los municipios receptores de servicios de ES, ofrecidos presencialmente o a distancia. Convergentemente, algunos gobiernos estatales (Oaxaca o Aguascalientes) invirtieron en sistemas regionales, comprometidos con el desarrollo local.

Pese a que las sedes desconcentradas ofrezcan menos carreras y acreditaciones de calidad que las capitalinas, abatieron los costos de la migración por estudios, un elemento que provoca frecuentemente una interrupción del recorrido académico entre los jóvenes en situación de pobreza o inmovilizados por género o discapacidad. Su apertura, en las cercanías de los lugares de residencia de las poblaciones excluidas, alentó

su ingreso a la ES. El efecto de entrenamiento fue particularmente notorio entre las mujeres, cuyos padres o cónyuges se negaban a que se alejaran del domicilio familiar. Las tasas de participación femenina en las UI, URC y UNISA⁵ rebasan de hecho el promedio nacional (54%) (ANUIES, 2024b). En cambio, los resultados fueron menos fehacientes en otros colectivos: indígenas y discapacitados evidencian todavía una indudable predilección por universidades federales o estatales, institutos tecnológicos, escuelas normales o establecimientos privados, un quinquenio después de que inicien actividades las IES de respuesta total a la demanda.

La repartición institucional de la matrícula de primer ingreso confirma entonces que los establecimientos de proximidad y los programas no presenciales mejoraron la accesibilidad numérica, sólo en sectores poblacionales precisos. Pero, en un marco desfavorable de control burocrático de los recursos que dificultó innovar (Didou, 2021), orilló también a los alumnos a desarrollar su capacidad de agencia para evitar ser canalizados a programas/establecimientos percibidos como de calidad incierta. Pese a lo declarado, las nuevas IES redistribuyeron las oportunidades, superponiendo espacialmente establecimientos con capitales desiguales de legitimidad. Acrecentaron la segmentación interinstitucional en vez de estrechar la articulación entre los contenidos de las ofertas de formación y las expectativas de los demandantes.

Los estudiantes vulnerables postularon, en buena medida, a IES convencionales, para no estar confinados en guetos educativos, en función de “efectos marca” contradictorios, incluso a riesgo de ser rechazados repetidamente durante los procesos de selección. Raras veces, eligieron las nuevas instituciones como primera opción de acceso, pese a ser menos competitivas. Cuando ingresaron allí, lo hicieron a raíz de medidas gubernamentales para brindar un segundo chance, proponiendo vacantes a aspirantes que obtuvieron calificaciones insuficientes en exámenes meritocráticos de conocimientos. Desde 2020, el programa Rechazo cero y, luego, el Registro Nacional de Opciones de Educación Superior⁶, informaron en sus plataformas sobre cupos no cubiertos, generalmente ubicados en establecimientos desvalorados o situados en zonas de baja atractividad en el país o las urbes. Universidades y tecnológicos consolidaron

.....
5 Universidad de la Salud (UNISA), Universidad Rosario Castellanos (URC).

6 RENOES.sep.gob.mx

simultáneamente su oferta virtual de carreras, para afianzar su estatuto de establecimientos receptores y satisfacer demandas en pro de la puesta a disposición de servicios en municipios alejados o con deficiente transporte público hacia sus infraestructuras físicas de atención. Esas medidas alentaron las inscripciones *in situ* pero agravaron las desigualdades de calidad (Didou y González, 2024).

De esa suerte, la primera parte del axioma de la UNESCO sobre la elevación de la tasa nacional de cobertura se cumplió. Pero, el imperativo del isomorfismo se impuso, impidiendo, junto con la falta de recursos, echar a andar proyectos sustentables y atractivos de inclusión, aun en instituciones o programas avocados a reconocer colectivos con acceso restringido a ella.

El mandato de la inclusión: ¿quiénes y cómo?

El mandato en pro de una equidad cuantitativa (Prost, 1992) favoreció, en consecuencia, el alza de la matrícula en conjunto, así como de algunos grupos vulnerables, conforme con propósitos de equidad cualitativa, centrada en circunscribir la influencia de la determinación social en las trayectorias educativas. En los 2000, lo corroboró el programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Educación Superior (Didou y Remedí, 2015), coordinado por la ANUIES con recursos semilla aportados por la Fundación Ford. Su puesta en marcha indujo en efecto un número creciente de establecimientos del nivel a incursionar en la educación compensatoria, principalmente para indígenas.

A partir de 2019, la política de equidad en educación superior se generalizó, en cuanto a beneficiarios, cuando el gobierno, conforme con un ideario político expresado en el lema “Primero los pobres”, abrió a alumnos en precariedad económica (la cual afectaba al 36.3% de la población mexicana en 2024) (Lopez, 2024) o marginalizados (Flores y García, coords, 2021). Conforme con esa decisión, las IES establecidas con el propósito de “albergar sin discriminación” a todos los solicitantes de ingreso no condicionaron su admisión a las calificaciones obtenidas tras pruebas de conocimientos.

No obstante, los logros obtenidos vía esas medidas siguen siendo insuficientemente conocidos, pese a que la ANUIES documentó algunos rasgos de la matrícula, en las UI, en la URC y en la UNISA y que el Organismo

coordinador de las UBBJ (OCUBBJ) reportó cumplir con el indicador de atención a la demanda social de ingreso, albergando un 100% de matrícula vulnerable. Mencionó, como prueba suplementaria de su legitimidad, tanto social como intrínseca, el auge en los números de solicitantes e inscritos, pese a la persistencia de vacantes sin cubrir.

Matrículas y docentes por establecimientos o cuantía total de alumnos permiten, sin embargo, vislumbrar que los grados de atractividad de esas instituciones son variables pero menores a lo esperado, pese a las dotaciones de becas. Los desequilibrios entre solicitudes de inscripción y plazas comprueban que sus contribuciones a la incorporación de grupos con índices limitados de integración a la ES fueron reducidas. Su matrícula es mínima respecto de la nacional: aun tomando en consideración que su apertura es reciente, las UBBJ reportan apenas un estimado de 85913 estudiantes (35286 de nuevo ingreso en julio 2024) (OCUBBJ, 2024: 11), las UI uno de 25000, las UNISA uno de 3000 y la URC de 45254, equivalentes a un pequeño porcentaje de la cifra de estudiantes reportada por la ANUIES. Además, la representación de indígenas y discapacitados en el nivel no refleja su participación en la composición de la población (INEGI, 2020).

Consecuentemente, los aportes de las IES, nuevas o convencionales, a la inclusión fueron retóricamente visibilizados, pero concretamente insuficientes. Como sucede con frecuencia, las políticas de fomento a la equidad no incrementaron sustancialmente la presencia de estudiantes tradicionalmente apartados del SES. Facilitaron más bien el acceso de jóvenes procedentes de estratos clasemedios. Por el lado positivo, las nuevas instituciones sólo confirmaron un interés de la población vulnerable para las ciencias médicas (importante en un país con déficits espaciales pronunciados de personal de salud, sobre todo en comunidades desprotegidas) pese a dudas, todavía no despejadas, sobre la certificación profesional de las credenciales académicas expedidas por ellas. Reequilibraron un mapa desbalanceado de servicios educativos y desencadenaron prácticas de estudios por cercanía; así, aunque los ingresantes en las UBBJ, en 2024-2, procedían de 1593 municipios, la sede asignada lo era supuestamente con base en un principio de accesibilidad (OCUBBJ, 2024 :6). En términos generales, no obstante, muchos de esos establecimientos confrontan asuntos conflictuales (expedición del título, información extemporánea, pago oportuno de becas, maltratos), todavía no resueltos, según la prensa nacional (Canales, 2024; Sosa/Poy, 2024).

Temas para la acción y la investigación sobre equidad

En vista de lo anterior, es válido sugerir fortalecer la investigación sobre estrategias y obstáculos para reforzar la equidad en el SES, comparando los aportes de establecimientos tradicionales e innovadores, los esquemas de transmisión de conocimientos y las rutas de profesionalización de las plantillas docentes, así como las correspondencias entre las iniciativas del gobierno y las preferencias de los destinatarios. Falta levantar encuestas y entrevistas sobre las decisiones estudiantiles y las elecciones disciplinarias, debido a los celos de los organismos gestores para circular información al respecto. Finalmente, habría que explicitar los mecanismos de reclutamiento y las trayectorias profesionales de los 1606 docentes contratados.

En consecuencia, la ANUIES ha de complementar y mejorar sus labores, informativas y orientadoras sobre equidad e inclusión. Con esos fines, algunas estrategias consisten en:

- a. dinamizar sus procesos de afiliación, para optimizar su legitimidad ante los distintos subsectores del SES, estén adscritos a la SEP o a la recién creada Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.
- b. revisar los alcances del formato 911 de la SEP, base referencial del Anuario estadístico, y negociar su universalización, para sistematizar los datos sobre las IES de nueva creación y los programas comprometidos con la equidad.
- c. informar sobre la situación educativa de colectivos estudiantiles vulnerables, identificados por los textos legales, pero “olvidados”, como destinatarios de servicios en el país, por las IES (por ejemplo, los migrantes deportados).
- d. debatir la “replicabilidad” de las experiencias y establecer la naturaleza de las medidas de atención a los grupos ya beneficiados, rebasando la idea de neutralidad de la posición espacial de los campus.
- e. verificar la confiabilidad de los datos reportados por los servicios de planeación institucionales y la aplicación de las definiciones categoriales para identificar sujetos vulnerables.
- f. elaborar gradualmente indicadores pertinentes sobre equidad, de extensa adopción, y velar por la restitución pública de la información recopilada, hasta ahora protegida.
- g. proponer una tipología de intervenciones e integrar un repositorio de acceso abierto sobre los avances logrados y las condiciones

indispensables para alcanzarlos. El anuncio, por la presidenta de la República, a principios de enero 2025, de que había arrancado la etapa de expansión territorial de la URC y de las UNISA, durante el sexenio 2024-2030 obligará, en efecto, a producir diagnósticos expertos y problematizados sobre alcances y barreras.

Conclusiones: Sugerencias para dinamizar los progresos

En un contexto en el que es manifiesta la propensión de las autoridades gubernamentales e institucionales a masificar, vía la concentración en espacios estropeados, de quienes pretenden incluir, la ANUIES es un dispositivo significativo para amarrar el concepto de “calidad para todos” a los medios, programas y objetivos de los sectores atendidos.

Para ello, es indispensable reactivar su rol de organismo coordinador y conciliador, proveyendo los insumos para que funcione como una instancia reguladora y líder en cada segmento del SES. Para asegurar la viabilidad de sus ejercicios de prospectiva (ANUIES, 2024c), la Asociación debe instar los establecimientos a que definan quienes son los colectivos estudiantiles que atenderán prioritariamente, calendaricen estrategias para hacerlo, calculen los medios requeridos e identifiquen a los beneficiarios, sea con objetivos de cuidado o bien de garantía de los derechos políticos o humanos.

Eso, a su vez, enmarcaría debates informados sobre la conveniencia de conservar o desechar ciertas categorías de agrupación de datos, con bajo poder explicativo. La que asimila estudiantes indígenas y afrodescendientes disimula, por ejemplo, el tamaño de cada colectivo y la divergencia de sus expectativas y necesidades. Para superar una inercia informativa, mecanismos de co-responsabilización entre la ANUIES y organismos productores de datos, comités expertos y organismos representativos deberían existir.

La ANUIES tendría, por último, que reflexionar sobre la reconfiguración en curso de la profesión académica, confrontada con estudiantes heterogéneos, con requerimientos de acompañamiento y asesoramiento disimiles. Los docentes de los programas/establecimientos orientados a la acción positiva carecen de clases o experiencias de capacitación adecuadas para actualizarse pedagógica y tecnológicamente y alinearse sobre cambios estructurales y contextuales, confrontando al respecto tensiones todavía mayores que el conjunto de sus colegas.

En suma, tanto la emergencia de epistemologías novedosas en las ciencias sociales, que se apropiaron retórica pero no operativamente las IES del país, como los debates políticos sobre las nuevas ciudadanas, el bienestar en la postpandemia, la inestabilidad de las circunstancias o el imperativo de proveer permanente y longitudinalmente información para cumplir los compromisos suscritos ante organismos internacionales deben encontrar mayor cabida en las agendas de la ANUIES, sean esas estratégicas, informativas o de investigación. En 2030, en efecto, no sólo concluirá el sexenio, sino que los países que suscribieron acuerdos con la UNESCO habrán de demostrar que cumplieron los compromisos pactados en relación con los ODS.

Referencias

- Acosta, A. (2024). Luces, sombras y siluetas. El credo y las hechuras de las políticas de educación superior en la era del obradorismo. En Casillas, M., y López, R. (Coords.), *Balance de las políticas de educación superior en la Cuarta Transformación (2018-2024)* (pp. 225-234).
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2024). *Directorio de IES afiliadas*. ANUIES. <http://www.anui.es.mx/anui.es/estructura-organica/consejo-de-universidades-publicas-e-instituciones-afiliadas>
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2024 b). *Anuario estadístico de educación superior-Técnico superior, Licenciatura y Posgrado 2022-2023*. ANUIES. Anuarios Estadísticos de Educación Superior - ANUIES
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2024 c). *Compromiso común por el futuro de la educación superior: trazando una ruta a 2030 (versión ejecutiva)*. ANUIES. <https://web.anui.es.mx/compromiso-comun-2030/>
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2020). *Contribución de las instituciones de educación superior en México al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un esfuerzo colectivo en el marco de la responsabilidad social*. ANUIES. http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/Contribuci%C3%B3n_de_las_IES_a_los_ODS.pdf
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. ANUIES. http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf

- Canales, A. Modelos universitarios locales: ¿a escala nacional? *Campus Miletario*, 22 de agosto. <https://suplementocampus.com/modelos-universitarios-locales-a-escala-nacional/>
- Casillas, M. y Lopez, R (Coords.). (2024). *Balance de las políticas de educación superior en la Cuarta Transformación (2018-2024)*. Editorial Transdigital. <https://doi.org/10.56162/transdigitalb30>
- Castelao, I. (2024). Las prácticas de cuidado y cuidados frente al embate neoliberal. *Revista Común, Dossier Educación*, noviembre 19. <https://revistacomun.com/blog/las-practicas-de-cuidado-y-cuidados-frente-al-embate-neoliberal/>
- Didou, S. y González, S. (2024). Retención, éxito académico y sustentabilidad en las Universidades Politécnicas en México: una triada compleja. *Revista de la Educación Superior* (2024)1-18, <https://doi.org/10.36857/resu.2024.209>
- Didou, S. (2021). Políticas para combatir las desigualdades en la educación superior en México, 2000-2018: de la equidad territorial a la inclusión. *Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*, (20) 69-89. <https://journals.openedition.org/cres/5264>
- Didou, S. y Remedi, E. (2015). Las contribuciones de la ANUIES a la educación superior intercultural en México (2001-2015). En Álvarez, G. (Ed.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015*, (pp. 429-448). ANUIES. https://www.researchgate.net/publication/287646232_Las_contribuciones_de_la_ANUIES_a_la_educacion_superior_intercultural_en_Mexico_2001-2015
- Escobar, K. (2022). *No dejar a nadie atrás. Estrategias de cooperación en Educación Superior para la inclusión de personas con discapacidad*. ANUIES. <http://publicaciones.anuies.mx/colecciones/biblioteca-de-la-educacion-superior/262/no-dejar-a-nadie-atras-estrategias-de-cooperacion-en-educacion>
- Flores, P. y García, C. (Coord.). (2021). *Análisis de la política en Educación Superior bajo el gobierno de AMLO. ¿Cambio, continuidad o regresión?* ANUIES. <http://publicaciones.anuies.mx/colecciones/biblioteca-de-la-educacion-superior/251/analisis-de-la-politica-en-educacion-superior-bajo-el-gobierno-de>
- García, C. (2023). El compromiso del gobierno de México y las Instituciones de Educación Superior con la Agenda 2030. *Revista de Educación Superior del Sur Global-RESUR*, (15). <https://doi.org/10.25087/resur15a8>
- Gil, M., Rojas, M., Gómez, R., García, P. y Jesús, M. (2009). *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. ANUIES. <http://publicaciones.anuies.mx/collections/documents/50/cobertura-de-la-educacion-superior-en-mexico-tendencias-retos-y>
- Gil, M. (2024). La Rosario Castellanos ya es nacional, *El Universal*, 21 de diciembre. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/manuel-gil-anton/la-rosario-castellanos-ya-es-nacional>

- Gobierno de la Ciudad de México. (2024). *Registro Nacional de Opciones para Educación Superior*. RENOES.sep.gob.mx
- Gobierno de la Ciudad de México. (2024). *Universidad de la Salud de la Ciudad de México*. CDMX
- González, J., Mejía-Pérez, G. & González-Reyes, H. (2021). Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, (23), <https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>
- González, S. y Didou, S. (2024). Using access to higher education to redress inequities: tensions between equity and excellence in the polytechnic universities in Mexico. *Policy Reviews in Higher Education*, (8), 168-187. <https://doi.org/10.1080/23322969.2024.2394056>
- Guzmán, C. (Coord.) (2013). *Los estudiantes y la universidad: Integración, experiencias e identidades*. ANUIES. <http://publicaciones.anuiem.mx/libros/191/los-estudiantes-y-la-universidad-integracion-experiencias-e>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Discapacidad*. Censo de población y Vivienda. Información de México para niños. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx>
- López, P. (2024). En México, más de 46 millones de personas viven en situación de pobreza. Informe de Coneval en la Facultad de Economía. *Gaceta UNAM*. <https://www.gaceta.unam.mx/en-mexico-mas-de-46-millones-de-personas-viven-en-situacion-de-pobreza/>
- Merle, P. (2012). *La ségrégation scolaire*, 126 p. La Découverte. https://www.editionsladecouverte.fr/la_segregation_scolaire-9782707171160
- Plaisance, E. (2003). Compte rendu Merle (Pierre). *La démocratisation de l'enseignement*, 153-155. Revue française de pédagogie
- Prost, A. (1992). *L'enseignement s'est-il démocratisé ? Les élèves des lycées et collèges de l'agglomération d'Orléans de 1945 à 1980*, 228 p. PUF.
- Ramírez, R. (2012). *Cambiar, interrumpir o abandonar. La construcción de experiencias de los estudiantes en su tránsito por una institución de educación superior tecnológica*. ANUIES. <http://publicaciones.anuiem.mx/colecciones/biblioteca-de-la-educacion-superior/156/cambiar-interrumpir-o-abandonar-la-construccion-de-experiencias-de>
- Romo, C. (Coord.), Guzmán, C. y Gómez, S. (2022). *Los programas y servicios de atención al estudiante de Educación Superior: oferta, utilización y satisfacción*. ANUIES. <http://publicaciones.anuiem.mx/colecciones/biblioteca-de-la-educacion-superior/255/los-programas-y-servicios-de-atencion-al-estudiante-de-educacion>
- Sánchez, C. (2024). *El Mundo Indígena 2024: México*. IWGIA. <https://www.iwgia.org/es/mexico/5486-mi-2024-m%C3%A9xico.html>

- Siry, F.D. (octubre de 2024). *Superando la vocación inclusiva*. VII Congreso Internacional. España, Universidad de Salamanca.
- Sosa, R. y Poy, L. (2023). Restringen plazas a docentes egresados de la UBBJ, *La Jornada*, 24 de abril, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/04/24/sociedad/restringen-plazas-a-docentes-egresados-de-la-ubbj-raquel-sosa-1850>
- Trémoureux, J. (2022). Démocratisation de l'enseignement supérieur et production d'une "université de classes moyennes", permanence ou recomposition des inégalités socio-territoriales ? *Urbanités*, (16), <https://www.revue-urbanites.fr/16-tremoureux/>
- Wolfson, E. (2024). *Reaching for the right to higher education: evidence from 15 countries*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000392154>

¿Por qué no hemos podido resolver los problemas de la educación superior?

Pedro Flores Crespo

Agradezco la invitación del doctor Adrián Acosta para escribir en el 75 aniversario de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Desde hace más de 20 años, mi trabajo se ha enriquecido por los diversos proyectos de la Asociación. Es entonces un buen momento para agradecer y celebrar su existencia señalando algunos de sus retos a futuro.

Para cumplir con este propósito, mi reflexión se desarrolla en tres partes principales. En la primera, se revisan problemas de la educación superior que nos siguen preocupando pese a los avances logrados por las diversas instituciones de educación superior (IES) a lo largo de 30 años. Con algunos datos, se sostiene que requerimos formular los problemas de manera distinta para poder resolverlos. ¿Son los gobiernos electos parte de la solución o parte del mismo problema?

En la segunda parte, se enfatiza la necesidad de reconocer a los individuos como el centro de preocupación de la política pública. Los problemas que éstos enfrentan pueden definirse mejor si exploramos las “racionalidades razonadas” de los agentes sociales en complemento con las de los actores políticos y autoridades universitarias. Al ser la ANUIES un interlocutor entre estos actores, su capacidad de articulación en beneficio de la política universitaria se acrecienta.

En la tercera parte, se ofrece una salida práctica para dar respuesta a la pregunta de por qué no hemos podido avanzar en la resolución de problemas públicos. La discusión, el diálogo y la deliberación comúnmente se subestiman en las funciones de gobierno. Basándome en ejemplos prácticos, teorías y en las posibilidades que tenemos según nuestro marco normativo vigente, se sugiere recuperar el “ejercicio de la razón

pública”¹ para dotar a la política de educación superior de mayor efectividad. No podemos esperar resultados distintos haciendo lo mismo, parafraseando a Albert Einstein.

El éxito de la democracia puede atribuirse a su mayor capacidad heurística, es decir, a su potencia para detectar problemas y proponer soluciones. Cuando esta falla, cuando no cumple estas expectativas, comienza su descrédito (Marina, 2024:32)

1. La imposibilidad del cambio

En primer lugar, quisiera llamar la atención sobre los “problemas críticos reconocidos” que enfrenta la educación superior del país y que documentos como *Compromiso Común por el Futuro de la Educación Superior en México: Trazando una Ruta al 2030* reiteran (ANUIES, 2024).

Ahí, se vuelven a mencionar estos problemas porque, evidentemente, los gobiernos de los últimos años y la sociedad mexicana no han podido desplegar las capacidades necesarias para resolverlos. Pienso que en su aniversario, la ANUIES podría elaborar, a la par de propuestas concretas al inicio del sexenio, explicaciones sobre lo que denominaría sin fatalismo la “imposibilidad” del cambio educativo. Si las universidades se asumen como promotoras de la innovación, ¿por qué no han podido actuar más efectivamente para solucionar sus inveterados problemas?

Además, las distintas instituciones de educación superior han evolucionado y tenido la oportunidad de desarrollarse a partir de los cambios de régimen político, de la alternancia partidista, nuevas leyes, pluralidad legislativa, ventajas globales y estímulos científicos a partir de una realidad cambiante. Algunas interrogantes que siguen abiertas son: ¿por qué la creación de universidades no es suficiente para ampliar la participación de los estudiantes a los niveles propuestos? El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), por ejemplo, se quedó a seis puntos porcentuales de alcanzar se meta de cobertura (44% versus 50%) pese a haber creado

1 Este término pertenece a John Rawls, autor de la *Teoría de la Justicia* (1971), pero así titula Amartya Sen, crítico de Rawls y autor de *La Idea de la Justicia* (2009), un artículo de opinión aparecido en la revista *Letras Libres* en 2004 y que puede consultarse aquí: <https://letraslibres.com/revista-mexico/el-ejercicio-de-la-razon-publica/>

las Universidades del Bienestar Benito Juárez (UBBJ) (López Obrador, 2024). En términos de equidad, es también importante preguntar: ¿qué componentes les hacen falta a los programas de becas existentes para asegurar que el subsistema de educación superior opere de manera igualitaria y justa? Pese a los cuantiosos recursos públicos destinados a los programas de becas, la administración que decía que la educación “no era un privilegio, sino un derecho”, falló en alcanzar su propia meta: 37 por ciento de los jóvenes de hogares de ingreso relativamente bajo debían haber ido a la universidad al final del sexenio. En 2023, sólo 33 por ciento lo lograron (López Obrador, 2024).

Otro problema recurrentemente mencionado en la agenda universitaria es el relacionado con el aprendizaje de los estudiantes universitarios. Desde 2008, la propia ANUIES reconocía que no había “evidencia” de que los ejercicios de evaluación, certificación y acreditación, emprendidos desde la década de los noventa, contribuyeran a que las y los jóvenes aprendieran más y mejor. Los estándares de calidad recientes siguen omitiendo el componente del saber y esto abre la puerta a instrumentos de medición rudimentarios como los rankings o el prestigio heredado o de boca en boca. ¿Por qué la universidad pública mexicana parece reticente a saber cómo forma de *manera integral* a las personas? ¿Por qué no hay un estímulo o incentivo externo? ¿Miedo a la comparación entre IES?

Pese a la importante mejora en términos de habilitación docente y productividad académica en los últimos años, aún queda la duda sobre cómo ha mejorado, en general, la práctica docente a partir de la obtención de grados y plazas de tiempo completo. Este tema es específicamente importante para las escuelas normales del país.

El documento de política más reciente de ANUIES (2024) habla ahora de “revalorizar” el “talento humano docente” en las universidades. Hace seis años Jesús Galaz Fontes y Jorge Martínez Stack proponían, al inicio del sexenio de AMLO y entre otras cosas, “reducir las desigualdades en las condiciones de trabajo en cuyo contexto laboran los académicos...” (2021:209). No obstante, no se avanzó conforme a lo necesario. De acuerdo con ANUIES en el ciclo escolar 2023-2024 hubo “10 mil personas menos en la academia que en el ciclo escolar previo” (2024:83). Si aumentó el número de jóvenes en términos absolutos y disminuyó el número de profesores universitarios se pueden esperar al menos dos efectos: uno, los académicos podríamos experimentar una mayor demanda en el aula al atender a más

alumnos y dos, el riesgo de que el proceso de enseñanza-aprendizaje se complique a consecuencia de ello es mayor. Esto afectará la calidad o lo que ahora llaman “excelencia”.

Si a esto le agregamos que las metas sexenales en materia de inversión en infraestructura tampoco se cumplieron, no es difícil sostener que no hay retrocesos en el campo de la política educativa en el nivel superior. El Programa Sectorial de Educación (2020-2024) propuso, por ejemplo, que la mitad del total de los planteles universitarios (50%) fueran apoyados “con recursos de inversión en infraestructura”, pero en 2023, este porcentaje fue sólo de 27 por ciento, según el Sexto Informe de Gobierno (López Obrador, 2024).

El financiamiento público a la educación superior es un grave problema que, desde hace décadas, enfrenta el subsistema de educación superior y que no se podido resolver, al contrario. En el sexenio de AMLO, el gasto público en educación superior como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó al pasar de 0.60 en 2019 a 0.57 en 2023. En 2013, esta proporción era de 0.65 por ciento y no estaba tan alejada de la meta del sexenio pasado (0.66%). Sin embargo, desde 2020 inició la desinversión.

Otro indicador en este sentido es la inversión federal por estudiante. De acuerdo con Carlos Iván Moreno y Diego Cedillo (2023), ésta ha sido la más baja en al menos 23 años. Con Fox, prosiguen estos autores, se destinaban 103 mil pesos por estudiante universitario, con Calderón 105 mil, con Peña Nieto 95 mil y con López Obrador apenas 63 mil pesos en términos de 2024. ¿Por qué llegamos a este escenario? No olvidemos que, con AMLO, se eliminó de la Ley General de Educación el mandato de destinarle uno por ciento del PIB a este nivel. Además, se impuso la “austeridad republicana” y, en 2019, se decretó la obligatoriedad de la educación superior sin otorgarle recursos extras. Además, se crearon nuevas opciones académicas de cuestionable calidad como las UBBJG (véase Lloyd, 2024), dispersando con ello el gasto y generando tensiones entre los diferentes subsistemas de educación superior. Es decir, no sólo no se resolvió el problema, sino que con las “nuevas soluciones” gubernamentales se crearon otros.

Se prometió mucho, pero se gastó poco, advirtió Alejandro Márquez (2021) hace seis años en su análisis del financiamiento a la educación superior. Tener entonces “certeza financiera”, bajo estas condiciones, como

ahora pretende la ANUIES, es complicado. Qué hacer entonces para revertir la desinversión en el nivel de educación superior es una pregunta central y en ello, la ANUIES podría replantear su papel y recuperar su liderazgo si plantea cómo revertir la “imposibilidad” de los cambios a nivel universitario.

Relacionada profundamente con el financiamiento público está la autonomía universitaria. A ésta, a su vez, le es inherente la “libertad académica”, según hace notar la ANUIES (2024:92). Tristemente, la libertad académica en México ha disminuido desde 2003, donde alcanzó su punto máximo (0.93%). Veinte años después la caída ha sido de 30 por ciento hasta llegar a 0.65, según la iniciativa auspiciada por el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Friedrich Alexander de Alemania y el proyecto sobre Variaciones de la Democracia (V-Dem) (<https://academic-freedom-index.net>).

Este índice está basado en cinco indicadores específicos:

1. libertad para investigar y dar clases,
2. libertad de intercambio y difusión,
3. autonomía institucional,
4. integridad en el campus y
5. expresión académica y cultural.

En 2019, al inicio del sexenio de AMLO, este índice era de 0.89, en 2021, bajó a 0.77 y finalmente, volvió a caer en 2023 para ubicarse en 0.65. En 2023, Argentina, Chile, Uruguay y Brasil registraron un Índice de Libertad Académica (ILA) de 0.97, 0.92, 0.89 y 0.76, respectivamente. Colombia, por su parte, registró un ILA ligeramente mayor que el de México en 2023 (0.68 versus 0.65), pero diez años antes, en 2003, este indicador fue menor diez décimas (0.58) y significativamente más bajo que el registrado por nuestro país. Es decir, mientras que el país de Macondo mejoró en términos de libertad académica en 20 años, nuestro país empeoró. ¿Por qué? Dar respuesta a esta pregunta constituye un “desafío estratégico” para el futuro de la ANUIES en particular y para la universidad pública en general.

Con el propósito de contribuir a pensar por qué pese a los avances de las IES mexicanas, no hemos resuelto sus problemas al grado de reiterarlos al inicio de cada sexenio, a continuación, se expone la necesidad de formular de manera distinta el problema público.

2. ¿Quién está en el centro del problema y la política pública?

Los problemas que la gente realmente enfrenta pueden no ser lo que el político, técnico, autoridad electa, ideólogo o tomador de decisiones presupone. La realidad es una fuente de sorpresas y contingencias. Acercarse a ella implica entonces conocimiento, pluralidad y, sobre todo, la capacidad de modular nuestra propia voluntad por medio del diálogo y la deliberación.

Para poder definir un problema público (insuficiente cobertura educativa, desigualdad de los aprendizajes, prevalencia de los códigos político-ideológicos sobre los científicos, pérdida de autonomía universitaria y libertad académica, entre otros), es necesario hacer explícito qué modelo de persona tenemos en mente. ¿Creemos que los académicos son sólo un conjunto de individuos que sólo buscan su beneficio propio? ¿Hemos explorado la “racionalidad razonada” del joven proveniente de los hogares más desfavorecidos en relación al valor que le atribuye él y su familia al saber y al conocimiento? ¿Qué perdemos y ganamos al concebir al individuo dentro del conglomerado llamado “pueblo”? Si lo segundo está sobre lo primero (el individuo), los diagnósticos pueden oscurecerse y las políticas y programas extraviarse y perder efectividad. No hay humanismo sin personas.

En otro lugar se ha sostenido que reducir y simplificar la individualidad de las personas es un problema (ontológico) que deriva en otros de índole práctica, es decir, de políticas públicas (Flores-Crespo, por aparecer). Para sostener mi punto, sugiero poner atención en el trabajo de Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, quienes se hicieron acreedores al Premio Nobel en Economía en 2019, junto con Michael Kremer, por haber combatido eficientemente la pobreza en el mundo. En su libro *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Banerjee y Duflo (2011) sugieren no hacer caricaturas de los pobres, sino comprenderlos de manera amplia. Hay teorías, dicen, que caen en cierto reduccionismo al mirar al individuo pobre en dicotomías simples: “flojo” o “emprendedor”, “noble” o “ratero”, “rijoso” o “pasivo”, “indefenso” o “autosuficiente”. Entonces, cualquier política pública que endose tales visiones puede caer, según Banerjee y Duflo, en formulas simplistas para combatir la pobreza (2011:272).

Mirar a los individuos de manera amplia es entonces un primer paso para definir de manera más consistente los problemas que éstos *en verdad* enfrentan. Este argumento, es importante aclarar, no está relacionado con nociones de autorreferencia, egoísmo, individualismo metodológico o cancelación de lo común o colectivo, sino con una visión humanista no oficialista y sobretodo, con una postura ética e histórica: los totalitarismos quisieron eliminar al individuo y su existencia para justificar sus acciones, muchas de ellas arbitrarias. En nombre del “Pueblo”, la Nación, o el Proyecto se cancelaron libertades individuales y se aniquiló gente. El horror de la guerra, dice José Antonio Marina, se eludió “pensando” que no era un “acontecimiento personal”, sino entre Estados (2024:172).

Desplazar entonces la noción de individuo de las políticas públicas es alejarse de la realidad para abrazar ficciones populares², perdiendo con ello el foco de los problemas públicos y la capacidad *real* de resolverlos.

3. ¿Cómo enfrentar lo irresoluble?

Uno de los errores más comunes al definir un problema público es encerrarse. Los tecnócratas lo hicieron en México durante la década de los noventa y ahora los gobiernos populistas repiten la fórmula, aunque con justificaciones distintas. Los primeros se vanagloriaban de sus cálculos sofisticados basados en modelos econométricos. Con esta racionalidad, proponían políticas y programas como, por ejemplo, reducir el subsidio público a la educación superior en función de las tasas de rentabilidad. Como el dato valía por sí mismo, el contexto político y el imaginario social eran irrelevantes para tomar decisiones.

Ahora, es a la inversa con el régimen populista: lo único que cuenta es hacer lo políticamente correcto sin tomar en cuenta información evidencia que contradigan el sentir popular³. Pero a la tecnocracia y al populismo sí hay algo que los une: la idea de que sus representantes son “superiores”.

.....
2 Ciertos líderes políticos pueden plantear los problemas *públicos* con base una visión unilateral, subjetiva, arbitraria pero profundamente reivindicatoria y por tanto, popular.

3 Aquí podemos encontrar la iniciativa de desaparecer, por ejemplo, la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) o degradar la evaluación educativa en todos sus niveles.

Los primeros por la técnica y los segundos por la moral. No obstante, los líderes populistas tienen un agravante: no buscan resolver problemas, sino señalar y vivir del conflicto. Con el conflicto lo que se busca es la “derrota del opositor” (Marina, 2024:94) con lo que se rompe el esquema de colaboración política y negociada.

¿Qué forma de tomar decisiones ha dado mejores resultados en términos generales? Esta pregunta implica un ejercicio empírico, riguroso y comparativo que no se puede desarrollar aquí, pero que sí podría motivar a la ANUIES a organizar foros y elaborar documentos para responder por qué pese a los avances en los últimos 30 años, seguimos el camino de los problemas irresueltos.

Tanto la tecnocracia como el populismo, al asumirse como superiores, minimizan la capacidad de diálogo y deliberación pública. Esto, he sostenido en otro lugar (Flores-Crespo, por aparecer), merma el carácter “público” de las políticas, la pluralidad y consecuentemente, la posibilidad de plantear *los problemas que la gente realmente enfrenta* de manera profunda y consistente. Si esto es cierto, habrá entonces que repensar cómo recuperar el “ejercicio de la razón pública” en el campo de la política en educación superior para dotarla de mayor efectividad.

Al discutir abierta y pluralmente un problema público, se obtienen al menos dos beneficios. Primero, se afina la perspectiva mediante la confrontación de ideas y supuestos diversos. Mientras que para algunos el único responsable de lo que les ocurre a las universidades puede ser el “neoliberalismo”, para otros puede ser más un fenómeno más complejo y multicausal, el cual incorpora tanto variables exógenas a las IES como internas. Para reforzar este punto, habría que recordar lo expresado por Karl Popper en su libro *El Mito del Marco Común*:

“Quizá esté yo equivocado y tú en lo cierto, quizá con un esfuerzo a la verdad nos acerquemos” [1994] 2005:13).

Segundo, al incorporar a la discusión a quienes no piensan como uno – esencia del trabajo académico y de la naturaleza universitaria -, se reconoce implícitamente su voz dándole legitimidad al interlocutor⁴. Esto

4 Negar, por cierto, la legitimidad de los oponentes políticos es uno de los cuatro indicadores clave de la conducta autoritaria, según sostienen Steven Levitsky y Daniel Ziblatt en su libro *How Democracies Die*, Nueva York: Broadway Books, 2018.

posee múltiples beneficios intrínsecos e instrumentales. Entre los segundos, está el hecho de atemperar el ánimo de confrontación pública, base de la resistencia acrítica y superficial a las políticas y acciones propuestas. Se construye pues, una racionalidad política distinta que no sólo está orientada al logro de metas o resultados, sino a lo que Luis F. Aguilar nombra como una “racionalidad comunicativa pública” ([1989] 2005:23). Bajo esta racionalidad, el proceso cuenta.

Giandomenico Majone refuerza este punto al decir que uno de los problemas con el “decisionismo”⁵ es que se ocupa demasiado de los resultados y no de los procesos. Se asume que mientras se determine qué es lo “correcto” o “equitativo”, no importa la forma como se tome la decisión. El problema con esto, prosigue Majone, es que las “premisas fácticas o valorativas” pueden oscurecer el proceso de toma de decisiones, que no es sólo algo “instrumental” ([1989] 2005:53).

Dar soluciones o “recomendaciones de política” sin deliberar ni discutir abierta y pluralmente la complejidad del problema público allana el camino de lo irresoluble.

Reflexión final

Los problemas que enfrentan las universidades están compuestos por metas en conflicto, diversidad de visiones, intereses revestidos de “nobles” fines, creencias, respaldo de conocimiento técnico en grados muy variables y contradicciones. ¿Cómo entonces imaginar y poner en marcha políticas, programas y acciones distintas y más efectivas bajo estas condiciones? Insisto: promoviendo la discusión, el diálogo y la deliberación pública. Habría que repensar en cómo construir la “racionalidad comunicativa” de la que habla Jürgen Habermas por medio de la cual se pueden respaldar y justificar acciones, en este caso políticas educativas, que surjan de un “debate abierto en el que cada individuo participa

.....
5 Modelo asentado en la “visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre las alternativas claramente concebidas” (Shklar citado en Majone [1989] 2005:46).

de forma equiparable” (Habermas citado en Baert y Carreira da Silva, 2011:247)⁶.

A esto, los clásicos lo nombraron como el “gobierno por discusión” (John Stuart Mill, 1806-1873)⁷. Para algunos, esto sería ya una “excentricidad” en las condiciones políticas que se desarrolla México, pero es una excentricidad urgente y necesaria dada la incapacidad de los gobiernos electos y la sociedad para resolver sus problemas.

Para disipar lo irresoluble se requiere, aparte de construir la “racionalidad comunicativa”, ubicar al ser humano en el centro de los análisis de políticas, definir los problemas que éstos realmente enfrentan de manera plural y abierta y, sobre todo, reconocer sin miedo las fallas de las políticas educativas. La crítica es esencial para mejorar. Hay que pasar del “desiderátum a la aplicación real y efectiva” de la política, dice la ANUIES (2024:43).

Referencias

- Aguilar, L. F. [1989] (2005). Introducción, en Majone, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Segunda reimpresión. México: FCE.
- ANUIES (2024). *Compromiso Común por el Futuro de la Educación Superior en México: Trazando una Ruta al 2030*. México: ANUIES.
- Baert, P. y Filipe Carreira da Silva (2011). *La teoría social contemporánea*. Madrid: Alianza Editorial.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2011). *Poor Economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Nueva York: Public Affairs.
- Flores-Crespo, P. (2025). *¿Por qué fallan las políticas educativas? Análisis del sexenio 2018-2024*. Colección Temas de Hoy. México: ANUIES.
- Galaz Fontes, J. y Jorge Martínez Stack (2021). Los académicos mexicanos en el contexto de un cambio de modelo de desarrollo nacional en Flores-Crespo, P. y García, C. (eds.). *Análisis de la política de educación superior*

.....
6 La Ley General de Educación Superior posibilita esto al haber propuesto que el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) sea un órgano de “interlocución, deliberación, consulta y consenso” para acordar acciones. Fomentar la “deliberación” es una de las funciones de este consejo (véanse artículos 52, 53 y 54 itálicas agregadas) https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf

7 Citado en Sen, A. (2009) *The idea of justice*. Estados Unidos: Harvard University Press.

- bajo el gobierno de AMLO. ¿Cambio, continuidad o regresión?* México: ANUIES-UAQ-UABC.
- Lloyd, M. (2024). Universidades interculturales y Universidades del Bienestar Benito Juárez en Gabriela de la Cruz y Ana Laura Gallardo (coords). *La educación en el sexenio 2018-2024. Miradas desde la investigación educativa*. México: IISUE-UNAM.
- López-Obrador, A.M. (2024). *Sexto Informe de Gobierno*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Majone, G. [1989] (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Segunda reimpresión. México: FCE.
- Marina, J. A. (2024). *Historia universal de las soluciones. En busca del talento político*. México: ARIEL.
- Márquez, A. (2019). Financiamiento de la educación. El derecho a la educación y la política educativa: promesas y realidades en Flores-Crespo, P. y García, C. (eds.). *Análisis de la política de educación superior bajo el gobierno de AMLO. ¿Cambio, continuidad o regresión?* México: ANUIES-UAQ-UABC.
- Moreno, C. I y Cedillo, D. (2023). PPEF 2024. Crisis y precarización de la educación superior y la ciencia. Blog de Nexos, Distancia por Tiempos, 27 de septiembre <https://educacion.nexos.com.mx/ppef-2024-crisis-y-precarizacion-de-la-educacion-superior-y-la-ciencia/> (Consultado el 8 de noviembre de 2024).
- Popper, K. [1994] (2005). *El mito del marco común: en defensa de la ciencia y la racionalidad*. Barcelona: Paidós.

El futuro de la ANUIES: ¿Hacia un modelo de gobernanza en red?

Roberto Rodríguez Gómez-Guerra

En este ensayo se discuten las posibilidades, alcances y límites del posible papel de la ANUIES¹ en la integración de un modelo de gobernanza en red que contribuya a una mejor articulación, operación y desempeño del sistema de educación superior en México. Como punto de partida, se considera la perspectiva que afirma la transición de fórmulas de gobierno de corte eminentemente burocrático hacia esquemas de gobernanza abiertos a la participación de agentes y actores interesados en la toma de decisiones relativa a la conducción del sistema en aspectos considerados de interés mutuo. Se toma en cuenta, en segundo término, algunas experiencias históricas de la interacción entre la ANUIES y el gobierno federal en la materia y se examina, por último, la ruta de implementación de la Ley General de Educación Superior en términos de sus alcances y límites en la reconfiguración del enfoque de política pública en materia de educación superior emprendida en el anterior y el actual sexenio, en particular sus posibilidades de tránsito hacia un modelo de gobernanza en red.

Apunte conceptual

El Estado contemporáneo enfrenta un dilema básico: instrumentar soluciones que respondan a las demandas sociales de acceso y participación en la distribución de recursos, y al mismo tiempo cumplir con metas de crecimiento económico y satisfacción de compromisos de eficacia y transparencia en la gestión. Buena parte de la discusión académica en torno a las condiciones de gobernabilidad aborda tal dilema, el cual se expresa, entre otros aspectos, en un continuo debate acerca de las condiciones y

.....
1 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

prácticas democráticas. Los límites de la gobernabilidad instituida se concentran en las relaciones entre la autoridad y la ciudadanía en los procesos generales y particulares de toma de decisiones. El modelo democrático republicano convencional ofrece como respuesta la representación ciudadana a través de partidos y la división de poderes. Tal esquema tiende al agotamiento a medida en que la representación social se integra a las esferas del Estado y el gobierno, y a medida en que los partidos y los legisladores pierden contacto con la base ciudadana fuera de coyunturas electorales. Por ello, se han abierto paso formulaciones alternativas centradas, en su conjunto, en la noción de gobernanza (Acosta *et al*, 2021).

El concepto moderno de gobernanza alude a la operación de principios de gobierno y gestión pública, apoyados en la participación de grupos y organizaciones que no forman parte integral del mismo y que se distinguen de las entidades de la administración pública y del sistema de partidos. La creciente participación de grupos de interés en procesos de gobierno incluye una amplia gama de prácticas, que van desde la consulta de opiniones en torno a determinadas políticas, reformas, innovaciones y otros procesos de cambio, hasta opciones de incidencia, más o menos reguladas, en procesos decisionales (Aguilar, 2016).

Mientras que la gobernabilidad se entiende como un fin central de la actividad política, la gobernanza es uno de los medios para lograrla. Ésta amplía las bases sociales de legitimidad de la acción gubernamental; mejora la eficiencia de la gestión pública; amplifica el conocimiento y la pericia (*expertise*) que soporta el diseño de políticas y programas, y aporta a la toma de decisiones de gobierno. Uno de los temas de mayor relieve al que se vincula la idea de gobernanza pública es el desarrollo de mecanismos de vigilancia y control sobre el ejercicio gubernamental, así como las exigencias de transparencia y rendición pública de cuentas (Peters 2001; Malena, 2004). Tal perspectiva ha resultado de utilidad para sistematizar y orientar procesos de gobierno en ámbitos nacionales y también supranacionales (Risse, 2006).

A pesar de la atribución conceptual de sus ventajas, el diseño práctico de fórmulas de gobernanza corre riesgos de formalismo e ineficacia en aquellos casos en donde la asociación entre agentes gubernamentales y organizaciones civiles es un requisito burocrático que prevalece sobre la eficacia. Varios autores han hecho notar que las soluciones de gobernanza pueden ser acaparadas por grupos que representan a sectores económicos

y sociales dominantes, de modo tal que una gobernanza técnica tiende a desplazar la representación democrática de la sociedad (Hughes, 2011).

Una vertiente complementaria al enfoque de gobernanza como esquema de gobierno ampliado, que articula la participación de los sectores privado y social en la toma de decisiones, radica en los modelos de gestión política centrados en la operación de una nueva gerencia pública. Este enfoque, desarrollado en Europa y Estados Unidos en los años ochenta, enfatiza la necesidad de aprovechar las lecciones de organización y gestión del mundo empresarial para conseguir metas de eficacia y eficiencia en la administración de políticas públicas y en la organización del aparato de Estado.

Desde la perspectiva de la OCDE², los aspectos concretos de esta propuesta giran en torno a: 1) la transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad en los mandos; 2) la capacidad de garantizar los resultados, el control y la responsabilidad; 3) desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; 4) prestar un servicio abierto a las necesidades del público; 5) mejorar la gestión de recursos humanos; 6) optimizar el uso de la informática; 7) mejorar la calidad de la reglamentación, y 8) reforzar las funciones de dirección del nivel central (OCDE, 2004).

El conjunto de vínculos institucionales -formales e informales- entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en el diseño e implementación de políticas, tiende a configurar redes de gobernanza, de modo que las políticas públicas son el resultado de una negociación entre los agentes de tales redes (Rhoades, 2007; Vázquez, 2010). Los procesos de ampliación de gobernanza y nueva gerencia pública tienen múltiples puntos de convergencia entre sí (Cabrero, 2005), ambos confluyen en torno a la problemática de generar respuestas a los retos de la gobernabilidad democrática.

Es notable, además, que los instrumentos asociados a tales procesos tienden a expandir su esfera de acción del ámbito de la administración pública hacia el resto de los organismos del Estado, las organizaciones civiles, los organismos públicos autónomos, y en algunos casos al sector privado asociado a la esfera gubernamental (Zadek, 2006; Zimmermann *et al.*, 2008).

.....
2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La proliferación y profundización de estos modelos (gobernanza y nueva gerencia pública) ha generado, según anotan algunos autores, una fase de nuevo regulacionismo estatal, que describe la tendencia hacia una configuración de gobierno basada en el desarrollo de mecanismos de control mutuo entre todos los agentes participantes (Lodge, 2004; May, 2007). Los procesos de gobernanza se han mostrado adaptables a distintos sistemas y niveles de gestión pública, lo que incluye el ámbito de las organizaciones individuales. En este sentido, al considerar la problemática de la gobernabilidad y las opciones de gobernanza de conjuntos institucionales agrupados en estructuras o sistemas, como es el caso del sistema educativo, la reflexión obliga a considerar distintos planos: la relación entre el Estado y las instituciones de formación profesional, el gobierno interior de estas instituciones, y la acción de grupos de interés en su organización y orientación.

Al hablar de gobernanza del sistema educativo se hace alusión a la adopción de modos de relación específicos con la agenda pública, y a la adaptación de soluciones en la conducción institucional (Brunner, 2011). Se reconoce, en primer lugar, que las posibilidades de coordinación sistémica varían en función tanto del grado de centralización de las políticas educativas, como del grado de control institucional del gobierno sobre las instituciones. Además, en países con régimen federal, como es el caso de México, existe la problemática de la coordinación con los sistemas regionales o estatales. ¿Cómo operar la promoción de estándares cuantitativos y cualitativos en los sistemas y las instituciones?, ¿con qué criterios y procedimientos racionalizar la distribución de fondos y recursos públicos destinados a esos sistemas e instituciones?, ¿cuáles son los diseños institucionales más eficientes para asegurar un flujo de autoridad que permita gobernar al sistema en su conjunto? Son éstas las preguntas que se busca resolver con la política de coordinación como mecanismo de gobernanza (Rodríguez, 2017; Ganga-Contreras y Núñez, 2018; Brunner *et al.*, 2020; Labraña *et al.*, 2023).

Aunado a lo anterior, hay que considerar la tensión generalizada que enfrentan las políticas de coordinación entre el Estado y las instituciones educativas y que radica en la percepción, desde el punto de vista de las instituciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades gubernamentales que forman parte del esquema de coordinación propuesto o en ejercicio. Por regla general,

esta tensión suele ser más vigorosa cuanto mayor es el grado de autonomía de las instituciones con respecto al Estado. Escenarios de este tipo suelen ser resueltos mediante fórmulas de coordinación que son, simultáneamente, más débiles y complejas que aquellas en las que prevalece un principio jerárquico entre la entidad gubernamental y las instituciones (Grözinger y Rodríguez, 2007).

La función de coordinación, en contextos en los cuales el margen de libertad (autonomía relativa) de las autoridades locales o las instituciones es amplio (en la norma o en la práctica), suele operar a partir de sistemas de relaciones entre la autoridad central y la representación local. De este modo, no son las instituciones como tales, sino los cuerpos representativos de autoridad, con los cuales se entablan las relaciones de comunicación y las negociaciones sobre montos y vías de subsidios, políticas y programas a impulsar y obligaciones de rendición de cuentas, entre otros (De Vries y Álvarez, 2012).

Es una tendencia que tales relaciones operen desde concesiones, por ejemplo, mejores condiciones de acceso a recursos fiscales a cambio de compromisos de implantación y desarrollo de ciertas políticas o programas. La negociación de esta clase de incentivos presupone una base de coordinación que evite la transacción bilateral como mecanismo exclusivo o preeminente de transmisión de las iniciativas que el gobierno se propone impulsar. En sistemas altamente jerarquizados, como es el caso de la organización de la educación superior pública en México, la articulación de nuevos modelos de gobernanza, de nivel institucional, sistémico o de redes de subsistemas, obliga a la transformación de las estructuras y flujos de poder y toma de decisiones. La transformación más importante, y de mayor efecto práctico, radica en la transición de la toma de decisiones que se encuentran concentradas en los mandos ejecutivos de la autoridad central y que deben pasar a fórmulas de decisión distribuidas en el espacio político y territorial (Casanova y Rodríguez, 2014).

Tal perspectiva ha resultado de utilidad para sistematizar y orientar procesos de gobierno en ámbitos nacionales y también supranacionales. Dada la tendencia mundial de configuración y operación de bloques, alianzas y sistemas de orden multinacional, principalmente concentrados en la comercialización de bienes y servicios, aunque con implicaciones en el sector laboral, la movilidad de personas, la cooperación en áreas de interés compartido, entre otros elementos, la idea de gobernanza transnacional

o global se enfoca sobre esa problemática y comprende aspectos como, entre otros, la regulación del comercio internacional, el desarrollo tanto de plataformas normativas de jurisdicción internacional como de tratados y acuerdos sobre la diversidad de temas que comprende la dinámica de la globalización, las fórmulas de cooperación y negociación, así como la solución de conflictos y controversias.

Coordinación, gobernanza y relaciones intergubernamentales

Estos tres conceptos son de uso común en el campo teórico y práctico de la administración pública. Se refieren al diseño e implantación de estructuras y acciones gubernamentales para atender problemáticas que, por su complejidad, requieren la intervención conjunta de varias instancias. En países de régimen federal tales nociones comprenden, asimismo, fórmulas de interacción entre los ámbitos territoriales del Estado, generalmente articuladas a través de la distribución de competencias. También hacen referencia a las relaciones de cooperación entre los órdenes definidos por la división de poderes, así como a la interacción entre estos y órganos constitucionales autónomos.

La dimensión que comprende propósitos de eficiencia/eficacia de la administración pública, tema clave en los modelos de nueva gerencia pública, se complementa con las tareas de vigilancia del gasto público mediante auditoría, contraloría y otras formas de control. En el mismo sentido, procedimientos cuyo fin es prevenir y sancionar prácticas indebidas del ejercicio del poder, entre estas la corrupción. Cabe agregar aquí los mecanismos de regulación que la entidad gubernamental emplea para supervisar, con posibilidades de intervención, la operación de los mercados de bienes y servicios, así como el ordenamiento del sector financiero en su conjunto. Las prácticas regulatorias y la normativa correspondiente son un aspecto en que la coordinación y las relaciones intergubernamentales resultan indispensables. Como señalan Lægreid y Rykkja, (2017) “la coordinación se ha llamado la piedra filosofal del gobierno”.

Sin ser del todo una novedad, importa registrar la tendencia hacia la configuración de un orden institucional sobreimpuesto a la estructura convencional de la administración pública: los sistemas de tipo transversal e

intersectorial. Casos en nuestro contexto son: el sistema nacional de seguridad pública; el sistema nacional de información estadística y geográfica; el sistema nacional de transparencia; el sistema nacional anticorrupción y el sistema nacional de fiscalización, los cuales han sido concebidos y desarrollados en años recientes y establecen una nueva fase de articulación e institucionalización de los requerimientos de coordinación. Todos ellos, además de hacer intervenir distintas instancias administrativas y políticas, se replican en sistemas estatales, que mediante diversas soluciones de representación interactúan con el núcleo federal o central.

¿Qué suma el concepto de gobernanza a los de coordinación y relaciones intergubernamentales? Para decirlo en breve, el agregado de participación social y de terceros interesados (*stakeholders*) en la toma de decisiones relativas al diseño e implementación de políticas. También refiere a procedimientos de responsabilidad y rendición de cuentas en que está presente la posibilidad de interlocución con interesados o beneficiarios, así como la opción de que ellos participen, de manera directa, en la observación de la distribución de recursos y la correcta aplicación de programas. Esta modalidad queda ilustrada con las contralorías sociales que, por ley, debe formar parte de todo programa social gubernamental. También se ejemplifica con los consejos de participación social instituidos en el campo de la educación pública.

En todo caso, lo distintivo de la “nueva gobernanza pública” es la integración de fórmulas de participación social y de terceros interesados en los esquemas de gestión de los asuntos públicos. Participación que comprende, o debería comprender, procesos decisionales, asesoría especializada y propósitos de transparencia y rendición de cuentas. De lo contrario, la noción de gobernanza queda incluida en los términos de coordinación, relaciones intergubernamentales o bien en un concepto amplio de gobierno.

Es notable que el vocablo “gobernanza”, a pesar de su reciente popularización, prácticamente no figure en textos legales. No es así con el término “coordinación”, extensamente formulado en normas sobre relaciones intergubernamentales, coordinación entre dependencias e incluso en las pautas de cooperación entre poderes del Estado. En cambio, en el debate público sobre iniciativas de leyes o políticas, la conversación sobre esquemas de gobernanza, posibles o deseables, es moneda corriente.

En la discusión contemporánea sobre la gobernanza como solución al desgaste de la representación ciudadana por medios democráticos

convencionales, incluso como potenciadora de legitimidad, es de interés aquella que señala dos riesgos básicos: uno es la captura de los medios de gobernanza por el gobierno, que se traduce en la burocratización de la representación social o su simulación; otro, inverso al primero, es la captura de los medios de gobernanza por grupos de interés que, a nombre de la ciudadanía, promueven agendas gremiales o particulares. Estos riesgos, sobra decirlo, son inevitables porque los medios de gobernanza se sitúan en el dominio de la política, no solo de las políticas

La ANUIES en el diseño de soluciones de coordinación y gobernanza

Al concluir la década de los setenta del siglo pasado, como efecto de las políticas de expansión y los primeros intentos de descentralización y diversificación del sistema, se diseñó un esquema de colaboración entre la autoridad educativa federal y la ANUIES. En ese marco, en 1978, el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior se definió como el compromiso de efectuar una planeación participativa y concertada para el desarrollo del sistema educativo superior en su conjunto y de cada una de sus instituciones educativas y organismos administrativos (Rodríguez, 2014).

Con ello se abría el espacio para un modelo de coordinación del sistema de educación superior del país basado en el diálogo y la cooperación entre las autoridades educativas y los responsables de la gestión institucional, es decir, una fórmula de coordinación concertada. En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el modelo de concertación encontró continuidad y nuevos derroteros. Durante ese sexenio se instituyeron dos nuevos instrumentos de política sectorial que marcarían huella en la fórmula de coordinación. El primero se desprendió de los lineamientos pactados en la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, integrada por autoridades universitarias y representantes de la Secretaría de Educación Pública. entre ellos, los programas de evaluación de la educación superior, de fomento a la educación superior abierta, de vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, de impulso al posgrado y de promoción de la función de investigación universitaria (Acosta, 2012).

La concertación permitió instaurar un modo de regulación y coordinación que modificó el curso del sistema de educación superior del país. Pero fue un mecanismo transitorio y cedió lugar a una fórmula diferente: la promoción de políticas estratégicas mediante instrumentos financieros. A partir del sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), la autoridad educativa federal recuperó la iniciativa para determinar y proyectar las políticas de educación superior de alcance nacional. La renovada perspectiva centralista implicó que las decisiones fundamentales para el desarrollo del sistema público de educación superior fueran derivadas de las prioridades gubernamentales en materia de políticas económicas y sociales, lo que puede ilustrarse, entre otros aspectos, por el énfasis puesto en la expansión de la educación superior tecnológica (institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades politécnicas), así como la creación de las primeras universidades interculturales, entre otros aspectos.

Durante el sexenio de Fox, también en el del presidente Calderón, las instituciones debían contar con estos programas para tener acceso a los fondos extraordinarios. Como el modelo generó resultados positivos para la gestión del subsistema universitario, más temprano que tarde el número de fondos concursables se incrementó para atender, a través de ellos, diversos aspectos de la problemática de las instituciones. Según Javier Mendoza Rojas, “mientras en el año 2000 solamente existían el FOMES³, el PROMEP⁴ y el Fondo de Aportaciones Múltiples, en 2010 operaron diez fondos de financiamiento dirigidos a las universidades públicas estatales” (Mendoza, 2015). Posteriormente, la cantidad de fondos se incrementaría al incorporar recursos para los subsistemas de educación superior tecnológica y educación normal.

El modelo, sin embargo, comenzó a desgastarse por dos razones. La primera por la disminución del monto destinado. Durante la segunda década del siglo se observa una disminución gradual pero sostenida de este mecanismo de financiamiento hasta llegar, al final del sexenio de Enrique Peña Nieto, a su práctica extinción. Una segunda razón es que el instrumento de planeación asociado alcanzó un nivel de saturación prácticamente insostenible. Lo que inicialmente era un mecanismo de planeación institucional se convirtió en otro que buscaba incidir en todos los aspectos de la gestión

.....
3 Fondo de Modernización para la Educación Superior.

4 Programa de Mejoramiento del Profesorado.

universitaria con un alto nivel de desagregación: el plan de la institución, el de sus dependencias académicas, el correspondiente a las unidades administrativas e incluso el de cada uno de los cuerpos académicos apoyados. No pocas autoridades y especialistas hacían notar que esa política estaba comprometiendo, en aspectos relevantes, los principios de la autonomía.

Un saldo negativo fue la dependencia económica de las instituciones de educación superior (IES) de estos fondos. Se estima que, en su punto más alto, los recursos extraordinarios alcanzaron una cuarta parte del subsidio público total disponible para las universidades públicas de los estados. Como, en su mayor parte, eran recursos no regularizables, el sostenimiento de las inversiones provocó fuertes déficit en un número importante de ellas.

Con respecto a las universidades públicas autónomas operó, en los últimos sexenios, un doble mecanismo: por un lado, el respeto formal al régimen autonómico: por un lado, respeto formal al régimen autonómico garantizado por la Constitución y, por otro, fomento al crecimiento e implantación de mecanismos de aseguramiento de calidad a través de estímulos financieros. Esto es, una fórmula de control indirecto que fue eficaz mientras la administración pública federal contó con recursos económicos suficientes para apoyarla.

Con el cambio de gobierno en 2018, se abrió la oportunidad de revisar y formular un renovado modelo para la coordinación y gobernanza del sistema en el marco de la Ley General de Educación Superior que la reforma al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (15 de mayo de 2019) estableció como mandato. En el proceso de construcción de dicha ley general hubo coincidencia, entre la representación universitaria y la autoridad educativa federal, en plasmar un marco general instituyente de los procesos de coordinación y gobernanza sistémica de la educación superior.

Tras un largo proceso de deliberación y negociación entre las fuerzas políticas del país, y con la colaboración del sector académico y de los representantes de la SEP, el 20 de abril de 2021 se decretó la Ley General de Educación Superior (LGES). Su contenido estableció nuevas perspectivas y oportunidades para robustecer los mecanismos de coordinación y gobernanza del sistema.

Coordinación y gobernanza en el marco de la Ley General de Educación Superior (LGES)

En la elaboración de la LGES la ANUIES desempeñó un papel protagonista en varias de las fases en que transcurrió su diseño. Un primer antecedente fue el “Proyecto de Ley para la Coordinación, Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior”, elaborado en la Secretaría Ejecutiva de la organización en 2013. Ese proyecto no prosperó por varias razones: una es que su contenido no consideraba la especificidad del subsistema tecnológico, en pleno desarrollo en aquel momento, y tampoco el correspondiente a la formación de docentes, que tras la descentralización de 1993 había modificado sus condiciones de operación y era, desde luego, un sector relevante en el sistema. Otra, que el proyecto se interpretaba más como una actualización de la Ley de Coordinación que como una norma innovadora, con la potencia suficiente para regular al sistema en su conjunto. En 2017 la ANUIES hizo un segundo intento en la materia. Este fue elaborado con la colaboración directa de académicos, especialistas, autoridades y funcionarios que fueron convocados por la ANUIES para el efecto, y el texto producido contó con la aprobación de la Asamblea General de la ANUIES y publicado en 2018.

El interés de ANUIES en promover una normativa general para el sistema de educación superior del país provenía de la patente obsolescencia de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978. De entonces al presente el sistema ha desarrollado intensas dinámicas de crecimiento, descentralización, y diversificación, así como cambios relevantes en los procesos y mecanismos de interacción con la autoridad educativa, en el contenido y orientación de las políticas públicas en la materia, y también en el plano de las formas de gobierno, gestión y administración de las instituciones. La ANUIES se había pronunciado al respecto en varias oportunidades, principalmente en los documentos de recomendaciones de política de educación superior desarrollados en el marco de las elecciones federales de 2000, 2006, 2012 y 2018 (Rodríguez, 2020).

El proyecto normativo de ANUIES de 2017-2018 contó con el compromiso de la Comisión de Educación del Senado de la República para procesar la iniciativa y proceder al trámite legislativo correspondiente. Sin embargo, la proximidad de las elecciones federales de 2018 impidió la materialización del proyecto. Una nueva oportunidad se abrió a raíz de la reforma

constitucional de los artículos 3ro, 31 y 73 decretada en mayo de 2019. La idea original del ejecutivo era la de sepultar la reforma educativa impulsada en el sexenio previo a través de la derogación o abrogación de la trama legal que la soportaba. Ello habría de ocurrir, pero también se consiguió, en el debate parlamentario, impulsar varias mejoras al contenido del artículo 3o. de la Constitución entre los que destaca, entre otros elementos, el mandato de emitir una ley general de educación superior y una ley general de ciencia, tecnología e innovación, mandato establecido, en el régimen transitorio de la reforma.

En ese momento se abrió una nueva ventana de oportunidad para la renovación normativa. El paso inicial correspondía a la Secretaría de Educación Pública, SEP, quien dejó en manos de la Subsecretaría de Educación Superior la articulación del proyecto correspondiente. Tomando como base el propuesto por ANUIES en 2017, y con apoyo de especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, el grupo de trabajo de la Subsecretaría consiguió diseñar un nuevo anteproyecto.

A comienzos de 2019 se organizaron foros regionales, en colaboración SEP-ANUIES, para recoger puntos de vista y propuestas de interesados. Este ejercicio permitió ampliar y enriquecer el proyecto, que fue entregado a los coordinadores de las fracciones representadas en el Congreso y se tomó el acuerdo de abrir una mesa de trabajo para la redacción del anteproyecto de ley. En ella estaría representada la autoridad educativa federal, las comisiones de educación de ambas cámaras, los enlaces legislativos y las respectivas coordinaciones parlamentarias. Dicha mesa sesionó varios meses de 2019 y abrió audiencia a representantes de las asociaciones universitarias del sector público y el privado, a legisladores de todos los partidos, así como a las autoridades institucionales del sector y a otros interesados. Fue un proceso dilatado que dio lugar a múltiples versiones del anteproyecto antes de conseguir una versión satisfactoria.

Como parte del proceso se organizaron, en el segundo semestre de 2019, nuevos foros de consulta, sesiones de parlamento abierto en ambas cámaras, así como la recepción de comentarios y propuestas a través de diversos medios. Al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones, en septiembre de 2019, se cerró el anteproyecto y fue entregado al Senado en calidad de cámara de origen.

El 9 de septiembre de 2020 la iniciativa de la LGEs fue presentada en el Senado, suscrita por todas las fracciones parlamentarias representadas en

el Congreso, para su dictamen por las comisiones unidas de Educación y de Estudios Legislativos de dicha cámara. Con modificaciones menores, el proyecto fue aprobado por el pleno y trasladado a la Cámara de Diputados. A pesar de la intención de cumplir con el plazo establecido en los transitorios de la reforma constitucional (2020), la iniciativa debió ser revisada en el primer periodo de sesiones de 2021. Finalmente, con 400 votos a favor y 47 en contra, provenientes de la fracción del Partido del Trabajo y algunos legisladores del partido Morena, se consiguió la aprobación de la ley, que se dio a conocer, en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de abril de 2021.

El proceso de construcción de la ley implicó la participación tanto de las autoridades educativas, las instituciones y asociaciones de educación superior, así como de los partidos. La manera en que fue conducido el proceso, la apertura a la expresión de los interesados, así como la disposición para integrar en el mismo los intereses y las posturas de los grupos y sectores participantes en el sistema, es sin duda el factor que explica en lo fundamental el relativo consenso que se logró. Pero no es el único elemento. Un aspecto que coadyuvó en este resultado es el propio contenido de la ley, que no altera, en lo fundamental, la operación del sistema de educación superior, sino que, en todo caso, abre posibilidades para su desarrollo futuro.

En efecto, la ley general estableció oportunidades significativas en varios frentes y aspectos. Uno de ellos es la aplicación de la vertiente federalista en el ámbito de la educación superior porque faculta a las entidades federativas a establecer, coordinar, planificar, evaluar y contribuir al desarrollo de los sistemas locales. También para la creación de su propia normativa de educación superior, de conformidad con lo establecido en la norma general, o bien de armonizar las leyes estatales de educación con la norma general. No menos importante, la norma fija nuevas obligaciones a la autoridad federal en el sector, mismas que, de cumplirse, habrán de fincar bases para la construcción de políticas educativas concertadas y para la instrumentación de nuevos sistemas y mecanismos orientados a la mejora. Es el caso del sistema de evaluación y acreditación previsto, del sistema nacional de información y de los mandatos para crear el espacio de la educación superior; desarrollar mecanismos de control y supervisión del sector privado; establecer el sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos, así como elaborar un marco nacional de cualificaciones.

En particular, el quinto título de la LGES, referido a los temas de la coordinación, la planeación y la evaluación del sistema de educación superior, establece las instancias, fórmulas de representación y procedimientos operativos para la coordinación y gestión concertada de las instituciones universitarias, tecnológicas y de formación docente a través de ámbitos del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES) y las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES). Se apuntan también pautas y bases generales referidas a la evaluación del sistema y los fundamentos para dar lugar a un sistema nacional de información. Dos mecanismos adicionales, establecidos en la LGES, buscan contribuir a enriquecer la plataforma de gobernanza sistémica impulsada por la norma. Uno es el secretariado conjunto del CONACES, que recae en las personas titulares de la Subsecretaría de Educación Superior y de la Secretaría Ejecutiva del ANUIES. El segundo es el denominado “Espacio de Deliberación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior o Instancias Equivalentes” (ESCOEPES), que establece un ámbito para la comunicación horizontal entre las COEPES de los estados y permite compartir avances y experiencias de gestión de los sistemas locales.

La dinámica de acuerdos en el marco del CONACES

El CONACES es una de las innovaciones fundamentales de la LGES, porque concreta la vertiente principal de gobernanza de la norma. El colegiado cuenta con más de 150 integrantes, entre autoridades educativas federales y estatales, directivos de las universidades y otras instituciones de educación superior, públicas y particulares, de los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales y de formación docente, representantes del sector de ciencia y tecnología, las presidencias de las comisiones de educación de la Cámara de Diputados y del Senado, representantes de asociaciones universitarias y algunos representantes de académicos y estudiantes, tal y como lo prescribe la norma.

El 18 de agosto de 2021 se celebró la sesión de instalación del CONACES. En el mismo año tuvieron lugar una sesión extraordinaria adicional y dos ordinarias. En 2022, el CONACES se reunió en cuatro ocasiones y en 2023 se llevaron a cabo siete de sesiones, de las cuales tres con carácter extraordinario. Por último, en 2024 el órgano sesionó en tres fechas, lo que

totaliza dieciocho reuniones en el periodo 2021 a 2024. Para cumplimentar los mandatos y disposiciones de la LGES, el CONACES organizó comisiones y grupos de trabajo, cada uno de los cuales tuvo como encargo específico elaborar los proyectos acordados por el organismo.

En la sesión de instalación se aprobaron los lineamientos de operación y funcionamiento del órgano, en los que destaca la creación de consejos regionales de apoyo para la coordinación de la educación superior, y la formación de comisiones de trabajo para concretar los acuerdos operativos del colegiado. En dicha sesión inaugural se aprobó, asimismo, el programa de trabajo del CONACES y en él se delinearon los temas prioritarios para desarrollar en la comisiones: Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior; Armonización normativa derivada de la LGES; Establecimiento del Registro Nacional de Opciones para Educación Superior; Reinstalación de las COEPES y propuesta de Lineamientos del espacio de deliberación de estas; Marco Nacional de Cualificaciones y Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos; Sistema de Información de la Educación Superior. Se fijó como prioridad el establecimiento del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, dado que la LGES ordena contar con su diseño a más tardar este año. Con ese antecedente, los coordinadores de las comisiones respectivas presentaron al pleno los avances conseguidos en los grupos de trabajo.

En el periodo de 2021 a 2024 las comisiones y grupos de trabajo establecidos en el CONACES desarrolló una agenda de trabajo que derivó en varios proyectos y productos. De manera sumaria cabe referir los siguientes: a) Armonización normativa, que significa la creación de leyes estatales de educación superior (Jalisco, Puebla, Sinaloa, Hidalgo y Tlaxcala), o bien la adecuación de las normas educativas estatales a los preceptos de la LGES (Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán y Ciudad de México). En resto de las entidades está pendiente el respectivo proceso de armonización; b) instalación, en cada entidad federativa, de su respectiva COEPES, así como instalación y aprobación de la agenda de trabajo del ESCOEPES; c) creación y operación del Registro Nacional de Opciones para la Educación Superior (RENOES); d) elaboración del Programa Nacional de Educación Superior (PRONES) 2023-2024; e) establecimiento del Mecanismo de Integración de la Comisión Coordinadora del Espacio Común de Educación Superior (ECOES);

f) diseño del Marco Nacional de Cualificaciones y el Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos, cuyos lineamientos generales fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de marzo de 2024; g) Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES).

El último proyecto referido, el SEAES, conviene anotar sus líneas de trabajo y proceso de implementación, al ser una de las iniciativas que ha alcanzado un mayor grado de desarrollo y consolidación. En el marco del SEAES se han promovido las siguientes iniciativas: elaboración del Marco General y Política Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (PNEAES) y sus respectivos lineamientos; realización de Foros Regionales de Consulta sobre el SEAES e integración de su Comité Técnico; propuestas para la autoevaluación institucional y la evaluación de los sistemas estatales de educación superior; sistematización del Padrón de Instancias de Evaluación Externa y Acreditación; promoción de los Comités de Mejora Continua Integral en las instituciones de educación superior que han convenido participar en los mecanismos del SEAES.

Debe advertirse que los trabajos impulsados en el marco del CONACES, sin restar mérito alguno, son apenas primeros pasos en la dirección de conseguir una mejor articulación y operación del sistema nacional de educación superior del país con un enfoque de gobernanza sistémica. También hay que hacer notar que los procesos apuntados transcurrieron, en el pasado sexenio, en un marco de fuertes limitaciones financieras, y consecuentemente de escaso crecimiento de la matrícula pública del sistema. Los estudios sobre el tema en México coinciden en señalar que la inversión pública (federal y estatal) ha decaído considerablemente en los últimos años, ya sea que se mida en valores constantes, como proporción del producto interno bruto, como proporción del gasto programable y, más aún, como gasto por estudiante matriculado (Moreno, 2022).

Es de interés observar, asimismo, la proporción entre la oferta pública y la de instituciones particulares. Según datos del último registro escolar, el correspondiente al ciclo 2023-2024, del total de educación profesional, 64.35% corresponde a la oferta pública y 35.65% a la privada. En comparación con la proporción existente en el ciclo 2018-2019, es decir al inicio del sexenio concluido, se observa una disminución de 2.4% de la oferta pública en comparación con la privada. Visto de otra manera: en el sexenio anterior la educación superior pública (sin contar posgrado) incorporó

a 270 mil 84 nuevos estudiantes, mientras que el subsistema privado a 311 mil 949; lo que equivale a decir que la oferta privada aumentó su presencia en el sistema tanto en términos absolutos como relativos.

Más aún, si se mira desde el ángulo del primer ingreso en el ciclo actual de estudios profesionales, la proporción de estudiantes en IES privadas (sin contar posgrado) es aún más acusada: del 1 millón 261 mil 441 estudiantes, cuyo primer ingreso ocurrió el año pasado, 522 mil 249 (41.4 por ciento) se registraron en el segmento privado: cuatro de cada diez alumnos de primer ingreso al ciclo profesional van a universidades y otras instituciones particulares. Un dato adicional: De los 270,084 nuevos estudiantes que se incorporaron durante el sexenio anterior al sistema público, 187 mil 864 (69.6%) lo hizo en la modalidad no escolarizada, que integra las opciones de educación abierta, educación a distancia y mixta. Es cierto que la ocurrencia de la pandemia Covid-19 es un factor que puede explicar, al menos parcialmente, esta condición.

¿Qué aspectos de la LGES y de su implementación pueden calificarse como avances para la regulación del sistema y cuáles como límites y temas insuficientemente resueltos en la norma? Quizá el principal logro de la propuesta regulatoria es su carácter federalista. Esta condición sobresale en tres aspectos cruciales: el reconocimiento formal de los sistemas estatales de educación superior, la distribución de competencias entre los ámbitos territoriales de gobierno y la consiguiente disposición para revitalizar las instancias de planeación y gobernanza de alcance nacional y local.

Vista al futuro: retos de y gobernanza en el sistema universitario

Las posibilidades de coordinación sistémica varían en función tanto del grado de centralización de las políticas de educación superior, como del grado de control institucional del gobierno sobre las universidades. En países con régimen federal una dimensión adicional de la problemática se refiere a la coordinación de sistemas de cobertura regional o estatal. Aunado a lo anterior, una tensión generalizada que enfrentan las políticas de coordinación entre el Estado y las instituciones universitarias radica en la percepción, desde la perspectiva de las instituciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades

gubernamentales que forman parte del esquema de coordinación propuesto o en ejercicio (Acosta, 2022).

La función de coordinación y gobernanza, en contextos en los que la autonomía universitaria prevalece con fuerza normativa, suele operar a partir de sistemas de relaciones entre, por ejemplo, asociaciones u otras corporaciones universitarias en las cuales es delegada la representación institucional -y por lo tanto delegadas atribuciones autonómicas- para entablar relaciones con la entidad gubernamental responsable. De este modo, no son las instituciones como tales, sino los cuerpos representativos de autoridad, con los cuales se entablan tanto relaciones de comunicación como negociaciones sobre, por ejemplo, montos y vías de subsidio financiero, políticas y programas que el gobierno desea instrumentar en el ámbito universitario, obligaciones de rendición de cuentas, entre otros. Es una tendencia que tales sistemas de relaciones operen a partir de esquemas de concesiones mutuas entre mejores condiciones de acceso a recursos fiscales a cambio de compromisos de implantación y desarrollo de ciertas políticas o programas. La negociación de esta clase de incentivos presupone una base de coordinación que evite la transacción bilateral como mecanismo preeminente de transmisión de las iniciativas que el gobierno está dispuesto a impulsar.

En México las tendencias de descentralización y federalización de la educación superior presentan, a pesar de los avances, importantes tensiones y algunos dilemas que reclaman solución. En este sentido, la posibilidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad y gobernanza del sistema de educación superior precisa, como punto de partida, reconocer su complejidad y heterogeneidad, así como la diversidad de papeles y funciones que las instituciones desempeñan en respuesta a las demandas de su entorno. Requiere, además, gestar políticas públicas susceptibles de ser adaptadas y adecuadas por las diversas instituciones sin desmedro de su identidad; generar objetivos y reglas comunes, cuyo acatamiento se base en una común percepción acerca de la bondad de los objetivos y la equidad de las reglas; aprovechar y encauzar los procesos de innovación y cambio que tienen lugar al seno de las instituciones, y no menos importante, construir canales que faciliten la cooperación interinstitucional.

Por su tamaño, diversidad y complejidad el actual sistema de educación superior hace poco recomendable la persistencia de políticas centralizadas, más allá de la coordinación y regulación indispensables. En su lugar

ofrece una alentadora posibilidad, desde luego no exenta de riesgos, la vía federalista: apoyar la consolidación de sistemas estatales de educación superior y fortalecer las capacidades de los gobiernos de las entidades federativas para construir y gestionar adecuadamente tales sistemas. Construir estas capacidades abre perspectivas para encontrar nuevas soluciones a los problemas de cobertura, pertinencia, calidad y equidad que aquejan a la educación superior. La propia realidad política del país impone la apertura de nuevos espacios de acción que pasan, necesariamente, por la actualización del pacto federal. En este sentido, la política nacional debe construirse conciliando los objetivos macro del país con aquellos perseguidos por las comunidades de los estados, y también sistematizando los principios y compromisos que asumen las IES públicas en cada entorno territorial.

Al considerar el espacio institucional propiamente dicho, los retos referidos pueden especificarse a través de un amplio conjunto de interrogantes; entre otras: ¿es factible o siquiera deseable acercar las formas de gobierno y gestión de las instituciones universitarias a las fórmulas desarrolladas en el marco empresarial o en el campo de la administración pública? ¿La gobernabilidad de las instituciones universitarias está primordialmente sujeta a la atención de sus dinámicas internas, o se reconfigura por la presión de las demandas del exterior? ¿Tiene futuro la condición de un método de gobierno que conjuga la autoridad fincada en el saber de la corporación académica y en las capacidades delegadas a los funcionarios universitarios? ¿Hasta qué punto los representantes del gobierno, del sector empresarial y de organismos sociales deben participar en la toma de decisiones que implican reformas en la orientación académica y en la conducción universitaria? ¿Continúan vigentes los principios de la autonomía universitaria en un contexto de crecientes demandas de rendición de cuentas, de adaptación del currículum a las nuevas tendencias pedagógicas, y de adopción de principios comunes en materia de políticas y prácticas que atañen a la organización de la enseñanza y las prácticas de investigación?

La respuesta a estas y otras preguntas depende, en gran medida, de las capacidades renovadoras que se gesten y desarrollen en el propio ámbito universitario. No obstante, fortalecer la reflexión y la investigación sobre los procesos de cambio que ocurren en el terreno de la organización y el gobierno universitario es una apuesta razonable.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián (2012). "Federal Policies and Governance of Universities in Mexico, 1990-2010", en Hans G. Schuetze, William Bruneau y Garnet Grosjean (eds.), *University governance and reform. Policy, fads and experience in international perspective*, Nueva York, Palgrave McMillan, págs. 147-160.
- Acosta Silva, Adrián (2022). "Gobernanza, poder y autonomía universitaria en la era de la innovación". *Perfiles Educativos*, vol. 44, núm. 178, págs. 150-164.
- Acosta Silva, Adrián; Francisco Ganga-Contreras y Claudio Rama Vitale (2021). "Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales". *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 12, núm. 33, págs. 3-17.
- Aguilar, Luis (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral.
- Brunner, José Joaquín (2011). "Gobernanza universitaria, tipología, dinámicas y tendencias", *Revista Educación*, núm. 355, págs. 137-159.
- Brunner, José Joaquín; Julio Labraña; Francisco Ganga y Emilio Rodríguez Ponce (2020). "Gobernanza de la educación superior: el papel de las ideas en las políticas", *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 83, núm. 1, págs. 211-238.
- Cabrero, Enrique (2005). "Between new public management and new public governance: The case of Mexican municipalities". *International Public Management Review*, vol. 6, núm. 1, págs. 76-99.
- Casanova Cardiel, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (2014). "Universidad, política y gobierno: vertientes de interpretación y perspectivas de análisis". *Revista Bordón*, vol. 66, núm. 1, págs. 151-164.
- De Vries, Wietse y Germán Álvarez-Mendiola (2012). "Reforms of university governance in Mexico: inducements for or impediments to change?", en Hans G. Schuetze, William Bruneau y Garnet Grosjean (eds.), *University governance and reform. Policy, fads and experience in international perspective*, Nueva York, Palgrave McMillan, págs. 125-146.
- Ganga-Contreras, Francisco y Osman Núñez (2018), "Gobernanza de las organizaciones: acercamiento conceptual a las instituciones de educación superior", *Revista Espacios*, vol. 39, núm. 17, págs. 1-14.
- Grözinger, Gerd y Roberto Rodríguez-Gómez (2007). "Managing Higher Education: Introduction". *Management Review*, vol. 18, núm. 2, págs 95-101.
- Hughes, Owen (2010). "Does governance exist?" en Stephen P. Osborne (ed.). *The New Public Governance*, Londres, Routledge, págs. 87-104.
- Labraña, Julio; Emilio Rodríguez-Ponce y Liliana Pedraja-Rejas (2023). "Hacia una teoría de la gobernanza de la educación superior: análisis de la literatura

- especializada”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol.28, núm. 97, págs. 515-533.
- Lodge, Martin (2004). “Accountability and transparency in regulation: Critiques, doctrines, and instruments”, en Jacint Jordana y David LeviFaur D (eds.), *Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Celtenham, Edward Elger Publishing, págs. 124-144.
- Malena, Carmen (2004). “Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice” en *Development Pa pers: Participation and Civic Engagement*, núm.76, Washington DC., The World Bank.
- May, Peter J. (2007). “Regulatory regimes and accountability”. *Regulation & Governance*, núm. 1, págs. 8-26.
- Mendoza Rojas, Javier (2015). “Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales”. *Cuadernos de la Dirección General de Evaluación Institucional*, núm. 13.
- Moreno, Carlos Iván (2022). “Financiamiento de la educación superior en el contexto internacional”. Conferencia en el XVI curso interinstitucional del Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior (Debates contemporáneos en la educación superior), México, UNAM, 21 de octubre, disponible en: https://www.puees.unam.mx/curso2022/materiales/Sesion10/Moreno2022_PresentacionModeloDeFinanciamientoES.pdf
- OCDE (2004). *Principles of Corporate Governance*, París, OCDE.
- Per Læg Reid, Åsta Dyrnes Nordø y Lise H. Rykkja (). “La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos”. *Gestión y Política Pública*, vol. temático págs. 11-44.
- Peters, B. Guy (2001). *The Future of Governing*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Rhodes, Roderick (2007). “Understanding Governance. Ten years on”. *Organization Studies*, vol. 28, núm. 8, págs. 1243-1264.
- Risse, Thomas (2006). “Transnational Governance and Legitimacy” en: Arthur Benz y Yannis Papadopoulos (eds.) (2006), *Governance and Democracy: Comparing National. European and International Experiences*. Londres: Routledge, págs. 177-199.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2014). “Educación superior y transiciones políticas en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 171, págs. 936
- Rodríguez Gómez, Roberto (2017). “Más autonomía o más gobernanza. Un dilema universitario”. *Revista de la Educación Superior*,
- Rodríguez Gómez, Roberto (2020). “Los pros y contras de la Ley General de Educación Superior”, *Nexos, Distancia por Tiempos*, septiembre 23.

- Vázquez Cárdenas, Ana Victoria (2010). "El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades". *Estudios de Derecho*, vol. LXVII, núm. 149, págs. 244-260.
- Zadek, Simon (2006). "The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract". en *Corporate Social Responsibility Initiative*, Working Paper 17. Cambridge, Harvard University.
- Zimmermann, Jochen et. al. (2008). *Global Governance in Accounting. Rebalancing Public Power and Private Commitment*, Londres, Palgrave Macmillan.

La gobernanza de la educación superior en México de cara al viraje tecnológico. Retos y perspectivas de la ANUIES-TIC

Miguel Alejandro González Ledesma

Introducción

En este escrito analizo el viraje tecnológico como uno de los desafíos estratégicos más importantes que enfrenta la educación superior en México. El 75 aniversario de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) se presenta como el escenario ideal para replantear el papel que desempeña la organización sectorial más influyente del país en medio de lo que se está configurando como una auténtica transformación de época.

Es bien conocida la capacidad histórica de las universidades para adaptarse al cambio, ya sea como un reconocimiento a su persistencia a lo largo del tiempo o como un imperativo ante las exigencias políticas, económicas o ideológicas del momento (Neave, 2001). Sin embargo, frente a los vertiginosos avances de la tecnología, en particular frente al auge de la inteligencia artificial (IA), es claro que esa capacidad enfrentará una de sus más duras pruebas, y las acciones que hoy se emprendan definirán el rumbo de la transformación por la que atravesará la educación superior en nuestro país en los próximos años.

Siguiendo las directrices de la invitación a contribuir en esta publicación, me enfocaré en la interrogante: ¿Qué tipo de escenarios podrían configurarse en el panorama tecnológico para la ANUIES en los próximos años, y cómo podría impactar su capacidad de coordinar, innovar y transformar el sector educativo en México? Se trata, en esencia, de una pregunta sobre el

impacto del cambio tecnológico en los arreglos de gobernanza de la educación superior en nuestro país. Si bien es un tema de gran envergadura, mi intención es centrarme en dos aspectos interrelacionados que abordaré en tres secciones, a saber: a) las narrativas de *policy* detrás de los procesos de adaptación institucional y su impulso para la conformación de áreas de especialización dentro de grupos intermedios como la ANUIES, y b) los desafíos de la gobernanza de la educación superior frente a la irrupción de los gigantes del sector tecnológico (BigTechs).

El eje articulador del argumento es la experiencia acumulada por la ANUIES a través del Comité ANUIES-TIC, creado por la asociación en 2015, con el objetivo de fomentar la cooperación entre las instituciones de educación superior (IES) en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El interés por este comité responde a un doble propósito: por un lado, analizarlo como un caso representativo de la evolución de los grupos intermedios frente al incremento de la complejidad de los ámbitos de *policy* en los que se insertan. Por otro lado, identificarlo como un indicador del tipo de respuestas que la ANUIES, de manera organizada, está tratando de articular frente al viraje tecnológico. Me propongo abordar ambos ejes tomando a las construcciones discursivas como unidad de análisis, y centrándome en la *innovación tecnológica*, en tanto narrativa característica del actual ciclo de políticas sectoriales.

Con base en el trabajo de Adrián Acosta (2022), sostengo que el término entraña dos formas de producción de sentido: una endógena y ambigua, propia de las IES y otros actores tradicionales, incluida la ANUIES; y otra exógena y definida, impulsada por las grandes empresas tecnológicas y los grupos de interés que promueven un nuevo ciclo de políticas sectoriales. El capítulo concluye con algunas reflexiones sobre las implicaciones de este escenario en la gobernanza sectorial, y los retos específicos que la ANUIES podría afrontar en un futuro cercano.

1.- Narrativas de *policy* y desarrollo de la ANUIES como organización intermedia

Es plausible dar cuenta de los cambios en la educación superior latinoamericana identificando las narrativas que articulan sus procesos de reforma, así como aquellas que apuntalan imaginarios y aspiraciones sociales sobre

lo que son o deberían ser y hacer los estudios superiores. En política pública las narrativas y los discursos son de suma relevancia por lo que nos dicen acerca de la construcción pública de los problemas sociales, pero también por lo que ocultan sobre las relaciones de poder detrás de las acciones efectivamente implementadas para solucionarlos (Jones, McBeth y Shanahan, 2022; Stone, 1989).¹ Desde la reforma de Córdoba, Argentina, de 1918, que sentó las bases de la autonomía universitaria y el cogobierno, hasta las reformas de modernización neoliberal de finales de los años noventa, es posible identificar cómo estas grandes narrativas se apuntalaron a partir de horizontes de sentido en grado de orientar, prevenir o moderar procesos de cambio institucional.²

En el caso mexicano, los ciclos de políticas sectoriales han estado mediados por la producción de narrativas que han orientado lo mismo las transformaciones institucionales que el crecimiento y diversificación de nuestro sistema de educación superior. La ANUIES ha sido un actor clave en este contexto al asumir una función de intermediación entre sus agremiadas y el Estado, al tiempo que opera como correa de transmisión de la voluntad gubernamental. De Vries (2015, p. 108) destaca esta ambigüedad como una característica persistente de la asociación en el tiempo, y agrega que un número importante de las preocupaciones e iniciativas planteadas por los rectores en las reuniones gremiales simplemente no trascienden, acumulándose como problemas no resueltos. En el mismo sentido, habría que señalar que los dictados de las administraciones federales en los últimos 75 años no han sido siempre atendidos a rajatabla.³

Esta ambigüedad no es exclusiva de la ANUIES, sino que refleja un patrón de comportamiento más amplio en las organizaciones intermedias de

1 Jones, Mcbeth y Shanahan (2022) consideran que las narrativas constituyen, en sí mismas, el ingrediente central para un enfoque distinto para el estudio de las políticas públicas, porque permiten “identificar, organizar y entender conceptos y sus relaciones con otros conceptos dentro del proceso de políticas [...], en un momento histórico como el actual, donde la elaboración de políticas gira en torno a narrativas en competición” (pp. 1-12, traducción propia).

2 Experiencias históricas disímiles con respecto a la autonomía (González-Ledesma, 2015: página)

3 Papel de las burocracias y burocracias de a pie en la obstaculización de directivas gubernamentales

América Latina. En este sentido, la ANUIES ha cumplido una doble función: de abajo hacia arriba, como representante de los intereses de su base; y, de arriba hacia abajo, como traductora y legitimadora de la voluntad gubernamental. Estas organizaciones, asimismo, actúan como filtros en un sentido u otro, es decir, operando para definir públicamente su agenda institucional, o adaptando las directivas gubernamentales a la realidad e intereses sectoriales o de grupo. Estas dinámicas están influidas por el creciente nivel de complejidad del ámbito de políticas en el que operan, así como por el incremento en sus capacidades de negociación asociado a dicha complejidad. Durante la segunda mitad del siglo xx en México, al igual que Brasil y Argentina, los procesos de apertura democrática constituyen un elemento adicional a considerar, en la medida en que ilustran el pasaje desde la actuación de *políticas gubernamentales* (con sus intérpretes e implementadores), hasta lógicas de coordinación en red a través de la *gobernanza* (con sus actores e intereses) (UNESCO, 1989; González-Ledesma, 2015).⁴

Siguiendo a Acosta (2015 y 2022), entre un punto y el otro es posible identificar cuatro grandes momentos en la historia de la ANUIES. Cada uno entraña ciclos distintos de política, así como narrativas propias que han apuntalado la reingeniería organizativa de las IES y del conjunto del sistema. Estos momentos, que van de 1950 hasta la actualidad, son los siguientes:

- De *governabilidad corporativista* (1950-1982). Se caracteriza por la consolidación de la ANUIES como interlocutora del Estado en una lógica de legitimación mutua; su resultado más relevante fue la creación, en 1979, del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación superior (SINAPPES) (Rodríguez, 2020).⁵
- De *governabilidad transicional* (1982-2000). Se desarrolla en el marco de la crisis económica y la inestabilidad política resultante. Las políticas

4 Para una revisión y síntesis del debate acerca de las redes de políticas, véase: Zurbriggen Cristina. (2011). "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas". *Argumentos*, 24(66), 181-208. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Para un estudio sobre las redes de políticas orientada al estudio de los actores tecnológicos, véase: Tabarquino Muñoz, R. A. (2016). "El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes". *Revista Tendencias*, 17(2), 79-92.

5 Además de los esfuerzos de planificación y coordinación del sistema, el SINAPPES marca el pasaje de desde el modelo de concertación política, propia del prisma tradicional, a aquellas de basadas en incentivos características del modelo neoliberal.

sectoriales combinan elementos autoritarios y pluralistas en un contexto nacional de restricciones financieras e incipiente apertura política. Este ciclo se distingue por la asignación de recursos asociados al desempeño; la evaluación, y la promoción del cobro de aranceles a los estudiantes (Acosta, 2015, pp. 58-60).

- El tercero, entre el 2000 y el 2015, se distingue por las tensiones entre la *governabilidad sistémica* y la *governanza institucional*, con énfasis en políticas destinadas a fortalecer la segunda por sobre la primera (a través de la calidad, la acreditación y la rendición de cuentas). Este momento es importante, ya que la asociación busca incidir en la planificación sectorial a partir de una serie de documentos estratégicos en los que se plasma explícitamente su visión del sistema, al tiempo que se delinea una agenda para hacerla posible (Acosta, 2015, pp. 61-64).
- De *innovación tecnológica* (2015 hasta la actualidad). Este momento se distingue por la irrupción de la narrativa de la *innovación* como el horizonte de sentido dominante del ciclo de políticas de educación superior. Si bien el uso del término es más bien difuso, alude a la integración de tecnologías digitales en el aprendizaje, los procesos administrativos y, en general, la gestión institucional (Acosta, 2022, pp. 151-153).

Los diez años transcurridos del actual ciclo de políticas están signados por tres hitos: el primero es la creación, en 2015, del Comité ANUIES-TIC; el segundo, la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, en el año 2020, y el tercero, la irrupción pública de la inteligencia artificial generativa tras el lanzamiento de ChatGPT, de la compañía OpenAI, en el 2022. Con ANUIES-TIC, la asociación ha buscado responder a la creciente influencia de las nuevas tecnologías, específicamente en materia de gobernanza de las TIC; seguridad informática; gestión interinstitucional, y digitalización educativa. La pandemia, por su parte, se convirtió en un gran catalizador, acelerando el aprendizaje social en el uso de tecnologías en la educación, al tiempo que legitimó la despresencialización del hecho educativo (González-Ledesma, 2023). Finalmente, la inteligencia artificial se presenta como un nuevo umbral en la transformación de los ecosistemas digitales que promete una revolución de los asuntos educativos.

2.- ANUIES: respuestas institucionales ante una complejidad creciente

A partir de un estudio de los ciclos de políticas enumerados líneas atrás, se podría dar cuenta de la forma en que la ANUIES va asumiendo nuevas funciones conforme aumenta la complejidad del ámbito en el que opera. En sus 75 años de historia, la asociación pasó de agrupar a 26 universidades públicas, con 33 mil estudiantes, a reunir 244 universidades e instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, en un país que cuenta con casi cinco millones de jóvenes cursando estudios superiores (Pallán, 2015, p. 324; ANUIES, 2023). Pero, junto con el aumento demográfico y la multiplicación de instituciones, se han verificado cambios relevantes en el número, la composición y el peso de los actores involucrados en esta arena de políticas. Me refiero a la emergencia del sindicalismo universitario y los movimientos estudiantiles; la proliferación de opciones no universitarias de educación terciaria; a la expansión de la educación privada y al protagonismo de sus promotores en la agenda de políticas, así como a los organismos internacionales y al sector empresarial que buscan incidir en el rumbo de las IES.

Para las instituciones y organizaciones intermedias la velocidad de los cambios tiende a ser mayor que su capacidad para adaptarse y hacerles frente. Esta diferencia genera tensiones al interno de las organizaciones debido ya sea a la acumulación de contradicciones internas, la presión del entorno o una combinación entre ambas. En 1961, por ejemplo, la ANUIES llevó a cabo su primer gran reforma organizativa con la creación de los Consejos Regionales, cambiando la representación institucional por una regional. Con ello respondía al rápido crecimiento de su membresía, al tiempo que creaba una estructura de gobierno y liderazgo menos engorrosa (de Vries, 2015, pp.109-110). Veinte años más tarde, en 1991, la asociación llevó a cabo una reforma estatutaria de gran calado para responder a la presión ejercida por un sistema masivo, diversificado y con una mayor presencia del sector privado. Entre otras medidas, se redefinieron las regiones y su coordinación; se introdujo el voto ponderado para equilibrar el peso de las IES agremiadas, y se conformaron comités especiales por subsistemas, reconociendo con ello la especificidad de cada uno al interior de la asociación (Martínez-Rizo, 2015, pp. 137-139).

La historia de la ANUIES cuenta con numerosos ejemplos de cómo, aunque las estructuras organizativas pueden modificarse por contradicciones internas o presiones externas, el ritmo de estas adaptaciones suele ser más lento que la dinámica que orilla al cambio, dejando siempre un margen de rezago susceptible de nuevos ajustes en la ingeniería institucional de la organización y sus agremiadas. Sin embargo, a diferencia de los factores tradicionales asociados a la complejización del ámbito de políticas de educación superior, el viraje tecnológico presenta características distintivas en varios aspectos. La primera de ellas es la velocidad, implícita en el incremento exponencial de la capacidad de procesamiento y, con ello, el poder de cómputo;⁶ la segunda, es la concentración de innovaciones tecnológicas en algunos países, así como el monopolio comercial ejercido por un puñado de compañías, las BigTechs.⁷

La transformación digital no es un fenómeno reciente, pero en los últimos años hemos atestiguado cómo las empresas tecnológicas han pasado de potenciar los procesos educativos y de gestión, a incidir en la definición de las reformas sectoriales, trastocando los equilibrios en el gobierno y la gobernanza de la educación superior a nivel global (Williamson, 2022). En este contexto, y sin una definición explícita sobre las políticas e instrumentos a adoptar e implementar en el nuevo escenario, las prácticas discursivas de los actores tradicionales convergen en el imperativo de la *innovación*, aunque sin un correlato claro del tipo de educación superior que se pretende construir frente al viraje tecnológico. A diferencia de las reformas tradicionales, en donde las narrativas funcionan como legitimadoras del cambio, los discursos en torno a la innovación carecen de un programa de reingeniería institucional definido, como lo fuera en su momento la Nueva Gerencia Pública (NGP).⁸

6 Esto con base a lo que postula la *Ley de Moore*, de 1965, que postula el avance exponencial de la capacidad de procesamiento aproximadamente cada dos años. Los avances en materia de procesadores en las últimas décadas han demostrado que la Ley de Moore es bastante acertada, siendo la Inteligencia Artificial una prueba de ellos. Véase: Wikipedia contributors. (n.d.). Ley de Moore. Wikipedia, la enciclopedia libre. Recuperado el 17 de marzo de 2025, de https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_Moore

7 ... "o 'las cinco grandes' (The Big Five), que aglutinan a Apple, Alphabet (Google), Microsoft, Meta (Facebook) y Amazon" (González-Ledesma, 2023, p. 284).

8 Al respecto de la influencia de la Nueva Gerencia Pública en la gobernanza de la educación superior, véase Kelhm, Bárbara (2011). *La gobernanza de la educación superior: sus significados y su relevancia en una época de cambios*". España: Octaedro.

En la siguiente sección me ocuparé de analizar la respuesta de la ANUIES durante el ciclo de políticas que arranca en el 2015, con base en la experiencia del Comité ANUIES-TIC. Me propongo abordar las narrativas sobre innovación tecnológica a la luz de la experiencia de la pandemia y la emergencia pública de la inteligencia artificial. Sostengo que dichas narrativas entrañan dos formas de producción de sentido: una endógena y ambigua, propia de las IES y otros actores tradicionales, incluida la ANUIES; y otra exógena y definida, impulsada por las *BigTechs* y los grupos de interés que promueven nuevos horizontes de reforma de los estudios superiores.

3.- ANUIES-TIC, Covid-19 y el viraje tecnológico: ¿una gobernanza en transición?

La misión, visión y objetivos del Comité ANUIES-TIC son un indicador del reconocimiento que la asociación hace de los desafíos estratégicos que implica el viraje tecnológico para la gobernanza sectorial. De ahí que se centre en la gestión interinstitucional y con proveedores y prestadores de servicios de tecnologías de la información (TI); la seguridad de la información, y el gobierno de las TI (ANUIES-TIC, s.f.). Sin embargo, la articulación de estos ejes en líneas de acción⁹ revela la naturaleza *endógena* y *ambigua* de las narrativas de políticas acerca de la innovación tecnológica. En el primer caso, porque interpreta y traduce, con criterios heredados de las dinámicas tradicionales de adaptación institucional en la educación superior, una presión externa que opera con una lógica del todo distinta a los cambios que ha experimentado la ANUIES en su historia. En el segundo caso, porque evidencia la falta de control sobre los procesos mismos de generación de tecnologías, tal como queda de manifiesto en el énfasis que se le da a su adopción y regulación, mas no a su desarrollo y producción.

Los problemas derivados de la dimensión endógena, desde la que se interpreta el viraje tecnológico, pueden analizarse desde la perspectiva

.....
9 “I) Promoción y trabajo colaborativo entre las IES asociadas a la ANUIES. II) Difusión y concientización de los responsables de las TIC en las temáticas de la cultura de gobierno y seguridad de TI en las IES asociadas a la ANUIES. III) Promoción de la formación, capacitación y actualización en las TIC del capital humano de las IES asociadas. IV) Promoción de acuerdos colaborativos globales en relación a proyectos (*sic*), iniciativas, productos y servicios de TIC” (ANUIES-TIC, s.f.)

de Peter Hall (1993), quien sostenía que el cambio en políticas públicas (*policy change*) puede entenderse a través de los paradigmas de Thomas Kuhn sobre el desarrollo del conocimiento científico.¹⁰ Bajo este esquema, la creación del Comité ANUIES-TIC representa ya una respuesta de segundo orden, es decir, una reacción organizacional que identifica la novedad de los problemas que está enfrentando, pero cuyas respuestas se basan todavía en el mismo marco de referencia que le ha permitido adaptarse en coyunturas críticas del pasado. Por su parte, el carácter ambiguo de las narrativas sobre la innovación radica en el énfasis que se le da a la adopción y adaptación tecnológicas. Esto no se debe tanto a un defecto o falta de claridad en el diseño del Comité, cuanto a la asimetría entre la magnitud del cambio tecnológico y la naturaleza de la respuesta institucional en un contexto de subdesarrollo científico y dependencia tecnológica.

Al momento de ser creada la ANUIES-TIC, las tecnologías digitales en la educación superior obedecían sobre todo a las formas tradicionales de enseñanza presencial. La universidad, concebida como un espacio físico, continuaba siendo el eje estructural de la formación superior, y tanto la certificación como el reconocimiento de estudios estaban profundamente anclados en este modelo. Si bien la educación a distancia y los esquemas de formación dual ya existían, su aceptación era limitada, en parte porque eran percibidas como alternativas “de segunda”, con menor prestigio y calidad en comparación con los estudios presenciales (Canavoso, 2014).

La pandemia de Covid-19 alteró radicalmente este modo de pensar, pues las comunidades educativas tuvieron que recurrir a las TIC para mantener sus actividades académicas y administrativas. Lo que hasta entonces había sido considerado una opción marginal, se convirtió de repente en la única alternativa viable. Asimismo, la prolongación del aislamiento sanitario forzó a las instituciones a flexibilizar sus esquemas de certificación y reconocimiento de estudios, validando procesos y resultados de la formación a la distancia. Todo ello significó un aprendizaje social sin

.....
10 “The process of first order change is likely to display the features of incrementalism, satisficing, and routinized decision making that we normally associate with the policy process. Second order change and the development of new policy instruments may move one step beyond in the direction of strategic action. But third order change is more problematic: the literature provides far less guidance for modeling this sort of process [...] instances of policy experimentation and policy failure are likely to play a key role in the movement from one paradigm to another.” (Hall, 1993, p. 280).

precedentes, pues hizo visible el potencial de la educación virtual, al tiempo que permitió la integración de las TIC en nuevas narrativas de innovación y desarrollo basadas en acciones de regulación y adopción de tecnologías (González-Ledesma, 2023, pp. 280-282). La difusión de mejores prácticas en el uso de plataformas, evaluación en línea y ciberseguridad, por parte de ANUIES-TIC a sus agremiadas, es un ejemplo de esta lógica (ANUIES, 2020).

Pero la pandemia también mostró que el monopolio ejercido por las BigTechs sobre las tecnologías limita el margen de maniobra de los actores involucrados en la gobernanza de la educación superior, restringiendo su capacidad de incidir en el sentido de las políticas y en los procesos adaptativos institucionales. De manera que las empresas tecnológicas comenzaron a impulsar cada vez más una narrativa sobre la innovación tecnológica de naturaleza *exógena* y *definida*. Exógena, porque la lógica que impulsa los avances tecnológicos es ya en sí misma productora de sentido. Por ejemplo, el aumento en la capacidad de procesamiento, la virtualización de los servidores, el desarrollo de redes de alta velocidad, etc., posibilitaron la computación en la nube (*cloud computing*) y, por esa vía, la externalización de la infraestructura educativa hacia el sector privado. Un mercado de 11.93 billones de pesos en 2023 (Grand View Research, 2024).

Es definida, porque permite trazar una agenda de reformas que no responden a los procesos tradicionales de cambio institucional. El viraje tecnológico introduce nuevas herramientas, pero sobre todo establece hitos y condiciones para que ciertos cambios sean vistos como necesarios o inevitables. El experimento tecnológico educativo, por ejemplo, aumentó la acumulación de grandes cantidades de datos (*Big Data*), facilitando la creación de contenido educativo sumamente personalizado. Por esa vía, ha sido posible experimentar nuevas formas de control algorítmico en donde las decisiones sobre admisión, evaluación y contenidos educativos dependen de modelos predictivos que no son transparentes en su diseño y que escapan al control de las IES.¹¹ Este tipo de experimentos se están conduciendo en China y, en menor escala, en el Reino Unido (Fundación Kamanau, 2021).

.....
11 Este tipo de experimentos se están conduciendo en China y, en menor escala, en el Reino Unido (Fundación Kamanau, 2021).

Tras el fin de la emergencia sanitaria la educación superior regresó a la presencialidad bajo nuevas condiciones. Por un lado, a la fecha es difícil saber a ciencia cierta los efectos de la educación a la distancia entre las y los jóvenes, máxime cuando uno de los grandes problemas durante este momento excepcional fue la resignificación de las desigualdades en términos del acceso a recursos tecnológicos. Por otro lado, es notable la interpenetración de las tecnologías con lo educativo, en parte por el aprendizaje social en lo que respecta a su aceptación y uso; en parte porque el desarrollo de las TIC encuentra un piso firme en la experiencia de la pandemia y en los “consensos” que se han alcanzado sobre su incorporación para mejorar la gestión institucional, los procesos administrativos, así como ampliar el acceso a través de nuevas modalidades formativas. En este contexto, la irrupción pública de la inteligencia artificial generativa constituye el tercer hito del ciclo de políticas por el que atraviesa la educación superior en nuestro país. Sin duda un momento histórico del que apenas se comienzan a entrever los grandes temas que habrán de discutirse en términos de gobernanza y, en general, de conducción del sistema.

Es, pues, un momento transicional. En los últimos años, la educación superior en México ha logrado avances muy importantes en sus arreglos de gobernanza. Sin más, la aprobación de la Ley General de Educación Superior (LGES), en diciembre de 2020, así como el reconocimiento constitucional de la gratuidad y obligatoriedad por parte del Estado de brindar a estudios superiores a la población han sido posibles en gran medida gracias a la ANUIES, cuyo impulso en temas como la planificación, los presupuestos multianuales, entre otros, ha sido clave para sintonizar la normativa sectorial con sus características actuales. Sin embargo, ante el viraje tecnológico, la velocidad de los cambios legislativos e institucionales, por relevantes que sean, se encuentren muy por detrás del ritmo que impone la transformación digital.

La irrupción de OpenAI, en 2022, es el indicador más llamativo de esta nueva brecha. Desde entonces la inteligencia artificial generativa ha avanzado a pasos agigantados, con nuevos actores en la escena y no pocas sorpresas geopolíticas, como la irrupción de *DeepSeek*, empresa china que desarrolló su propio modelo de AI generativa con una inversión

mucho menor y con un desempeño similar a ChatGPT, de OpenAI.¹² Estos cambios están siendo metabolizados con mucha lentitud en los debates entre diseñadores de leyes y tomadores de decisiones, sin una agenda clara para legislar sobre usos y riesgos. Este diferencial entre la transformación tecnológica y la capacidad de respuesta institucional es lo que define la gobernanza en transición. Esta confronta dos lógicas narrativas sobre la innovación tecnológica: por un lado, la de los actores tradicionales, endógena y ambigua; y la de los grandes de las tecnologías, exógena y definida. En este pasaje, en esta distancia, me parece que se juega el futuro de la educación superior.

4.- A manera de cierre

¿Qué tipo de escenarios podrían configurar el panorama tecnológico para la ANUIES en los próximos años, y cómo podría impactar su capacidad de coordinar, innovar y transformar el sector educativo en México? En esta breve contribución he buscado describir el carácter excepcional del viraje tecnológico en comparación con otros momentos críticos que la asociación sectorial más importante del país ha tenido que afrontar en sus 75 años de historia. Al hacerlo, he llamado la atención sobre la creciente distancia entre la velocidad del cambio impulsado por la transformación digital y la capacidad de adaptación de las IES. Esta diferencia se debe a la propia naturaleza del cambio tecnológico, pero sobre todo a la mermada capacidad de conducción del sistema en un nuevo contexto de políticas en donde la construcción del sentido del cambio escapa al control de los actores tradicionales. El carácter transicional del momento actual, que identifico como una disputa por el sentido del cambio en la

12 Si bien las asimetrías en el desarrollo de tecnologías son patente, experiencias como la de la empresa china de inteligencia artificial, DeepSeek, demuestran que la innovación no es un terreno determinado. El ejemplo es pertinente, porque hasta hace poco parecía que la regla para competir en el mercado de la IA era contar con una gran cantidad de recursos financieros e infraestructura. DeepSeek logró resultados impresionantes con menos recursos, una infraestructura modesta y sin los enormes costos energéticos de los modelos de IA generativa consolidados. Para más información sobre este argumento, véase: Lubello, Alessandro (2025, 1 febrero). "Deepseek e il futuro del capitalismo". *Internazionale*. <https://www.internazionale.it/notizie/alessandro-lubello/2025/02/01/deepseek-futuro-capitalismo>

educación superior, está marcado por la dinámica y el ritmo impuesto por el sector tecnológico.

De cara a esta suerte de gobernanza en transición, superar las asimetrías advertidas arriba requeriría, *in primis*, de promover un desarrollo tecnológico autónomo en grado de hacerle frente a los grandes de la tecnología. Una tarea francamente imposible en las condiciones actuales de atraso científico y dependencia tecnológica que caracterizan la realidad de países como el nuestro.

Lo que sí está en nuestras manos, me parece, son las condiciones que se establezcan para la adaptación, adopción y uso de las tecnologías. Estos ejes ya forman parte del horizonte de la ANUIES y, en lo particular, han sido parte de las tareas en las que sea enfocado el Comité ANUIES-TIC desde su fundación. Sin embargo, la preeminencia de lo que aquí he definido como el carácter endógeno y ambiguo de las narrativas sobre la innovación sugiere que, de frente al viraje tecnológico, la asociación muestra comportamientos inerciales. Es decir, que aprovecha la estructura de oportunidades existente para avanzar sus propios intereses sin poner en juego la viabilidad de los arreglos de gobernanza de los que participa. Se trata de un rol que la asociación ha jugado en otros momentos de su historia.¹³ El problema es que esta respuesta podría ser inefectiva en la medida que el viraje tecnológico podría alterar radicalmente los arreglos de gobernanza, por lo que sería deseable un mayor nivel de intervención por parte de ANUIES-TIC en la discusión acerca de las estrategias de adopción de tecnologías, anteponiendo los intereses de las IES en los criterios para su adaptación, y estableciendo reglas claras que beneficien a las comunidades educativas.

La influencia de la ANUIES en el panorama educativo nacional, su papel en la gobernanza sectorial mandatada por la LGES y las dimensiones de su membresía, podrían convertirse en un factor de peso para incidir en las reglas del juego. Para ello, ANUIES-TIC podría intensificar la coordinación de esfuerzos entre las IES para promover una agenda autónoma de innovación tecnológica; impulsar consorcios interinstitucionales para el desarrollo de proyectos en materia de TIC, así como la adopción de una estrategia de

.....
13 Por ejemplo, durante el pasaje desde la dinámica de concertación o la apertura al mercado durante el tercer ciclo de políticas, tal como lo advierten Acosta, 2015; de Vries, 2015, y Rodríguez, 2020.

negociación conjunta con proveedores tecnológicos que garantice condiciones favorables en la adquisición y derechos de uso de productos y servicios digitales. La ANUIES, por su parte, podría jugar un papel central en el debate público y en la elaboración de políticas, en el sentido de colocar en la discusión la necesidad de garantizar que la transformación digital del sector proteja los intereses de las IES y sus comunidades, asegurando calidad, equidad y autonomía en los procesos de innovación tecnológica.

El objetivo es superar la ambigüedad en las narrativas acerca de la innovación tecnológica, y fortalecer la conducción adaptativa de las IES. La ANUIES es un actor clave en la gobernanza de la educación superior, y en esta coyuntura tiene la oportunidad de desempeñar un papel protagónico frente al cambio tecnológico. En ese sentido, propongo los siguientes ejes para impulsar la discusión sobre el panorama tecnológico que enfrentará la ANUIES en los próximos años¹⁴:

- a. *Certificaciones y credenciales digitales*. Potenciar el Espacio Común de Educación Superior (ECOES) a través de criterios para certificar y reconocer los aprendizajes en educación digital. Integrar las credenciales digitales en el marco regulatorio, garantizando su interoperabilidad.¹⁵
- b. *Privacidad, seguridad y soberanía digital*. Garantizar la protección de datos personales en entornos educativos digitales. Regular el almacenamiento y procesamiento de datos educativos. Desarrollar infraestructura tecnológica propia para la gestión de datos sensibles y reducir la dependencia de servidores en el extranjero.
- c. *Regulación de la IA en educación*. Promover criterios éticos para la IA en evaluación, currículum y tutoría automatizada. Transparencia en

.....
14 Los elementos que constituyen el listado son producto de reflexiones y debates acerca del viraje tecnológico. Se enmarcan en una discusión más amplia acerca de las capacidades estatales frente a dicho fenómeno y lo que, para efectos de esa discusión, he denominado, *Diferencial Tecnológico Acumulado* (DTA). En el presente artículo he citado un trabajo de mi autoría del año 2023. Para más detalles remito al lector a otro escrito, escrito en coautoría con Hugo Casanova Cardiel: Casanova Cardiel, H., & González Ledesma, M. A. (2022). Universidad y pandemia: entre el triaje educativo y la reivindicación de lo público. En L. Lomelí Vanegas & H. Casanova Cardiel (Eds.), *Universidad y futuro: los retos de la pandemia* (pp. 141-169). IISUE-UNAM.

15 Para una discusión sobre el diseño, alcances e implementación del ECOES, véase: Casanova, H., González-Ledesma, M. A., Mendoza Rojas, J., & Castro Zavaleta, I. (2022). El Espacio Común de Educación Superior en México (ECOES): Notas preliminares para su diseño e implementación. IISUE-UNAM.

- algoritmos educativos para evitar sesgos. Protección contra explotación comercial de datos educativos.
- d. *Acceso y equidad en la digitalización*. Promover políticas para reducir la brecha digital y garantizar conectividad equitativa. Impulsar la regulación sobre propiedad intelectual en entornos educativos digitales.
- e. *Relación con BigTechs y adquisición de tecnología*. Unificar criterios de transparencia en contratos con proveedores tecnológicos. Formación de consorcios universitarios para compra y desarrollo tecnológico. Regulación sobre uso, mantenimiento y actualización de herramientas digitales en IES.

Referencias

- Acosta Silva, A. (2022). Gobernanza, poder y autonomía universitaria en la era de la innovación. *Perfiles Educativos*, 44(178), 150–164. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.178.60735>
- Acosta Silva, A. (2015). “ANUIES: La política y las políticas”. En Álvarez, G. (Coord.). (2015). *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015* (pp. 47-72). México, D.F.: ANUIES, Dirección de Producción Editorial.
- Álvarez-Mendiola, Germán. (Coord.). (2015). *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015*. México: ANUIES, Dirección de Producción Editorial.
- ANUIES (2020). “Recursos digitales ANUIES”. ANUIES. Recuperado el 20 de febrero de 2025 <https://recursosdigitales.anui.es.mx/>
- ANUIES (2023). *Acerca de la ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior*. Recuperado el 20 de febrero de 2025, de <https://www.anui.es.mx/anui.es/acerca-de-la-anui.es>
- ANUIES (2021). *La responsabilidad social de las instituciones de educación superior mexicanas durante la pandemia por COVID-19*. México: ANUIES-SEP. Recuperado el 20 de febrero de 2025 de <https://web.anui.es.mx/descarga-libro-responsabilidad/descarga.php>
- ANUIES-TIC (s.f.). *Ejes estratégicos y líneas de acción. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior*. Recuperado el 20 de febrero de 2025 de <https://anui.es-tic.anui.es.mx/web/ejes-lineas-estrategicos/>
- Canavoso, Andrés Sebastián (2014). “Marta Mena. La educación a distancia: prejuicios y desafíos de la modalidad”. *Virtualidad, Educación y Ciencia*. Núm. 8. pp. 66-73.

- Fundación Kamanau. (2021). "Los esfuerzos de China por liderar la IA comienzan en sus aulas". *Fundación Kamanau*. Recuperado el 20 de febrero de 2025 de <https://kamanau.org/los-esfuerzos-de-china-por-liderar-la-ia-comienzan-en-sus-aulas/>
- Grand View Research. (2024). *Cloud computing market size & share: Industry report, 2030*. Grand View Research. Recuperado el 20 de febrero de 2025 de <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/cloud-computing-industry>
- González Ledesma, Miguel Alejandro (2015). *The changing role of governance of Latin American higher education*. [Unpublished doctoral thesis. SUM-Scuola Normale Superior di Pisa]. Archivo personal.
- González Ledesma, Miguel Alejandro (2023). "La privatización de la educación superior y la emergencia sanitaria en México: Nuevos frentes de cara a la reivindicación de lo público". En H. Casanova Cardiel y J. Trejo Quintana (Coords.), *La década COVID en México: Los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades. Tomo 10: Educación, conocimiento e innovación* (pp. 275-304). IISUE, Coordinación de Humanidades, UNAM.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Jones, Michael D., Mark K. McBeth y Elizabeth A. Shanahan. 2022. "A Brief Introduction to the Narrative Policy Framework". En *Narratives and the Policy Process: Applications of the Narrative Policy Framework*, Michael D. Jones, Mark K. McBeth, and Elizabeth A. Shanahan (eds.), Montana State University Library, 1-12. DOI: 10.15788/npf1
- Martínez, Rizo, Felipe (2015). "La ANUIES y la construcción del sistema de educación superior. El papel de la planeación y la evaluación". En G. Álvarez Mendiola (Coord.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior. 1950-2015* (pp. 121-142). ANUIES.
- Neave, G. (2001). *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona, Gedisa.
- Pallán, Figueroa, Carlos (2015). "La ANUIES y la construcción del sistema de educación superior. El papel de la planeación y la evaluación". En G. Álvarez Mendiola (Coord.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior. 1950-2015*. México: ANUIES. pp. 319-345.
- Ponce López, J. L., & Díaz Novelo, C. H. de J. (Coords.). (2024). *Inteligencia artificial en la educación superior: Perspectivas e implicaciones prácticas en las instituciones mexicanas*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Recuperado el 20 de febrero de 2025 de https://publicaciones-tic.anui.es.mx/descargas/2024/gobernanza_inteligencia_artificial.php

- Rodríguez, Roberto (2020, 26 de julio). "De la concertación a la política por incentivos en educación superior". En *Educación futura. Periodismo de interés público*. Recuperado de <https://www.educacionfutura.org/de-la-concertacion-a-la-politica-por-incentivos-en-educacion-superior/>
- Stone, D. A. (1989). "Causal stories and the formation of policy agendas". *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300. <https://doi.org/10.2307/2151585>
- Tabarquino Muñoz, R. A. (2016). "El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes". *Revista Tendencias*, 17(2), 79–92. <https://doi.org/10.22267/rtend.161702.4>
- UNESCO Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean. (1989). *Educación en la transición a la democracia: Casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. UNESCO.
- Williamson, Ben (2022), "Big Edtech", *Learning, Media, and Technology*, vol.47, núm. 2, pp. 157-162.

La contribución de la ANUIES al debate sobre la educación superior y su futuro.

Axel Didriksson Takayanagui

Introducción

En este trabajo se articula la narrativa desde la que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha definido su trabajo, sus procesos de discusión y sus trayectorias, así como sus estrategias y visiones, con los contextos de operación de las políticas públicas de los más recientes gobiernos del país. Por su constancia y desempeño son dignos de ser homenajeados sus 75 años de existencia (el 25 de marzo de 1950 se realizó la Asamblea Constitutiva de la ANUIES, como asociación civil, con la participación de 26 instituciones de educación superior (IES) y universidades, desde una reflexión crítica y propositiva, tal y como es el propósito de este manuscrito.

Lo periodos que se toman en cuenta van de los años 80/90s a la actualidad (2025), y coinciden con la visión de que el sistema de Educación Superior (SES) en el país tendría que proponerse una gran transformación, similar a lo que se expresó y fue consenso en la declaración final de la Primera Reunión Mundial de la UNESCO (París, 1998). La revisión de la trayectoria de la ANUIES, por tanto, comprende sus trabajos publicados ex profeso y se retoman en la perspectiva, como se ha mencionado, de su convergencia con los contextos de la política pública y de cada gobierno.

La principal tesis que se sostiene, entonces, es que los cambios que se han presentado y que apuntan hacia el futuro en el sistema de la educación superior (SES) y universitario, en lo particular, están directamente relacionados con las propuestas impulsadas por esta asociación para definir y posicionarse en las sucesivas políticas públicas. En el marco del

actual gobierno, se presenta, en correspondencia, una estrategia articulada a un núcleo de prioridades y de atención a la actual coyuntura política, económica, anclada a una visión de país, de un proyecto de nación y de una nueva vinculación entre los actores centrales de nuestra sociedad, así como de la comprensión del significado e importancia que tiene ahora la Educación Superior (ES) en la producción de nuevos conocimientos, tanto a nivel nacional como internacional.

Caracterización de la ANUIES

La ANUIES es la expresión de una larga tradición de organización no gubernamental de rectores y directivos de las universidades que representan el posicionamiento de este sector frente al Estado y la sociedad. Como la ANUIES, distintas asociaciones representan un poder fáctico y práctico que articula las relaciones, no siempre tersas, de los Estados y de los diferentes gobiernos con las universidades y las instituciones de educación superior (IES) en gran parte de los países del mundo, con las evidentes diferencias respecto de los contextos en los que se ubican las mismas.

Así, por ejemplo, a diferencia de la ANUIES que es una asociación civil de instituciones públicas y privadas, que ha sido un grupo de presión, con sus altibajos, de tipo nacional, en otros casos del mundo, la sociedad de rectores o directivos ha mantenido otra serie de características y de conformaciones muy distintas. Por ejemplo, la Asociación de Rectores Europeos, aprovechó la oportunidad de la creación del proyecto Bolonia, en un posicionamiento, al que denominó la Carta Magna de la Sorbona, que le permitió (1988) tomar la iniciativa y pasar a ser un actor importante en la conformación del Espacio Único Europeo de ES, cuando estaba a punto de ser rebasado por los acuerdos tomados por los ministros del Parlamento Europeo recién creado entonces. La intervención de este grupo de rectores definió el derrotero de participación del sector como un componente fundamental de vanguardia en la creación de este espacio común regional e integracionista, único en el mundo de las universidades. Esta asociación de rectores, sigue teniendo una gran influencia en este proceso de integración continental.

Un organismo de rectores, de tipo asociativo privado que en el marco del Espacio Común de Educación Superior (ES) Europeo ha cobrado gran

relevancia, es la Liga Europea de Universidades de Investigación (LERU, por sus siglas en inglés), creada en 2022, a la que pertenecen las universidades de investigación intensiva más importantes de Europa. Su presencia en algunos ámbitos de decisión, sobre todo en materia de investigación y de su impacto económico y social, se ha revelado como crucial en las dos últimas décadas.

Otro caso es el de la Asociación de Vicecancilleres de Australia, que logró, por encima de los dictados coloniales, conformar un sistema nacional de universidades (Unified National System -UNS), no uniforme sino diversificado, asumiendo una iniciativa de relativa independencia de los dictados definidos por el Commonwealth dominado por Inglaterra, sin romper con su estatus de colonia, por supuesto. La iniciativa que se conoce como “la gran reforma de las universidades”, partió de las posturas de ley y de política promovidas por el entonces ministro de Educación John Dawkins (1988) que impulsó la fusión (*mergers*) de las universidades con los *colleges* existentes, eliminó el sistema binario, incrementó las cuotas estudiantiles y redefinió las estructuras y articulaciones de las universidades en un sistema nacional, lo que trajo consigo un modelo de ES muy distinto al que existía en ese país, y aún sigue vigente. La presencia de la reunión de los vicecancilleres australianos sigue siendo un actor prominente en la toma de decisiones sobre la vida y la gobernanza de las universidades de ese país.

En Japón los directivos y rectores de las universidades, tanto como en China o en Corea del Sur, trabajan en organismos conjuntos con los gobiernos y los parlamentos, en donde también participan otros actores (como, por ejemplo, destacados académicos e investigadores de la ES), conformando Consejos muy poderosos para la toma de decisiones de referencia general para la política pública en ES o para la I&D-I.

Otros organismos son frentes permanentes de resistencia para garantizar el bien público, la autonomía, la gratuidad y el amplio acceso de las universidades, como lo es el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) de Argentina (1985), que funciona como un órgano de coordinación interuniversitaria (en donde también están representados otros institutos y las universidades provinciales) y es un órgano de consulta obligada en relación a las políticas y estrategias hacia las universidades públicas. O bien, como la ANDIFES (Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior) (1989), de Brasil, la que ha jugado un papel muy importante en la interlocución con los tres poderes del Estado, así como

con las asociaciones de técnicos-administrativos, profesores, estudiantes y sociedad en general, desde posiciones críticas y de toma de decisiones muy respetadas en el ámbito universitario de ese país.

Hay otra serie de organismos de carácter regional o subregional, por ejemplo, en América Latina y el Caribe (ALC), que representan la visión de los rectores o directivos desde una perspectiva más amplia y colegiada, como el CSUCA (Consejo Superior de Universidades de Centroamérica), la UDUALC (Unión de Universidades de ALC), la Red de Universidades del Caribe (antes: UNICA) o la Red de Macrouiversidades Públicas de ALC.

Así, se podrían señalar otras conformaciones de rectores o directivos de universidades y de IES en el mundo que alargaría de manera innecesaria este breve recuento de diferencias con nuestra ANUIES. Por ello, La ANUIES, como se vera de aquí en adelante, ha construido su propia frontera y sus entreverados caminos en sus relaciones con sus asociados, con el Estado y los distintos gobiernos de la Federación y otros grupos de interés, ahora con la presencia y afiliación de 244 universidades e IES, lo que la ubica como una de las asociaciones de rectores y directivos más grandes del orbe.

Desde su propia definición, esta asociación promueve de manera esencial el estudio de los problemas de la educación superior y la adopción de políticas en el sector, así como el impulso, acompañamiento y promoción de la discusión desde su sector de convergencia respecto de estas. Al ser, en lo esencial, un foro de rectores y directivos de las IES, su desempeño en el tiempo ha estado directamente relacionado con las definiciones de los distintos gobiernos federal y estatales y, de manera muy especial, alrededor de los componentes y montos de financiamiento del Estado hacia las universidades, de manera frecuente, por lo tanto, en contextos de conflicto o de negociación permanente. Es por ello que, uno de los motivos más importantes que tiene la ANUIES en su agenda de articulación gobiernos-universidades-IES, es el de la elaboración de informes y propuestas hacia el SES, que son presentadas y luego puestas como marco de referencia con los sucesivos candidatos a la presidencia de la República, así como con las presidencias o gubernaturas establecidas en cada sexenio.

En el balance de los principales periodos de su quehacer, destaca su participación, en los términos que se han señalado con antelación, de los años 80 hasta principios del actual siglo. Un balance general de su actividad, está contenida, desde enfoques colegiados y plurales, en el texto

La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior (2015; Álvarez Mendiola; coordinador), quizás uno de los más importantes textos de análisis respecto de la historia de la Asociación que se ha publicado hasta ahora.

El periodo de la inconsistencia: el neoliberalismo en la ES

Para el periodo que va de la constitución de la ANUIES (1950) hasta 2015, se cuenta, como se ha citado, con el trabajo de un grupo de investigadores de la ES, que expresaron de manera plural pero sistemática y, en algunos casos desde una visión crítica, respecto de la historia de ese periodo de la asociación (en el marco de su 65 aniversario), y que es un texto de referencia para conocer los recovecos, las reuniones, las propuestas y hasta los vaivenes e incoherencias que presenta muy bien las relaciones de esta asociación con los distintos gobiernos.

En este periodo, vale la pena, sin embargo, precisar el desempeño de la ANUIES en el contexto de las políticas neoliberales que, en la práctica, dibujaron el papel que se otorgó a sí misma desde su fundación. Se trata de las definiciones y acuerdos que se mantuvieron durante los años de la incongruencia neoliberal, de los 80 y 90 a principios de este siglo.

La ANUIES de entonces, paso de ser un organismo emergente y pro activo, a ser uno secundario al nivel del entorno nacional, al pasar a ser de una instancia de construcción de definiciones y propuestas, estudios y diagnósticos a uno dependiente de las decisiones de los sucesivos gobiernos del PRI¹ y del PAN², y sobre todo, de manera irrelevante durante los gobiernos del PAN.

Durante finales de los años 80s y principios del siglo, se da este cruento viraje de la Asociación, en el contexto de los años de la crisis económica y de una supuesta “modernización, que va del Salinismo hasta el panismo de Fox y Calderón, hasta la denominada “alternancia” ficticia del paso del otrora partido hegemónico al de la extrema derecha y del neoliberalismo con los dos gobiernos del PAN. La tendencia que se impuso entonces, fue la

.....
1 Partido Revolucionario Institucional

2 Partido Acción Nacional

disminución drástica del presupuesto hacia la educación superior y la imposición de modelos de tipo mercantilista y de privatización sobre los que se determinaban los montos del presupuesto público educativo, sobre todo con el énfasis en el denominado “aseguramiento de la calidad” y la constitución de organismos de evaluación y acreditación, asumiendo lo que se impulsaba desde las directivas de la OCDE³ y del Banco Mundial alrededor de asegurar la calidad de la ES y de impulsarla como un servicio global (2015: Didriksson; Acosta Silva; Rodríguez) como lo prioritario, por encima de la democratización del SES. Los nombres prominentes de los actores del neoliberalismo de entonces eran: Reyes Taméz Guerra, Secretario de Educación Pública; Julio Rubio Oca, Subsecretario de Educación Superior; y en la cola de furgón del tren neoliberal, Alonso Lujambio, durante el periodo presidencial de Calderón, y bajo el gobierno priísta de Peña Nieto, Aurelio Nuño, ambos Secretarios de Educación Pública. Todos ellos pueden ser ubicados como los responsables de la catástrofe que se vive en el sistema educativo nacional y en el de la educación superior en lo particular.

En el texto al que me he referido de 2015, y del que formé parte como co-autor, mi conclusión de ese periodo se resumía en un balance de los años en los que la ANUIES dejó de ser lo que pretendía, y se planteaba lo siguiente:

En la práctica, la ANUIES, vieja, tradicional, negociadora y coyuntural, mera instancia de recopilación de datos, de sistematización de estudios y de producción de libros y revistas, está dejando de ser vigente. Se requiere pensar en la transformación de la misma para que asuma nuevas tareas y funciones [...] y, sobre todo, para emprender una tarea magnífica, la de construir el nuevo modelo de universidad y el nuevo sistema universitario que requiere el país: abierto, flexible, organizado en redes, internacionalizado, sustentado en el paradigma de los aprendizajes y activo en el impulso a los cambios de conjunto (no de cada institución) que ahora debe llevarse a cabo [...] La ANUIES, por la influencia que puede llegar a tener y por la particularidad de su quehacer, está convocada a pensar en el papel que tiene y que puede jugar en este nuevo contexto de cambios para no estar ni a la zaga, ni con una estructura obsoleta y poco dinámica, o

.....
3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

escasamente adecuada, respecto de las tareas que le corresponden en actualidad (Didriksson; 2015, p. 203-204).

Este reposicionamiento, se presentó de manera más activa, reflexiva y protagónica, durante el periodo de la ruptura del tipo de gobierno que ocurrió en el año de 2018.

El periodo de la ruptura: hacia las nuevas definiciones

Con el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO, 2018-2023), se pusieron en marcha sendas reformas legislativas y se avanzó en la definición de una nueva política pública en materia de ES y universitaria. Se planteó la tesis, entonces, de que el contenido y proyección de esta reforma debía pasar a ser un componente estratégico de un nuevo desarrollo nacional (histórico y de ruptura de los regímenes anteriores).

El eje de referencia de la nueva política pública, que se extiende de 2018 a la fecha (2025), es la superación de los actuales niveles de desigualdad que se expresan en un sistema socialmente segmentado y profundamente inequitativo, porque este se ha reproducido en el tiempo de forma cada vez más alarmante, en donde intervienen e influyen las condiciones concretas de las familias, y de los capitales culturales que surgen de las bases socioeconómicas generales que salen y entran por y desde la escuela. Los indicadores que dan cuenta de estos niveles de gran desigualdad e inequidad, son hartos conocidos (Didriksson, 2024).

De manera general, se conoce que la desigualdad en la ES de México es alarmante. En lo particular, la tasa de desigualdad en este nivel educativo fluctúa entre un 60 y 70% de diferencia de oportunidades, tan solo en el ingreso, en relación directa con los quintiles socioeconómicos respectivos y esta condición de desigualdad abismal se ha profundizado durante las últimas décadas. Así, el 45% del grupo etario correspondiente a un nivel medio y medio alto de ingresos, tiene todas las posibilidades de acceder a la educación superior, mientras que solo puede hacerlo el 11% de los pobres de las zonas urbanas y el 3% del perteneciente a las zonas rurales.

El universo de atención en la educación superior alcanza en la actualidad a 4.3 millones de estudiantes (66.5% en públicas y 33.5% en privadas), lo cual corresponde al 39% del grupo etario del nivel.

Las universidades públicas, las instituciones que producen la mayor parte del conocimiento científico y tecnológico en el país, concentran el grupo de instituciones de investigación más importante. Estas se encuentran beneficiadas con el apoyo que brinda el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que cuenta con más de 30 mil académicos (21.5 personas por cada 100 mil habitantes). Este grupo pasó de 5 mil 700 personas en 1990 a 28 mil en 2018. Sin embargo, las capacidades de ciencia y tecnología por estados de la República son muy desiguales: el 50% de la inversión a programas del entonces Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt, 2023) (por ejemplo: laboratorios nacionales, becas al extranjero, becas a posgrados nacionales, investigadores en el SNI, programas acreditados en el Padrón Nacional de Posgrado de Calidad, Centros o programas de estímulo a la investigación) se concentran en solo 5 o 6 estados.

El tema del financiamiento fue y sigue siendo uno de los principales temas de mayor conflicto en la relación Universidad-Estado, dado que el subsidio público que se concentra en las universidades que tienen un régimen de autonomía o dependen fuertemente de los recursos de los gobiernos estatales⁴, han tenido que enfrentar durante décadas fluctuaciones en la cantidad de recursos que se les define por los distintos gobiernos, y porque nunca se ha logrado alcanzar el 1% respecto del producto interno bruto (PIB) que fue acordado como necesario por la Cámara de Diputados desde hace años, y en algunos casos las condiciones de operación, año con año, han llegado a niveles a tal grado alarmantes que, en por lo menos unas 12 de estas universidades, sobre todo de tipo estatal, se padece de una condición de crisis fiscal y de operación que las ha conducido a la parálisis y a una serie de crisis frecuentes.

Iniciativas de cambios en la 4T

Frente a esta realidad, los términos en los que se presentaron las leyes de reforma educativa, tanto a nivel de la modificación del Artículo Tercero

.....
4 En México, las universidades públicas de todo tipo no generan ingresos importantes por concepto de matrícula, y por ello el sostenimiento depende de los factores de análisis que aquí se mencionan, dependientes del otorgamiento de los subsidios públicos.

Constitucional (2019), como de la Ley General de Educación Superior (LGES) (2021), se sustenta en principios y objetivos, en una visión y una política pública de reversión de las condiciones de atraso en el país, y pretenden sustentar una gran transformación en el sistema educativo nacional.

En el mes de mayo de 2019, fue aprobada la reforma constitucional del Artículo Tercero, que deroga la anterior intención de reforma de tipo neoliberal que nunca logró concretarse, para bien del país, y en esta nueva formulación se establece la obligatoriedad de la educación superior, la progresividad de la gratuidad en todo el sistema educativo (como ya se establece en algunos países de América Latina), y se plantea que el nivel superior de educación estará regido en los términos de las fracciones VII y X de este artículo constitucional.

De entrada, se afirma que la reforma educativa que se propone, debe definir y redefinir los saberes y conocimientos que las niñas, niños y jóvenes deben aprender para enraizarse en una sociedad de incertidumbre y de grandes cambios de todo tipo y nivel, para proyectar su futuro y su proyecto de vida, por encima y superando lo que fue establecido como un currículo que pretendió implantar un régimen de “competencias” y de estándares de realización, que se enmarcaban en el individualismo y en una visión neoliberal de la persona y de la sociedad. Con ello, se subordinaba la diversidad y la multiculturalidad de nuestro país, se constreñían los aprendizajes significativos y la articulación de los conocimientos por un modelo de fragmentación y de segmentación por condiciones socioeconómicas y culturales, tanto para los estudiantes como para los profesores, y se implantó un currículo rígido basado en exámenes de tipo punitivo y de segmentación social, conductivista y mercantilista.

Con la nueva reforma en el sistema educativo, se establecen como guías de operación del nuevo currículo, conceptos como el de la interculturalidad, la vinculación de la escuela con la comunidad, la escuela como un medio de formación democrática y ciudadana, la flexibilidad en los aprendizajes y los tiempos de estudio, la inter y la transdisciplinariedad, la investigación y la pertinencia en los procesos de evaluación, la elaboración de proyectos de intervención y de solución de problemas ingentes, y la vigencia del respeto a la diversidad, a la igualdad de género, a la formación del pensamiento crítico y decolonial y a los derechos humanos (SEP; 2022).

La reforma en la educación superior

En la fracción X del Tercero Constitucional, se señala que:

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

En la Fracción VII se señala que

Las universidades y las demás IES a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio [...] Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Para el nivel superior, también, se da cuenta de distintos artículos transitorios en donde se establece que, “Las legislaturas de los estados...tendrán el plazo de un año para armonizar el marco jurídico de la materia, conforme a este decreto”, y en el transitorio décimo cuarto, se dice que,

Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la Educación Superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del Artículo Tercero de esta Constitución;

adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a los que se refiere este artículo, así como la plurianualidad en la infraestructura.

Con esta iniciativa de reforma educativa, se proponía que la inversión en la ES deberá de llegar al 1% en relación con el PIB de forma sostenida y pasar del actual 39% del grupo etario correspondiente a ofrecer espacios al 55% de la población en este grupo, para ir acercando la tasa bruta de escolarización a un nivel de su “universalización”.

Junto con la aprobación de un nuevo Artículo Tercero que deroga el ya referido del sexenio de Peña Nieto (PRI), así como de sus leyes secundarias, la Ley General de Educación Superior (2021), se ubica como una de las iniciativas normativas y programáticas más avanzadas que se tienen a nivel de la historia del país, a nivel regional y de muchas similares en el mundo. En los términos en los que se presenta esta iniciativa que busca responder a la estrategia de una Cuarta Transformación histórica en el país, debe destacarse lo siguiente:

- Refrenda los principios discutidos de forma mayoritaria por los universitarios de América Latina y el Caribe en las Conferencias Regionales organizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – Unesco, (las denominadas CRES de 2008, celebrada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia; y de 2018, celebrada en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en el marco de la conmemoración de los 100 años del movimiento Estudiantil por la Autonomía Universitaria de Córdoba), únicas en el mundo tanto por sus dimensiones de participación como por los consensos y contenidos alcanzados, de que la educación superior es un bien público y social y un deber del Estado; la garantía de la soberanía autonómica de las universidades y de la integralidad de un sistema articulado y regulado. Asimismo, refrenda la convicción de que la educación no es una mercancía, por lo que las instituciones privadas deben operar sin fines de lucro (Didriksson, 2018).
- El Estado como el garante de la progresividad de la inclusión para todas y todos a este nivel del sistema educativo y de su gratuidad, y que esto se lleve a cabo con el pleno respeto a los derechos humanos, a la equidad de género, a una formación que garantice un aprendizaje para toda la

vida, la articulación de las ciencias, las tecnologías desde las humanidades, el deporte, la cultura y las artes, el diálogo de saberes y conocimiento y la responsabilidad social en el desempeño de la actividad académica.

- El compromiso de articular las funciones de las universidades con el desarrollo y el bienestar de las comunidades locales, regionales y nacionales, a través de una mejora continua de la calidad social de la educación superior, de su expansión y diversificación; de la promoción de programas afirmativos de inclusión y permanencia, de egreso, buscando la mejor y más estable inserción del egresado en el mercado laboral. Asimismo, se definen los recursos orientados al mejoramiento constante de la infraestructura y de la formación del talento humano.
- Propone garantizar de forma progresiva la universalización de la Educación Superior, su gratuidad y la obligatoriedad de su acceso y permanencia.
- Desde la perspectiva de sus fines y propósitos, se establece que todas sus funciones y tareas deberán orientarse hacia la coordinación horizontal a través de un sistema de ES y de investigación (este concepto de “coordinación” es el término que más aparece a lo largo y ancho de la Ley, pero como se ha visto, es el que resulta, de manera estratégica, más complicado).

Con la aprobación de la nueva Ley de Educación y de la Ley General de Educación Superior, y aun contando con un contexto de política pública con una amplia aceptación y legitimidad, tal y como existe en México, sin embargo, para que lo que se plantea en las normas indicadas con antelación pueda llegar a concretarse, se requiere de poner en marcha una visión programática y estratégica de amplio alcance y altitud de miras, así como de programas que tengan factibilidad, operabilidad e incidencia en el corto y mediano plazos. El horizonte prospectivo está planteado, falta la voluntad política y la acción organizada y social necesaria para construirlo.

Hasta la llegada del nuevo gobierno encabezado por la científica y universitaria Claudia Sheinbaum, esta estrategia está aún por definirse. Y es aquí en donde los planteamientos recientes elaborados por la ANUIES cobran una verdadera vigencia y urgencia.

Hasta ahora, con el arribo del nuevo gobierno de la 4T, la continuidad de las estrategias desarrolladas, se han definido en varios ejes de acción iniciales (2024-2025):

- Ampliar los niveles actuales de acceso social por la vía de programas de construcción de alternativas institucionales de ES, como las Universidades Rosario Castellanos, la de la Salud y las Benito Juárez; ampliar las capacidades de las IES existentes, tanto estatales como federales, tecnológicas y politécnicas; y, desarrollar programas de becas que permitan el aseguramiento de la permanencia de los estudiantes como las becas para el bienestar para estudiantes de ES;
- Elevar los niveles de la acción de la política pública en materia de ES, ciencia, humanidades, tecnología e innovación, con la sustitución del CONAHCYT al rango de Secretaría de Estado, como lo es la actual Secretaría de Ciencias, Investigación, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI);
- Orientar recursos para ampliar la colaboración entre universidades y centros de investigación. Este tema está contenido bajo el concepto de una nueva fase de coordinación que resulta esencial, para superar el muy tradicional pero oneroso y poco pertinente asilamiento (o autodefinición) de las universidades públicas entre sí:
 - Fortalecimiento de la infraestructura de las IES;
 - Impulsar mecanismos de colaboración entre las universidades con los principales problemas nacionales, mismos que la propia SECIHTI ya ha definido en sus recientes convocatorias (03/04/2025), en donde también se propone impulsar la colaboración no subordinada con el sector productivo.

La articulación de los anteriores postulados y políticas, se apega a la actual visión programática de la ANUIES, lo que da cuenta de la atención que se tiene al respecto de la importancia de los mismos en la visión y las directrices de esta Asociación con el actual gobierno, tal y como se muestra en el siguiente apartado.

La ANUIES: reflexiones sobre el futuro del Sistema de Educación Superior (SES)

Este segmento del trabajo toma como referencia los documentos: a) Plan de Desarrollo Institucional (ANUIES, 2020, México), y sobre todo el denominado *Compromiso común por el futuro de la educación superior mexicana*.

Trazando una ruta a 2030 (ANUIES, 2024, México), presentado para su discusión en el actual periodo presidencial encabezado por la Dra. Claudia Sheimbaum.

En el primer documento citado (2020), que se ubica en el periodo del Dr. Jaime Valls Esponda, como Secretario General Ejecutivo, se posiciona la ANUIES en el nuevo contexto de cambios profundos que empezaron a plantearse en el nuevo gobierno de AMLO, en la perspectiva de un “Plan de Desarrollo con Visión al 2030”, pero que se ubican precisamente en la antesala del periodo de 2 años de pandemia del Covid 19, que trastocó todo. No obstante, las ideas que se presentan dan cuenta de la postura de la Asociación frente a los nuevos retos del país y del mundo, desde una perspectiva de mediano plazo para superar, como lo indica el mismo documento, la elaboración de sus políticas de forma anual (p. 12).

En este documento se destacan, por ello, las tendencias que surgen de la conformación de una sociedad compleja y de incertidumbre, relacionadas con lo que se empezó a denominar la nueva fase económica global como de “sociedades del conocimiento”, la universalización de las IES a nivel de los países más desarrollados versus la aún precaria condición de acceso diferenciado del grupo de edad escolar correspondiente en el país, los cambios en los modelos de aprendizaje y de investigación, los cambios en los mercados laborales profesionales y también de los correspondientes en el personal académico de las instituciones. Ante estas tendencias, la propuesta de ANUIES es impulsar cambios para que sus IES y universidades miembros, conformen un sistema de competencia internacional y de responsabilidad y compromiso social para enfrentar los problemas nodales de la sociedad (p. 43).

En el segundo documento de referencia de este periodo, que se corresponde con la Secretaría General Ejecutiva, a cargo del Dr. Luis Armando González Placencia, la reflexión se centra en poner a los derechos humanos en el modelo de gobernanza solidaria entre los actores del sistema, en la perspectiva de un objetivo común. El proyecto que se presenta apunta también al año 2030, en el lapso en el cual la ANUIES deberá posicionarse en las políticas públicas y de Estado en el sector, para su proyección y fortalecimiento como asociación colegiada. El marco del contexto de la nueva política pública, se abordan temas como los de la obligatoriedad, la coordinación horizontal y la gratuidad de la ES, que son los que en el actual periodo se han destacado desde 2018 en el cambio

paradigmático de gobierno que se ha emprendido, y que se presentan de manera normativa en la legislación federal de 2021, así como en los cambios constitucionales referidos al tercero constitucional, tal y como se ha destacado más arriba.

En este documento se presentan 11 ejes estratégicos para posicionarse en el nuevo periodo en el que la ANUIES trabaja.

- Acceso universal y gratuidad en la ES
- Ampliación de la cobertura
- Formación integral del estudiante
- Certeza financiera
- Revalorización del talento humano docente, de investigación y de administración en las IES
- Fortalecimiento de la infraestructura física, tecnológica y digital
- Salvaguarda de la autonomía universitaria
- Gobernanza institucional
- Colaboración y alianzas estratégicas
- Aseguramiento de estándares y mejora continua para la excelencia
- Cumplimiento efectivo del marco institucional y de la LGES.

También se articulan estos ejes con el papel que juega la universidad y las IES en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como en la reducción de las desigualdades sociales, económicas y culturales que se presentan en el SES.

Este documento, tal y como lo hemos propuesto como guía metodológica en este trabajo, se busca articular la narrativa de la actual fase de desarrollo de la Asociación con los contextos sociales y sobre todo gubernamentales del país, y se enmarca en el accionar de la presidencia de la República de 2024 al 2030.

Así se señala en el documento:

La ANUIES realiza este ejercicio mediante un enfoque objetivo, prospectivo y constructivo del análisis de la complejidad de la coyuntura presente, sus causas y sus consecuencias, teniendo la mayor consideración sobre el enorme compromiso que recae en las IES: ya que precisamente la educación superior representa uno de los principales medios para alcanzar el progreso y superar los grandes

problemas, retos y desafíos que enfrenta la sociedad mexicana en la actualidad (p. 28).

Aquí se analizan las tendencias de cambio, no siempre positivas, que ocurren a nivel mundial y en el país, como las condiciones de pobreza, discriminación, racismo y migración que se presentan de forma cada vez más aguda a nivel global, y que ahora se expresan en nuevas condiciones de supremacismo racial en donde México, por su ubicación geográfica, enfrenta de manera continuada expresiones de estas tendencias con el nuevo gobierno de Estados Unidos, cuya presidencia padece de las peores expresiones de intolerancia, de arrogancia y que promueve de manera secuencial amenazas sobre nuestro país, ahora magnificadas respecto de lo que desde hace muchos años se ha vivido frente a las políticas imperialistas de los distintos gobiernos estadounidenses.

Como parte también del cambio en los modelos de enseñanza, de aprendizaje y de investigación, de las IES y las universidades, también la ANUIES pone el acento en el debate respecto del impacto estructural que está provocando la nueva fase de supertecnologización, con la Inteligencia Artificial (IA) y con las constantes innovaciones de tipo mercantilistas, que profundizan las desigualdades y generan condiciones en su uso y manejo de manipulación personal y social y que impulsan la comercialización de las personas y de los países, y que además, como se ha demostrado, contribuyen al empeoramiento del cambio climático por el excesivo uso de los recursos naturales, del agua y de la exposición contaminante y tóxica hacia las personas. Esto problematiza aún más los efectos del cambio climático que se viven de forma muy crítica (ANUIES, p. 34). No es menor tampoco el problema que se proyecta con la generalización de los dispositivos digitales en la enajenación de estudiantes y de profesores, absorbidos por la capacidad de concentración y de tiempos en ellos.

Se puede sostener, entonces, la idea de que las IES y las universidades, en esta articulación de narrativas y de contextos diferenciados en los que la ANUIES ha tenido que trabajar y evolucionar, se encuentran en uno de sus mejores momentos, si no es que en el más importante de su historia, debido, entre otros elementos, a la existencia de una presidenta de origen universitario y de una composición de política pública favorable al desarrollo de las capacidades del SES. Esto representa, por supuesto, una condición necesaria, pero tampoco totalmente suficiente.

Es por lo anterior, que se debe de reflexionar y repensar el papel de la ANUIES en un nuevo escenario nacional, regional y mundial, para apuntar algunas estrategias y visiones que, aquí se consideran, deben ser parte del debate actual para la transformación de las universidades de ahora hacia el 2030.

Reflexiones sobre el futuro de la ES en México

En coincidencia con los postulados que presenta la ANUIES para este periodo, se destaca la proyección de una política pública que debería de proponerse enfatizar, pero también prospectar, respecto de un debate que apunta a la realización de grandes cambios que deben de estar en el centro de la reflexión y de la acción transformadora de las universidades.

Durante las últimas dos décadas, se han presentado muy importante transformaciones y crisis a nivel global, las cuales deben ser consideradas como tendencias de un escenario que repercutirá en la vida, estudio y trabajo de las próximas generaciones, debido al cambio climático, a las migraciones masivas derivadas de la violencia y la pobreza, el incremento de las inequidades entre regiones, países y zonas geopolíticas, la transformación de los mercados laborales, y la redefinición del papel de las universidades e IES en el desarrollo de los países, y en la producción y transferencia de nuevos conocimientos, en la innovación y en la responsabilidad de sus funciones respecto del bienestar del pueblo y de la solución de ingentes problemas económicos, sociales y culturales.

Se trata de un periodo en el que se están viviendo, y así seguirá ocurriendo, grandes transformaciones que deben considerarse como de transición paradigmática, generacional, demográfica y de rupturas en la geopolítica mundial, que traen consigo tremendas implicaciones para las universidades y para las IES del país y a nivel global. La pandemia del Covid 19 y sus irreversibles secuelas, son tan solo una muestra del alcance e impacto de las tendencias críticas que se viven y que seguirán presentándose de una manera u otra.

En este contexto general, la competitividad entre las universidades e IES ha pasado a la historia; o, las que lo siguen creyendo, así lo están: en el pasado, en los cerrados nacionalismos y en la esclerosis disciplinaria. La tendencia de cambio más importante que se presenta en el actual debate

sobre la renovación del papel de las IES y universidades en nuestra sociedad, es el de la cooperación orientada hacia los conocimientos, la transdisciplinariedad, la ciencia y los datos abiertos, la conectividad, la sustentabilidad y la digitalización, desde la perspectiva de considerar la educación superior como un bien público y social y un derecho humano fundamental, no solo a interior de cada país, sino a nivel regional y mundial.

Se vive así en un mundo interconectado en donde sería absurdo y superficial poner en marcha una política pública de gran altura y de tipo prospectivo, sin considerar la necesaria y permanente articulación de nuestro SES con la región y con el mundo. De la manera que esto se constituya y se comprenda, la misma será un factor de impacto multidimensional y multiplicador de los cambios que se desean y se requieren.

Con el objetivo de crear un Sistema Único de Educación Superior, con la definición de una estructura de operación del mismo a nivel local, estatal y nacional, con objetivos que recogen experiencias que pueden llegar a ser útiles como referencias comparadas, el gran debate que se ha abierto en la política pública educativa, sobre todo en el nivel en el que se ha centrado este trabajo, necesita llegar a remontar décadas de fracasos persistentes, la inmovilidad de instituciones que por sus precarias condiciones, por sus contantes conflictos internos, por la falta de recursos financieros o por la falta de un liderazgo que va más allá de un cargo de funcionarios en turno, alcance la sustentación de los principios enunciados y se logre concebir una estrategia de corto, mediano y largo plazos, con los suficientes recursos para llevarla a cabo, y se puedan articular iniciativas en los ámbitos de la enseñanza, del aprendizaje, de la organización y gestión de los conocimientos.

Lo anterior implica decidirse a construir, en una coyuntura inigualable, el modo contemporáneo de hacer la ciencia y la academia, desde la visión de una verdadera coordinación nacional que haga posible, por fin, poder contar en el país con un andamiaje interinstitucional de educación superior, de investigación, de cultura, en donde se promueva una sociedad en donde los conocimientos sean una verdadera fuente de trabajo compartido, inclusivo y colaborativo, intercultural y dinámico para alcanzar un nuevo desarrollo con bienestar, sin violencia y con la oportunidad de que los jóvenes y los adultos que lo quieran hacer, cuenten con las posibilidades del llegar a formarse como ciudadanos con una amplia cultura y civilidad.

La autonomía universitaria juega un papel central en las definiciones del rumbo y de los cambios que se emprendan a nivel sistémico y colaborativo, porque esta garantiza la definición de las prioridades y de las decisiones institucionales e interinstitucionales que hacen posible la transversalidad, la inclusión, la equidad, la interculturalidad y la diversidad en la trascendencia de los conocimientos que se aprenden y se producen, para llevar a cabo la sinergia entre las ciencias, la humanidades y la innovación desde ahora y para un mejor futuro.

La visión prospectiva que se requiere poner en el centro de la política de Estado en la educación superior, debe orientarse hacia la construcción y potenciación de las interacciones y de la coordinación regional e interregional. La internacionalización no solo se concibe ahora bajo la forma de acuerdos interinstitucionales, sino en acciones hacia adentro de las universidades e ies y hacia afuera de manera multilateral, tanto en el curriculum como en la investigación y la innovación colaborativa, en el uso y manejo de los datos abiertos y en las nuevas perspectivas de evaluación del trabajo académico desde su incidencia social, la interculturalidad, la vinculación con el contexto de aplicación y su complejidad, y la interdisciplina. Desde su autonomía y de su estructura, cada institución responderá de manera específica su participación en esta tendencia de articulación académica y de transformación.

La internacionalización y las redes, propician la creación y la solidez de comunidades de aprendizaje y de investigación-innovación colaborativas, impulsan alianzas y agendas vivas que contribuyen a enfrentar y solucionar problemas fundamentales del desarrollo o de la desigualdad, sobre la base de un valor que hoy es considerado como fundamental e incommensurable: la cooperación en los conocimientos y saberes, la inteligencia colectiva y la potencialidad de las instituciones de bien público y social. Los indicadores de impulso a la internacionalización son, entre otros, los siguientes: a) la colaboración y no la competitividad. Ni la meritocracia, ni los rankings, ni la acumulación de puntajes y mediciones estandarizadas son, hoy en día, aspectos centrales de la internacionalización, sino la participación horizontal y los proyectos de ciencia abierta; una integración por encima de la divergencia y la endogamia que logre superar las dificultades institucionales para poder articular proyectos de investigación comunes, títulos compartidos, la movilidad académica y estudiantil, proyectos de posgrado y tantos programas como puedan ser compartidos entre sí a nivel

nacional, regional o interregional; la horizontalidad en lugar de la singularidad, con el fin de generar y potenciar ambientes que son características de la vida académica de bien social, como el aprendizaje colaborativo, la investigación relacionada con problemas fundamentales de la sociedad y de las comunidades, el multilingüismo y la interculturalidad, el curriculum compartido, la ciencia abierta, la ciudadanía global y la sustentabilidad.

Así, de cara al futuro, los retos que se consideran en este trabajo, tanto para las IES y universidades, como para su organismo de convergencia de autoridades y tomadores de decisiones, como la ANUIES, y retomando algunos de sus principales postulados, serían, entre otros:

- Apuntalar la constitución de un Sistema Nacional de Universidades e IES (SNU);
- Alcanzar una tasa de matriculación universal, incluyente y equitativa, por encima del 50% de la TBE, para incluir a 7.3 millones de jóvenes en el grupo de edad escolar correspondiente que ese encuentran fuera, por diversas razones fuera de la ES. Esto implica, como se ha demostrado en distintos estudios, revertir la tendencia de favorecimiento de las elites de más altos ingresos socio-económicos, por una política de igualación de oportunidades para todas y todos;
- Articular acciones intersecretariales para desarrollar acciones transversales a favor del acceso, la permanencia y la sostenibilidad del crecimiento y transformación del SES. La separación de las tareas y acciones de las secretarías de Estado por separado, ya no resulta coherente para emprender este tipo de acciones concertadas, ya sea por localidades, por estados y a nivel nacional y regional, para contar con una perspectiva de planeación de corto, mediano y largo plazos y trayectorias por entidad de superación radical;
- El marco definido por la Ley General de ES también es un componente, necesario pero insuficiente, si no se ponen en marchas las iniciativas planteadas en esta, de manera continua y sostenida;
- La transformación de las universidades e IES hacia el futuro, no puede ocurrir si no hay una modificación sustancial de las curricula que re-basen de manera definitiva la actual oferta disciplinar y se construyan alternativas que se emparejen al actual paradigma del aprendizaje de formación integral y para toda la vida, y se articulen las áreas del conocimiento en procesos transdisciplinares. Este aspecto se indica en el documento más reciente de la ANUIES bajo el título general de alcanzar

“una formación integral para el desarrollo personal y profesional del estudiantado” (p. 72 y 74). Si a ello se le agrega la nueva perspectiva inter y transdisciplinar de las tareas de investigación, ello hace suponer que la meta de lograr cambios fundamentales en las IES y en las Universidades, por lo menos en las más importantes instituciones con las que cuenta el país, impulsaría un modelo de investigación-innovación, por encima de la mera docencia;

- Como es indispensable, la visión de futuro que se presenta, no podrá lograrse sin el incremento y la reorientación de los recursos financieros hacia el SES. Esto se establece de manera clara en la LGE (arts. 119-122; p. 78), pero esto debe reflejarse de manera sólida y transparente en las definiciones del ejercicio presupuestal año con año, y de manera plurianual, cuestión que, por el momento, no ha sucedido. El gran problema que se enfrenta, son las condiciones de contracción presupuestal, como ocurre en varios países del mundo, en donde las universidades se ven compelidas y obligadas a recurrir a la mercantilización de sus actividades, bajo modelo de gerencialismo y de cobros sucesivos hacia la sociedad, y de manera particular hacia los estudiantes, lo cual también repercute en la precarización laboral de la planta académica (arts. 119-122; p. 88);
- Uno de los temas cruciales hacia los próximos años es el de la infraestructura de las IES y universidades. Su mejoramiento integral debe ser prioritario si, como se ha anunciado, se crearán nuevas universidades en el país y se ampliará la capacidad del sistema de todas las IES. Sería verdaderamente gravoso que las nuevas instalaciones y las mejoras en infraestructura y en capacidad tecnológica siguiera el mismo modelo de escuelas de modelo de docencia. Desde las experiencias más exitosas a nivel mundial, las instalaciones universitarias se planifican desde entornos de sustentabilidad, de convivencia ciudadana, de construcción de espacios abiertos a la cultura y el deporte, de ciencia, tecnología e innovación y con una muy directa articulación de las tareas universitarias con las ciudades y sus entornos comunitarios, y de manera muy especial con la convergencia de los principales actores de los contextos de aplicación y desarrollo, quienes son los principales responsables, beneficiarios o agredidos por las edificaciones educativas. Este tema que tiene gran relevancia, la relación de las universidades con sus entornos urbanos, no es posible desarrollarlo aquí, pero debe

de ingresar en la perspectiva de un escenario de transformación de manera indiscutible;

- No puede existir ninguna universidad o IES que no goce de la autonomía universitaria, de la libertad de cátedra y de investigación. La autonomía es consustancial al quehacer académico y de conducción y liderazgo de las IES, cualquiera que esta sea. Esto no está considerado en la política pública, pero debe ser parte de la discusión fundamental para la transformación real de la vida de las IES y de las universidades en el país, de su gobernanza y de la confianza de la que gozan las universidades en el imaginario social, porque siguen siendo la garantía de contar con instituciones de bien público y social y de alta responsabilidad en el manejo de sus funciones esenciales;
- Integración solidaria y colaborativa a nivel regional. Este tema se establece de manera muy nítida en el reciente documento programático de la ANUIES (p. 108-109), pero se debe de pasar de las declaraciones a la acción, tal y como se presentó en la Declaración final de la CRES-5 de la UNESCO (Brasilia, 2024), para lograr un bloque de grandes perspectivas en la producción y transferencia de conocimientos respecto de la solución de los más ingentes problemas, por cierto comunes, de la región de América Latina y el Caribe. La calidad y pertinencia de las IES no está ya en los ámbitos nacionales, sino en los *glonacales*, dada la actual complejidad mundial en materia de conocimientos.

Conclusiones

En la perspectiva del impulso a una verdadera reforma educativa, y que este intento no vuelva a quedarse en el papel, en el discurso o sólo en las modificaciones de tipo formal y legislativo, se deberá garantizar y sustentar, con indicadores precisos de seguimiento y cumplimiento, de ahora al 2030, de los ODS (ONU, Objetivo No. 4) que sustenten una educación superior inclusiva, equitativa y de calidad, y que se alcance a organizar una plataforma social amplia de un aprendizaje para toda la vida y para todas y todos. Esto implicará reorientar la epistemología de las instituciones, sobre todo en las universidades públicas e IES de todo nivel hacia la investigación, el posgrado y la innovación con incidencia social, y también poder favorecer el desarrollo de procesos (experimentales y de experiencias de buenas

prácticas) que incidan en el cambio del actual paradigma de la enseñanza, la disciplinariedad y la precariedad académica hacia el paradigma del aprendizaje, de la producción de nuevos conocimientos y la innovación académica, a través de un nuevo modelo de gestión del conocimiento de carácter interdisciplinario, flexible, intercultural y democratizador;

El sentido fundamental de las leyes que se han propuesto y que han empezado a proponer un proceso de construcción de una nueva política de Estado, deben ser acompañadas de una estrategia de **articulación, fusión y gestión** de instituciones y universidades, centros e institutos tanto a nivel local, regional como nacional, de carácter trans e interdisciplinarios, con fondos orientados al mejoramiento constante de su infraestructura, de su operación y de su régimen académico, con el fin de propiciar la transferencia de conocimientos, habilidades y formaciones en los nuevos mercados laborales, en la perspectiva de los cambios que ya están presentes en la relación egreso-movilidad laboral por el impacto de las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y la redefinición y sustitución de puestos laborales profesionales.

De manera muy especial, se debe poner en el centro la acción colaborativa y transformadora de los docentes en el mejoramiento del conjunto del sistema educativo nacional, sobre todo para elevar las capacidades del sistema y de la calidad de los procesos de aprendizaje significativos de las nuevas generaciones. Esto implica la puesta en marcha de nuevos procesos de cambio en la formación de los profesores, de todos los niveles educativos; articular las Escuelas Normales y la UPN dentro de un sistema colaborativo universitario para promover una actualización permanente de un currículo de formación de los profesores y del magisterio nacional, junto a la dignificación de la carrera docente y de la elevación de sus niveles salariales a la par de los que existen en los profesionales mejor cotizados en el mercado laboral.

La tendencia a la internacionalización no debe verse constreñida a los acuerdos bilaterales o multilaterales con determinadas universidades o IES, sino como un factor central de colaboración y solidaridad en el ámbito de la ciencia, la tecnología y los conocimientos tanto hacia adentro como hacia afuera del país.

Referencias

- Álvarez Mendiola, Germán (2015). *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior, 1950-2015*. ANUIES, México.
- ANUIES (2020). *Plan de Desarrollo Institucional*. ANUIES, México.
- ANUIES (2024). *Compromiso Común por el Futuro de la Educación Superior Mexicana; trabajando una ruta al 2030*. ANUIES, México.
- Didriksson, Axel (2022). La nueva reforma educativa en México. Mim. Documento de Trabajo, IISUE, UNAM, México.
- Didriksson, Axel (2018), "Los (des) caminos de la educación superior latinoamericana: de la CRES 2008 a la construcción de un escenario de transformación". En: Meneghel, Stela Maria, Silve de Camargo, Murilo, Speller Paulo (Orgs). *De Havana a Córdoba: Duas Décadas de Educação Superior em América-Latina*. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Brasilia.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022). Dirección General de Desarrollo Curricular. Marco Curricular y Plan de Estudios 2022 de la Educación Básica Mexicana. SEP, Mim. (documento de trabajo). México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP)- Subsecretaria de Educación Superior. Ley General de Educación Superior. *Diario Oficial*, 18 de abril 2021. México.

Autoras y autores

Adrián Acosta Silva. Sociólogo por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Investigador Nacional nivel 3, Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI). Es miembro de comités editoriales de revistas como *Perfiles Latinoamericanos* (Flacso-México), y *Revista de la Educación Superior* (ANUIES). Sus libros más recientes son *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica* (Siglo XXI/UDUAL/U de G, México, 2020), y, en coordinación con Gilberto Guevara Niebla, *Educación: estrategias para la recuperación* (U. de G., 2021). Actualmente, desarrolla el proyecto “100 años de la Universidad de Guadalajara (1925-2025). Ideas, actores y política”. Asimismo, es coordinador académico del proyecto “Jalisco a futuro, 2050”, en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la U de G. Desde 2012 es colaborador quincenal del suplemento *Campus*, del diario *Milenio*.

Gloria del Castillo Alemán. Profesora Investigadora de Tiempo Completo y Directora General de la Flacso México. Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Flacso México, maestra en Políticas Públicas por la UAM-Xochimilco y licenciada en Ciencias Sociales por el ITAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores Nivel II, así como del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y de la Academia Mexicana de las Ciencias. Ganó el Premio a la “Mejor tesis de doctorado en el tema de educación superior”, otorgado por la ANUIES (2004). Ha dirigido distintos proyectos nacionales e internacionales sobre el análisis y desempeño de políticas educativas en el marco de reformas educativas en América Latina y México. Sus principales áreas de investigación son los avances teórico-metodológicos en el campo

de política pública, el cambio de políticas y el estudio de las políticas educativas en educación básica y superior, como uno de sus principales referentes empíricos. Una de sus últimas publicaciones es “Enfoques teóricos de Políticas Públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina”.

María Elena Pérez Campuzano. Doctora en Políticas Públicas por el CIDE, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, por la Flacso México y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la UAEMéx. Desde el año 2010 ha participado en diversos proyectos de investigación académica y en la formación de recursos humanos en instituciones públicas y privadas de educación superior como la UAEM, la Flacso-México, la UP, el COLTLAX, la UNIR y la URC. Durante el periodo 2021 y 2024 se desempeñó como Directora de área en la Subsecretaría de Educación Media Superior. Actualmente es docente en la Universidad Rosario Castellanos (URC), asesora para la elaboración de materiales educativos y evaluadora independiente de programas sociales y educativos. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra el artículo “Efectos de la supervisión escolar sobre la calidad educativa en el nivel de primaria y secundaria. Una revisión sistemática de la investigación”, el capítulo de libro *Blended Learning ¿Opción de formación postpandemia?* y el capítulo de libro “Fundamentos del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior (MCCEMS)”.

Germán Álvarez Mendiola. Sociólogo, Maestro y Doctor en Ciencias, Germán Álvarez Mendiola es profesor titular del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav, donde fungió como Jefe de Departamento de 2017 a 2022. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Fue Presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa COMIE y miembro del International Board del Higher Education Reform Group. Forma parte de consejos editoriales de diversas publicaciones. Su investigación se centra en políticas públicas, cambio organizacional y educación superior privada. Su publicación más reciente es el *Informe de la Educación Superior México 2024*, de la serie Informe Iberoamericano de Educación Superior, CINDA, donde ofrece un comprehensivo panorama de la educación superior mexicana de 2015 a la actualidad.

Angélica Buendía Espinoza. Profesora investigadora Titular “C” de tiempo completo en el Departamento de Producción Económica de la UAM Xochimilco, jefa del mismo de 2018 a 2022 y desde 2022 es Secretaria de la Unidad. Es doctora en Ciencias Sociales, Área Sociedad y Educación y maestra en Economía y Gestión del Cambio Tecnológico. Ha colaborado como personal administrativo, profesora y funcionario académico en instituciones de educación superior, públicas y privadas. Sus líneas de investigación son “Procesos de institucionalización y cambio en la educación superior”, “Análisis institucional del sistema universitario mexicano” y “Estudio y análisis comparado de las políticas públicas en la educación superior pública y privada”. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 3, de la Academia Mexicana de Ciencias y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, organismo del cual fue Presidenta en el periodo 2018-2019. Derivado de sus investigaciones ha realizado más de un centenar de publicaciones entre libros, capítulos de libros y artículos especializados, en editoriales y revistas de reconocido prestigio. Es columnista del periódico el Universal.

Carlos Iván Moreno Arellano. Doctor en Políticas Públicas en Educación por la Universidad de Illinois-Chicago. Es profesor en Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara-CUCEA y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SECIHTI). Sus investigaciones se centran en la gobernanza, el financiamiento y el cambio organizacional en la educación superior, y en la innovación educativa. Ha sido jefe de asesores en la Cámara de Diputados, asesor especial en la Subsecretaría de Educación Superior, e integrante de la comisión de financiamiento de la ANUIES. Es editor general de la revista Educación Superior y Sociedad de la UNESCO.

Diego Cedillo Morales. Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y Maestro en Políticas y Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Cuenta con una especialidad en Política y Gestión Educativa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México. Sus intereses de investigación incluyen las finanzas públicas, la administración y gestión pública, y la política educativa. Es profesor del Departamento de Economía y Ciencias Políticas del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.

Sylvie Didou Aupetit. Es doctora en Ciencias Sociales por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, y en Lingüística y literatura por la Sorbonne, Francia. Es académica de tiempo completo en el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-Cinvestav), Instituto Politécnico Nacional, en México, investigadora emérita en el Sistema Nacional de Investigadores y titular de la Cátedra UNESCO/Cinvestav sobre Globalización y Educación. Ha fundado redes y observatorios internacionales, como la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas (RIMAC) con apoyo del CONACYT. Ha recibido recursos de organismos internacionales (UNESCO/IESALC/OEA/Fundación Ford/PNUD) y nacionales para coordinar proyectos colectivos sobre Internacionalización, Equidad e Interculturalidad en Educación Superior. Publica mensualmente desde 2019 una columna de opinión en el Suplemento Campus, Milenio. Su último libro fue editado por la ANUIES, en 2022, con el título *Los Institutos Tecnológicos en México: statu quo, reformas y reconfiguraciones 2010-2020*.

Pedro Flores Crespo. Docente de la Universidad Autónoma de Querétaro y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor visitante en Harvard, York, Inglaterra y en la Fundación Pablo VI de Madrid, España. Sus principales temas de investigación son el análisis de las políticas educativas y la relación entre educación y desarrollo. Su trabajo de investigación se ha relacionado con los procesos de políticas: fue Secretario Técnico del Consejo de Especialistas de la SEP y creo el Laboratorio de Política Educativa. Dirigió las revistas Interamericana de Educación de Adultos y la Mexicana de Investigación Educativa. Mantiene su columna “Universidad Crítica” en el Sol de México y en 2024, fue admitido como miembro regular de la Academia Mexicana de las Ciencias. Su próximo libro se intitula *¿Por qué fallan las políticas educativas? Análisis del sexenio 2018-2024* (ANUIES).

Roberto Rodríguez Gómez-Guerra. Doctor en sociología por El Colegio de México. Investigador Titular en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 3, así como miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autor de numerosos artículos, capítulos y ensayos sobre temas de educación superior. Forma parte de diversos comités y consejos editoriales de revistas especializadas en educación. En 2024 obtuvo el premio ANUIES por

Aportaciones Académicas en Educación Superior. Actualmente, es director del Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior (PUEES) de la UNAM.

Miguel Alejandro González Ledesma. Investigador Asociado “C” del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIISUE) y miembro del Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior (PUEES) de la UNAM. Actualmente, es coordinador del Observatorio de Políticas Educativas 2024-2030 del IIISUE. Es Doctor en Ciencias Políticas por la Scuola Normale Superiore di Pisa (SNS), Italia. Se desempeña como docente en la Licenciatura y el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, donde imparte cursos sobre Geopolítica, Teoría Política y Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Es Investigador Nacional Nivel 1, Asociado Titular del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y miembro de la International Public Policy Association (IPPA). Actualmente, trabaja en dos proyectos de investigación interrelacionados: “Desigualdad, exclusión y vulnerabilidad en las políticas públicas de educación superior en México. ¿De la administración de la pobreza a la justicia social?” Y el proyecto PAPIIT, “Gobierno y gobernanza de la desigualdad en la educación superior en México y América Latina. Rutas para un análisis crítico desde las políticas públicas”.

Axel Didriksson Takayanagui. Obtuvo la licenciatura en Sociología en 1978, el grado de maestro en Estudios Latinoamericanos en 1984, y el de doctor en Economía con mención honorífica en 1993, todos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, cuenta con el nivel “C” dentro del Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (PRIDE) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología con el nivel III.

ANUIES: 75 años. Herencias, presentes y futuros
Se terminó de imprimir en LITOGRAFÍA VERSANT, S.A. de C.V.
Juan Aguilar y López 28, Col. Churubusco,
Del. Coyoacán, C.P. 04120. CDMX.
En el mes de noviembre de 2025.
100 ejemplares

En 2025 se cumplen 75 años de la fundación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Son tres cuartos de siglo de una organización dedicada al desarrollo de la educación superior en el país. Se trata de un momento relevante para destacar los logros y las aportaciones de la Asociación al crecimiento de este tipo educativo y una oportunidad para identificar sus déficits y sus futuros en un contexto complejo, donde los retos y desafíos se multiplican de manera acelerada.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior



ISBN 978-607-451-285-4