



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Filosofía y Letras | Licenciatura en Procesos Educativos

**Definición de las políticas educativas propuestas por la coalición Juntos Haremos Historia. El Plan de Nación y los acuerdos en la Cámara de Diputados 2018-2019**

Tesis para optar por el grado de  
**Licenciada en Procesos Educativos**

Presentan

**Sarai Aguilar González**  
**Brenda Lucero Flores Solano**

Directora

Dra. Karla Villaseñor Palma

Co-Director

Dr. Jesús Márquez Carrillo

Puebla, noviembre 2020





Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
Facultad de Filosofía y Letras | Licenciatura en Procesos Educativos

# **Definición de las políticas educativas propuestas por la coalición Juntos Haremos Historia. El Plan de Nación y los acuerdos en la Cámara de Diputados 2018-2019**

Tesis para optar por el grado de  
**Licenciada en Procesos Educativos**

Presentan  
**Sarai Aguilar González**  
**Brenda Lucero Flores Solano**

Directora  
Dra. Karla Villaseñor Palma  
Co-Director  
Dr. Jesús Márquez Carrillo

Puebla, noviembre 2020

## **Agradecimientos Sarai**

A mi abuelita Mago por ser el ejemplo más grande en esta vida para mí.

A mis padres Lucrecia y Gabino por brindarme un hogar lleno de amor, por su ejemplo de perseverancia, por sus consejos, valores y principios que me han guiado y me acompañarán a lo largo de mi vida.

A mis hermanos Oscar, Martin y Andrea por crecer conmigo, ser mis cómplices y acompañarme durante tantas noches de desvelo.

A toda mi familia, les debo un pedazo de este triunfo a cada uno.

A Edgar por su cariño, por creer en mí e impulsarme a alcanzar todos mis sueños.

A Brenda por su maravillosa entrega y dedicación para lograr este sueño mutuo.

A Elvia y Zacknictek por estar siempre para mí y demostrarme su cariño.

## **Agradecimientos Brenda**

A mis padres Cristina y Domingo por acompañarme con amor en mi trayectoria académica. Mamá, gracias por ser un ejemplo de dedicación, inteligencia y fortaleza. Papá, gracias por recordarme siempre lo importante que son la bondad y la solidaridad, gracias porque cuando pienso en un hombre bueno en realidad pienso en ti.

A mis hermanos Andrea y Daniel por llenar mi vida de alegría, a veces más de la que deberían, gracias por ser mi complemento y ayudarme a crear las mejores experiencias.

A Citlalli, Brenda y Katy por ser mi segunda familia, gracias por todos los momentos felices que hemos compartido, así como el amor que siempre me han demostrado.

A Edgar por confiar en mí, ser atento y apoyarme siempre.

A Sari por impulsarme a participar en diversas actividades académicas y ser la mejor compañera de tesis.

A mis amigos por estar a mi lado durante este tiempo, en especial a Elvi, Zack, Abdi y Yunitos.

Agradecemos a nuestros directores de tesis por confiar en nosotras, por acompañarnos en el proceso y darle claridad y dirección a nuestras ideas.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

|  |    |
|--|----|
| Presentación   | 6  |
| Capítulo I. Planteamiento del problema   | 7  |
| 1.1 Antecedentes   | 7  |
| 1.2 Enunciado del problema   | 11 |
| 1.3 Preguntas de investigación   | 11 |
| 1.4 Justificación  | 12 |
| 1.5 Objetivos de Investigación   | 13 |
| Objetivo general   | 13 |
| Objetivos específicos  | 13 |
| Capítulo II. Marco teórico   | 15 |
| 2.1 Política y gobernabilidad  | 15 |
| 2.1.1 Política, política pública y acciones de gobierno  | 15 |
| 2.2 Gobernabilidad y Gobernanza  | 19 |
| 2.3 Creación de políticas públicas   | 21 |
| 2.4 Política educativa   | 29 |
| 2.4.1 Concepto de política educativa   | 29 |
| 2.4.2 Componentes de la política educativa   | 29 |
| 2.5 Equidad y universalidad desde la Política Pública  | 33 |
| 2.5.1 Equidad  | 33 |
| 2.5.2 Universalidad  | 33 |
| 2.6 Política educativa en el contexto mexicano   | 34 |
| 2.6.1 Antecedentes en equidad y universalidad en el sexenio 2013- 2018                         | 34 |
| 2.7 Bases legales: Constitución Mexicana, Ley General de Educación y Ley de Educación Superior | 37 |
| 2.7.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos                                    | 37 |
| 2.7.2 Artículo tercero constitucional  | 38 |

|  |    |
|--|----|
| 2.7.3 Ley General de Educación   | 38 |
| 2.7.4 Ley General de Educación Superior  | 39 |
| 2.8 Política educativa en los planes: proyecto de nación y Plan Nacional de Desarrollo | 39 |
| 2.8.1 Proyecto de Nación   | 39 |
| 2.8.2 Plan Nacional de Desarrollo  | 40 |
| Capítulo III. Marco Empírico   | 41 |
| 3. 1 Diseño del estudio  | 41 |
| 3.2 Fuentes  | 43 |
| Cap. IV Resultados del Marco Empírico  | 46 |
| 4.1 Antecedentes   | 46 |
| 4.2 Equidad  | 48 |
| 4.2.1 Antecedentes   | 48 |
| 4.2.2 Marco Jurídico   | 49 |
| 4.2.3 Debate de las Políticas  | 58 |
| 4.3 Universalidad  | 60 |
| 4.3.1 Antecedentes   | 60 |
| 4.3.2 Marco Jurídico   | 62 |
| 4.3.3 Debate de las políticas  | 66 |
| 4.4 Informe de gobierno  | 80 |
| Capítulo. V Conclusiones   | 83 |
| 5.1 Conclusiones generales   | 83 |
| 5.2 Equidad  | 86 |
| 5.3 Universalidad  | 89 |
| 5.4 Propuestas y Futuras Líneas de Investigación                                       | 93 |
| Referencias  | 95 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1. Partidos que conforman la Coalición Juntos Haremos Historia | 7  |
| Figura 2. Composición de la Cámara de Diputados por partido político  | 10 |
| Figura 3. Proceso de creación de políticas públicas                   | 22 |
| Figura 4. Fases de la definición del problema público                 | 24 |
| Figura 5. Componentes de la política educativa                        | 30 |
| Figura 6. Ámbitos de incidencia de las políticas educativas           | 32 |
| Figura 7. Fuentes utilizadas para la revisión documental              | 44 |
| Figura 8. Compromisos de campaña para educación superior              | 47 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Diferencias entre polity, politics y policy   | 17 |
| Tabla 2. Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad   | 21 |
| Tabla 3. Diferentes posturas en la toma de decisión para la creación de políticas públicas   | 25 |
| Tabla 4. Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas   | 26 |
| Tabla 5. Evolución del porcentaje de cobertura durante el sexenio 2013-2018  | 36 |
| Tabla 6. Concepto de equidad en la Ley General de Educación  | 51 |
| Tabla 7. Concepto de gratuidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos   | 52 |
| Tabla 8. Concepto de gratuidad en la Ley General de Educación  | 54 |
| Tabla 9. Concepto de equidad en el Anteproyecto de Ley General de Educación Superior   | 57 |
| Tabla 10. Universalidad en el marco jurídico   | 65 |
| Tabla 11. Cobertura en comunicación de la política   | 70 |
| Tabla 12. Becas en la comunicación de la política  | 74 |
| Tabla 13. Universidades para el Bienestar en comunicación de la política   | 79 |
| Tabla 14. Cambios en materia de política educativa respecto a equidad y universalidad durante el primer año de gobierno  | 83 |
| Tabla 15. Concreción de las propuestas de campaña relacionadas con equidad y universalidad en la política educativa del nivel superior durante el primer año de gobierno | 84 |
| Tabla 16. Criterios que definen la elección e implementación de las políticas en materia de equidad y universalidad en el nivel de educación superior                    | 85 |

|  |    |
|--|----|
| Tabla 17. Opinión de expertos y medios informativos acerca de la atención brindada por el gobierno a la educación superior en los ámbitos de equidad y universalidad | 86 |
| Tabla 18. Contraste del concepto equidad en las dimensiones de la política: politics, policy y polity  | 88 |
| Tabla 19. Contraste del concepto universalidad en las dimensiones de la política: politics, policy y polity  | 92 |

## Presentación

Esta investigación tuvo como propósito dar seguimiento a las políticas educativas en materia de equidad y universalidad planteadas desde un inicio por la Coalición Juntos haremos Historia y durante su proceso de formulación a lo largo del periodo correspondiente del 1 de diciembre de 2018 al 1 de diciembre de 2019. Este seguimiento se realizó desde el paradigma del construccionismo social y con un enfoque cualitativo.

El trabajo que presentamos contiene cinco apartados. El primer apartado corresponde a la contextualización y definición del problema, se presentan las ideas que anteceden a la construcción de las políticas. Además de las preguntas y objetivos que sirven como base para la realización de esta investigación.

El segundo apartado establece los fundamentos teóricos relacionados con la creación de la política pública, así como la definición de los conceptos de equidad y universalidad dentro de la misma. En este se consideran también las bases legales de la política en México.

El tercer apartado expone la forma en que esta investigación es realizada, y plantea de manera más específica la metodología, las fuentes y las estrategias a abordar.

El cuarto apartado presenta los diferentes momentos de la creación de política educativa, contrastando los discursos políticos y la materialización de las políticas educativas en el marco legal.

El quinto apartado plantea los hallazgos más significativos en los aspectos de equidad y universalidad, así como propuestas y futuras líneas de investigación.



## Capítulo I. Planteamiento del problema

El capítulo I presenta un panorama general del contexto que permite conocer el origen del problema a analizar, así como su definición, a su vez se presentan las propuestas que anteceden a la construcción de las políticas educativas. También contiene las preguntas y objetivos que guían la construcción de esta investigación.

### 1.1 Antecedentes

En diciembre de 2017 se llevó a cabo el registro de precandidatos a la presidencia de México, registrándose así Andrés Manuel López Obrador (AMLO) quien tomaría protesta el 18 de febrero de 2018 como candidato a la Presidencia de la República de la Coalición “Juntos Haremos Historia” conformada por el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) (INE, 2018). Posterior a esto, Andrés Manuel inició su campaña durante la cual dio a conocer sus principales propuestas.

**Figura 1. Partidos que conforman la Coalición Juntos Haremos Historia**



Diario Oficial de la Federación (2017)

Para el presidente Andrés Manuel López Obrador, electo en 2018, un tema prioritario en la agenda de la administración 2018-2024 es la educación. En su propuesta de campaña

presentada en Guelatao, Oaxaca, el 12 de mayo de 2018 presentó 10 compromisos por la educación, los cuales se enuncian a continuación:

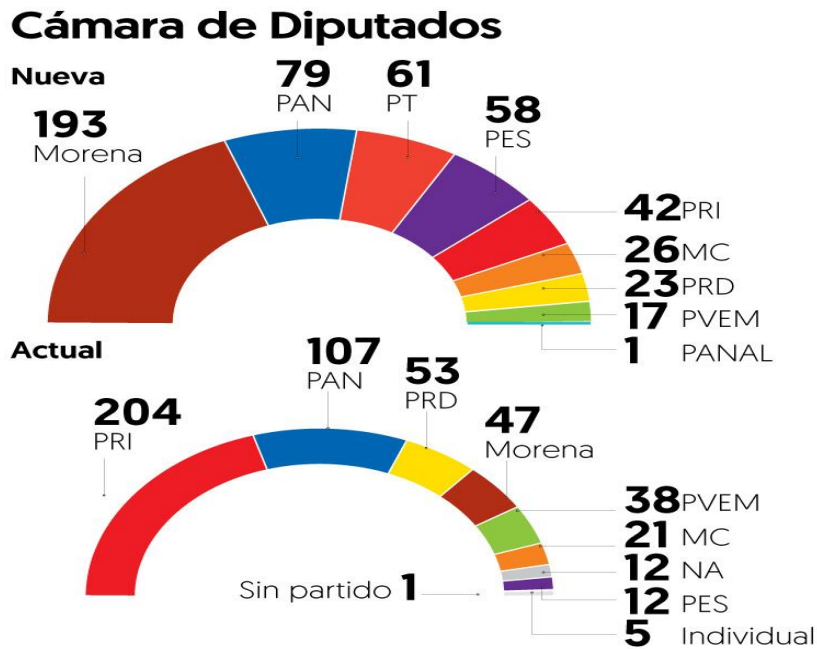
1. Vamos a fortalecer la educación pública gratuita y de calidad en todos los niveles escolares, bajo la premisa de que la educación no es un privilegio es un derecho del pueblo
2. Alimentación en todas las escuelas de educación básica de las zonas pobres y marginadas del país. Además de becas para nivel medio superior para evitar la deserción escolar.
3. Beca para estudiantes universitarios de familias de escasos recursos.
4. No habrá rechazados en las universidades.
5. Fortalecimiento de las Escuelas Normales y a la Universidad Pedagógica Nacional para actualizar los métodos de enseñanza, aprendizaje y mejorar la calidad de la educación.
6. Cancelación de la Reforma Educativa.
7. Participación real y conjunta de todos los actores educativos.
8. El gobierno no intervendrá en la vida interna de sus organizaciones para garantizar una plena democracia sindical. Democracia como forma de vida y como forma de gobierno.
9. Se retomarán las propuestas alternativas de educación que cada entidad federativa ha impulsado. Además se apoyará la educación indígena, respetando y preservando las lenguas, las tradiciones, las costumbres, el medio ambiente y la organización social comunitaria.
10. Se suspenderán las cuotas que pagan los padres de familia para el mantenimiento de las escuelas y el gobierno destinará, de manera directa, recursos con estos propósitos a los consejos escolares de participación social. (Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, 2018).

Además, durante el periodo de campaña López Obrador evidenció constantemente su interés por brindar apoyo a los jóvenes a través de programas, becas y el incremento de oportunidades para éstos pues con ello busca, “convertir a México en una potencia económica con trabajo, justicia y paz. Nunca más los jóvenes van a ser olvidados” (López Obrador, 6 de abril 2018), de igual manera mostró la intención de apoyar a las mujeres estudiantes. Esas propuestas fueron presentadas ante diversos medios y en diferentes espacios en los que hubo oportunidad, tales como debates y entrevistas.

El 1° de julio de 2018, una vez finalizado el periodo de campañas políticas, se llevo a cabo la jornada electoral en la cual López Obrador resultara electo al contar con más del 50%

de los votos. De igual manera, durante esa jornada se eligieron a Senadores y Diputados, nuevamente los representantes elegidos por la población fueron predominantemente los pertenecientes a la Coalición Juntos Haremos Historia, dichos acontecimientos resaltan las condiciones en las que AMLO inicia su gobierno, pues no solo cuenta con una aprobación inigualable, sino que además cuenta con la mayoría en las Cámaras.

Figura 2. Composición de la Cámara de Diputados por partido político



### Composición de la Cámara de diputados

|        | Mayoría | Pluris | TOTAL |
|--------|---------|--------|-------|
| PAN    | 38      | 41     | 79    |
| PRI    | 6       | 36     | 42    |
| PRD    | 11      | 12     | 23    |
| PVEM   | 7       | 10     | 17    |
| PT     | 54      | 7      | 61    |
| MC     | 16      | 10     | 26    |
| PANAL  | 1       | 0      | 1     |
| MORENA | 109     | 84     | 193   |
| PES    | 58      | 0      | 58    |

Fuente: PREP y Oráculos

Fuente: El Financiero (3 de julio de 2018)

## **1.2 Enunciado del problema**

En el marco de las propuestas enunciadas por el candidato a la presidencia de la República Mexicana, en materia de Educación Superior se propuso construir nuevas políticas que pudieran sustituir a las existentes, lo que provocó el establecimiento de diversas posturas por parte de políticos, críticos, así como académicos acerca de la viabilidad de las propuestas y de la posibilidad de transformarlas en política educativa para atender a las necesidades educativas de México. Como estudiantes de la Licenciatura en Procesos Educativos, consideramos relevante realizar un seguimiento de las promesas de campaña y de las propuestas en materia de equidad y universalidad en la Educación Superior durante el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

## **1.3 Preguntas de investigación**

- ¿Qué cambios en materia de política educativa respecto a equidad y universalidad se presentan en el primer año de gobierno?
- ¿Cómo se concretan las propuestas de campaña relacionadas con equidad y universalidad en la política educativa del nivel superior durante el primer año de gobierno?
- ¿Cuáles son los criterios que definen la elección e implementación de las políticas en materia de equidad y universalidad en el nivel de educación superior?
- ¿Qué dicen los expertos y medios informativos acerca de la atención brindada por el gobierno a la educación superior en los ámbitos de equidad y universalidad?

## 1.4 Justificación

El interés por realizar el análisis sobre las políticas educativas en materia de equidad y universalidad implementadas en el primer año del sexenio 2018-2024 surge ante las particularidades de las propuestas que Andrés Manuel López Obrador, quien encabeza la Coalición Juntos Haremos Historia y que presentó durante su campaña como candidato a la presidencia en 2018, pues dichas propuestas han ocasionado controversia entre los principales agentes de la educación y todos los interesados en el ámbito educativo.

De igual manera, se considera pertinente la realización del análisis puesto que las propuestas del ahora presidente para la atención en particular del nivel superior han resultado en su mayoría innovadoras y un tanto polémicas, en especial las relacionadas con otorgar apoyos económicos, la intención de ampliar la cobertura y de hablar de gratuidad educativa.

Por otra parte, analizar las transformaciones que ocurren en México en materia de política educativa en el nivel superior debe ser fundamental para identificar las prioridades en el ámbito educativo durante el primer año de gobierno. También es importante mantenerse informado sobre las modificaciones que se realizan a algunas políticas educativas ya existentes para poder evaluar los beneficios y el impacto en el contexto educativo mexicano.

Es importante mencionar que el seguimiento a las acciones que realiza el gobierno en el nivel superior brinda la oportunidad de reconocer el vínculo que se genera entre el sistema educativo y la sociedad.

Además, es significativo analizar los cambios en materia de política educativa ya que dicha acción permite reconocer la pertinencia de las propuestas antes mencionadas al atender las demandas de diferentes agentes así como los organismos involucrados y a su vez cómo

estos deberán modificar ciertas prácticas o funciones como consecuencia de los acuerdos establecidos por el poder legislativo.

A partir de esta justificación y de las preguntas, hemos definido el siguiente objetivo de investigación.

## **1.5 Objetivos de Investigación**

### **Objetivo general**

Analizar la definición de las políticas educativas de Andrés Manuel López Obrador durante el primer año de gobierno en materia de equidad y universalidad, mediante el contraste entre el Plan de Nación y los acuerdos de la Cámara de Diputados, con el propósito de mostrar una perspectiva entre las propuestas de campaña referentes al nivel superior y su materialización en un nuevo marco jurídico.

### **Objetivos específicos**

1. Identificar las propuestas para la atención a equidad y universalidad en el nivel superior expuestas en campaña que se implementan como políticas educativas durante los primeros 12 meses del sexenio 2018-2020, a través de la revisión de documentos oficiales para corroborar la legitimidad de las nuevas políticas educativas.
2. Reconocer los criterios que definirán la elección de propuestas e implementación de políticas educativas sobre equidad y universalidad, a través del seguimiento de estas con el fin de valorar su capacidad de ejecución
3. Conocer la opinión de algunos referentes informativos en el país acerca de las acciones efectuadas por el gobierno en materia de equidad y universalidad, a través de la

información que aportan los medios de comunicación, para contar con una perspectiva general.



## Capítulo II. Marco teórico

En el capítulo II se establece los fundamentos teóricos relacionados con la creación de la política y los conceptos derivados de ella, sobre todo en relación al ámbito educativo, así como la definición de los términos de equidad y universalidad dentro de la misma. En este se consideran también las bases legales de la política en México, tales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación, Ley General de Educación Superior, Proyecto de Nación y Plan Nacional de Desarrollo.

### 2.1 Política y gobernabilidad

#### 2.1.1 Política, política pública y acciones de gobierno

En México, la palabra *política* suele ser utilizada para hacer referencia a diversas dimensiones de esta, debido a que en el idioma español no se cuenta con otras variaciones, en cambio, en el idioma inglés se utilizan diferentes conceptos que corresponden a cierto nivel de la política. La dimensión más amplia refiere al concepto de *polity*, entendido como “el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político. Esta dimensión comprende el análisis del Estado, el sistema político y el régimen político” (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013, p.56).

El segundo nivel de política corresponde al concepto de *politics*, el cual es utilizado de forma común al mencionar situaciones políticas pues se asocia al lenguaje cotidiano y sobre esto Jaime, et al. (2013) asegura que la dimensión:

se vincula estrechamente con fenómenos como la lucha por el poder; la estructura del conflicto político y social; el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), así como sus mapas cognitivos (valores e ideologías), intereses y preferencias; la movilización de recursos (políticos, económicos y simbólicos); y los procesos de negociación y cooperación que se ponen en marcha con el propósito de reproducir o alterar determinadas situaciones de poder (p.56).

Es el término que se utiliza con mayor frecuencia en diversos contextos debido a que, como se puede notar en la cita anterior integra aspectos que por mucho tiempo las personas han considerado esenciales cuando se habla de política de manera general, sobre todo porque se encuentra relacionado con prácticas comunes que se realizan para lograr el control del poder, por ejemplo; el juego electoral, los debates, entre otras actividades relacionadas con la ocupación de cargos.

El tercer nivel es *policy* (o *policies*), mismo que se refiere a la dimensión de la política que se analiza en este trabajo. La definición que ofrece Jaime, et al. (2013) plantea lo siguiente:

se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno). En este nivel el interés se dirige a los objetivos que las políticas públicas persiguen, pero también a los resultados e impactos que las mismas efectivamente producen en la sociedad, reproduciendo situaciones preexistentes o alterándolas radicalmente. (p.56)

Después de especificar el nivel de la política que se considera en este trabajo, se debe tener claridad sobre lo que significa política desde la dimensión que se contempla y diferenciarlo de las acciones de gobierno, pues muchas veces la política es concebida en general como las decisiones que toma el gobierno y que repercuten directamente en la sociedad; esto en gran medida es cierto, sin embargo es aún más complejo que eso, pues Ball (como se citó en Espinoza, 2009) nos dice que “la política representa la declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas

de acción” (p.3)., es decir, la política parte de las demandas de la sociedad en la que se generan y busca incidir en aspectos fundamentales que tienen un valor positivo para esta.

**Tabla 1. Diferencias entre polity, politics y policy**

| <b>Características</b> | <b>Polity</b>  | <b>Politics</b>                                   | <b>Policy/ Políticas</b>   |
|------------------------|--|---|--|
| ¿Qué representa?       | Instituciones y reglas   | Situaciones políticas en el lenguaje cotidiano    | Acciones o decisiones  |
| ¿Cuál es su objetivo?  | La parte operacional de la política  | Lucha de poderes                                  | Resolución de problemas públicos   |
| Ejemplos               | Cámara de diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, etc. | Propuestas de campaña, elecciones y debates, etc. | Estrategia para la ampliación de cobertura en educación superior, programa de becas para apoyo a estudiantes de escasos recursos, etc. |

Fuente: elaboración propia a partir de Jaime, et al. (2013)

Además, aún cuando se relaciona el concepto de *acciones de gobierno* con la política y en específico con el término de política pública, se requiere precisar que no se trata de sinónimos pues no cuentan con el mismo nivel de complejidad e impacto. Como se plantea en párrafos posteriores, las políticas públicas son acciones del Estado y funcionan como uno de los medios que permiten la interacción entre los agentes que lo conforman, mientras que las

acciones de gobierno tendrían que relacionarse con una política de índole gubernamental debido a que suelen ser acciones desarrolladas por la gestión que se encuentra en el poder, buscan atender situaciones particulares y son a corto plazo.

Una vez que se ha aclarado lo anterior, se entiende que del término política se deriva la política pública, la cual se plantea como una serie de acciones que son analizadas por un conjunto de actores o agentes políticos que buscan dar solución a problemáticas presentes en la sociedad, en palabras de Dunn (citado en Espinoza, 2009) las políticas públicas “son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras” (p.3)., por lo que representan una serie de acciones en favor de brindar condiciones óptimas de una vida digna a los integrantes de la sociedad.

Por su parte, Oszlak y O’Donnell (citado en Jaime, et al. 2013), mencionan que las políticas públicas corresponden a “acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p. 58), evidenciando que la política pública debe responder a una meta clara y específica, los representantes de gobierno deben participar en todo el proceso y estas políticas deben emerger como una respuesta a demandas o necesidades significativas para la población en cualquier ámbito que así lo requiera.

En cuanto a las principales características de las políticas públicas, Aguilar Villanueva (citado en Jaime, et al, 2013) identifica la presencia de un componente de autoridad (institucional) que les otorgue legitimidad; un componente decisional, que se resume en la toma de una decisión para actuar o no hacerlo; un componente conductual, dado que las

políticas generan acciones y comportamientos de los diferentes actores involucrados, por último; un componente causal, es decir, el resultado esperado.

De igual manera, entre otras características según Aguilar (2012) destacan que sus objetivos responden a intereses públicos; la participación ciudadana, la toma de decisiones bajo rubros de legalidad; la evaluación de la política por la administración pública; la integran dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas; requiere de un proceso pues es más que una toma de decisión; también es valorativa y técnica al busca generar una situación social deseada.

En contraste se menciona que aquello que no caracteriza a las políticas públicas es que sean únicamente gubernamentales, pues “no es un plan holístico, que pretende abarcar todo el campo de acción de la sociedad y que toma en consideración sólo la acción del gobierno, al que considera el actor determinante en la definición del sentido de dirección de la sociedad y en su realización” (Aguilar, 2012, p. 18).

## **2.2 Gobernabilidad y Gobernanza**

Otros conceptos que deben retomarse para el análisis de las políticas públicas son gobernabilidad y gobernanza ya que se relacionan con la forma en la que se toman decisiones para la creación de políticas, además, es importante tomar en cuenta que dependiendo del enfoque desde el que surjan ya sea desde el de gobernanza o el de gobernabilidad tendrán un objetivo específico y una forma particular de implementarse, ya que aunque son conceptos que se encuentran vinculados mantienen ciertas diferencias.

Se habla de gobernanza cuando "múltiples personas y organizaciones participan en la toma de decisiones de un sistema político, expresando intereses, demandas e influyendo en cómo se adoptan dichas decisiones y cómo se diseñan las políticas públicas" (Carrera,

Villafuerte, y Ricárdez, 2017, p. 39). De esta manera, se puede ver que al haber gobernanza los agentes toman decisiones en conjunto sin delegarle la responsabilidad a un solo actor de la política, por lo que estas ya no sólo se implementan para atender a los intereses de un rubro de la sociedad, sino a necesidades locales y en ciertos casos incluso globales.

La gobernabilidad y su contraste (la ingobernabilidad) tienen según Aguilar (2017)

una denotación específica cuando refieren a problemas sociales específicos o particulares (ambientales, de salud, de seguridad, de educación, laborales...) que el gobierno atiende y cuyas acciones tienen el efecto de gobernarlos, regularlos, controlarlos o, en sentido contrario, que el gobierno atiende, pero sin que sus acciones tengan efecto y sean más bien inapropiadas, no modifiquen sus aspectos negativos, no controlen el problema y tal vez lo agraven y extiendan. (p. 34)

Por ello, es posible entender cómo desde la gobernabilidad los representantes políticos se interesan por crear políticas públicas que atiendan problemas o necesidades expuestas por sus gobernados, ejemplo de ello, es el proceso en el que las necesidades del rubro de la educación se hacen evidentes, surgiendo la posibilidad de crear las políticas educativas que según los diseñadores, gestores y encargados de la implementación consideren viables.

Aguilar (2017) también menciona que el nivel de gobernabilidad alcanzado se encuentra estrechamente relacionado con el impacto que las respuestas del gobierno tienen ante los contextos en los que interviene y que el impacto muchas veces tiene que ver con la dimensión del problema, pues existen problemas que resultan ingobernables. Esto permite reconocer que para analizar ciertos elementos de alguna política se requieren considerar aspectos puntuales ya que siempre hay elementos externos que inciden en el logro o fracaso de una política pública.

**Tabla 2. Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad**

| <b>Características</b> | <b>Gobernanza</b>  | <b>Gobernabilidad</b>   |
|------------------------|--|---|
| Participantes          | Diferentes actores (personas, organizaciones, gobierno, etc)                     | Gobierno, diseñadores, gestores, etc.                           |
| Objetivo               | Toma de decisiones de manera conjunta para la construcción de políticas públicas | Creación de políticas para resolver problemas de los gobernados |

Fuente: elaboración propia a partir de Carrera, Villafuerte, y Ricárdez (2017)

## 2.3 Creación de políticas públicas

Anteriormente se ha mencionado que las Políticas Públicas implican un proceso, de esta manera corresponde enunciar los pasos para la creación de políticas públicas, la forma en la que se denomina cada uno es diferente según el autor que se considere. Aguilar (2012) enlista 7 pasos u operaciones que integran la Política pública “1. La formación de la agenda; 2. La definición del problema público; 3. La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema; 4. La decisión o la selección entre opciones; 5. La comunicación de la política; 6. La implementación de la política; 7. La evaluación de la política” (p. 23).

**Figura 3. Proceso de creación de políticas públicas**



Fuente: elaboración propia a partir de Aguilar (2012)

Los pasos enunciados contribuyen a que las políticas públicas logren ser consideradas de carácter público, contar con un alto nivel de realismo y ser eficaces. En las primeras fases se consideran todas las posibilidades, tanto del problema como de las posibles soluciones, incluso se analiza si se debe actuar o no, esto lleva a una toma de decisión que posteriormente deberá ser difundida, aplicada y contar con el seguimiento pertinente, procurando que se cumplan las características de una política de carácter público.



A continuación se exponen los aspectos esenciales de cada fase: la primera fase denominada *formación de la agenda*, que corresponde a un “proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe ser objeto de una política pública” (Aguilar, 2012, p. 33)., en esta etapa se reconoce cuáles son las situaciones de interés de la población, se valora el nivel de emergencia para atender los problemas o necesidades detectadas y se decide cuales se establecen como prioritarios en la gestión del gobierno.

Esta primera etapa funciona como una guía para la creación de la política, al mismo tiempo que permite que el gobierno tenga conocimiento de los actores sociales que resultan prioritarios según las necesidades identificadas, además, determinar cuáles son esos grupos propiciará una mejor pertinencia de las futuras políticas y con ello se garantiza que tengan mayor impacto y duración.

Cabe aclarar que existe una distinción realizada por Cobb y Elder (como se citó en Jaime et al., 2013) entre agenda sistémica o pública y agenda gubernamental o institucional, misma que permite entender mejor la importancia de la agenda gubernamental:

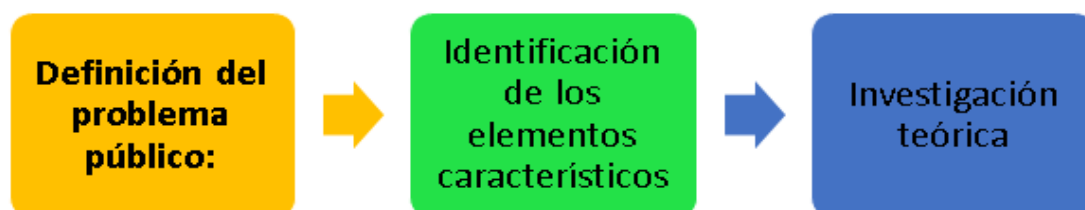
mientras la agenda sistémica se compone de todos aquellos hechos que han sido definidos como problemas públicos por los miembros de la comunidad política, la agenda gubernamental está integrada solamente por aquellos problemas públicos que efectivamente han sido aceptados como tales por los decisores de política. A su vez, es preciso señalar que no todos los problemas calificados como públicos por la sociedad necesariamente se incorporan a la agenda de gobierno y si logran ser incorporados no siempre son considerados prioritarios (p. 95).

La segunda fase es la *definición del problema público* y consta de dos momentos “la identificación de los elementos que se consideran son los característicos, esenciales y socialmente nocivos del problema y la identificación de las causas o los factores a los que se

imputa la existencia del problema y su agravamiento” (Aguilar, 2012, p. 34). La principal función de esta fase es el conocimiento del problema y esto se logra por medio de la fragmentación del mismo, de tal forma que cada elemento que lo conforma favorece a entender mejor el problema y así poder darle una adecuada solución.

La investigación es una herramienta fundamental para la fase 2, dependiendo del problema se realiza un tipo de investigación que sea acorde a las características del objeto de estudio, por ejemplo: en algunos casos que requieren la comprensión de elementos teóricos o históricos se realizan estudios a través de la revisión documental considerando a referentes importantes para el tema, en ocasiones en las que se trata de problemas o necesidades específicas de un grupo prioritario o de un lugar se indaga propiciando la participación de quienes expresan la necesidad.

**Figura 4. Fases de la definición del problema público**



Elaboración propia en base a Aguilar (2013)

*La hechura o formulación de la política* corresponde a la fase número tres, en donde se proponen soluciones al problema en un ambiente democrático que permita la libre expresión sin anteponer intereses individuales, considerando posibles consecuencias. Esta etapa se relaciona con la cuarta: *la decisión o la selección entre opciones*, ya que consiste en establecer los criterios a considerar para la selección de una de las propuestas existentes, así como el orden de importancia de cada uno para lograr seleccionar una estrategia viable que pueda convertirse en una política con los niveles de eficacia que se pretenden alcanzar.

En la etapa de la decisión se habla de dos posiciones para la toma de decisiones: racionalismo e incrementalismo. Desde la visión del racionalismo, “el decisor opera (y debe operar siempre) de manera absolutamente racional eligiendo la mejor de las opciones entre las alternativas disponibles, es decir aquella que permite resolver –óptima y eficientemente– el problema” (Jaime, et al., 2013, p.100).

Mientras que desde el modelo del incrementalismo “el análisis que hace el decisor a la hora de tomar la decisión no se realiza en abstracto sino que se basa en la pasada política antecedente de modo que las decisiones no son más que ajustes marginales sobre políticas ya en marcha” (Jaime, et al., 2013, p. 100).

**Tabla 3. Diferentes posturas en la toma de decisión para la creación de políticas públicas**

| <b>Toma de decisiones</b> |   |   |
|---------------------------|---|---|
| <b>Aspecto</b>            | <b>Racionalismo</b>                             | <b>Incrementalismo</b>                          |
| <b>Definición</b>         | Elegir la mejor opciones entre las alternativas | Considerar los antecedentes y pensar en ajustes |

|         |                          |                             |
|---------|--------------------------|-----------------------------|
| Decisor | Opera de manera racional | Conoce la política anterior |
|---------|--------------------------|-----------------------------|

Elaboración propia basada en Jaime, et al. (2013)

En cuanto a la *comunicación de la política*, se requiere diseñar estrategias de difusión con el fin de dar a conocer a los interesados y al público en general las características y procesos relevantes de la política a implementar, cabe destacar que para seleccionar la forma en la que se realice esta difusión deben considerarse aspectos políticos relacionados con la democracia, la rendición de cuentas y el alcance de los medios.

La siguiente fase es *la implementación de la política* y se vincula con la fase de *la evaluación*, debido a que al momento de ejecutar la política debe existir un seguimiento que permita visualizar aciertos, inconvenientes y desaciertos, por lo general, suelen utilizarse instrumentos para la medición del alcance de objetivos que justifiquen la utilidad de la política o la reformulación de la misma.

La evaluación es más que una fase de medición ya que permite según Aguilar (2012):

mostrar los resultados o efectos de la política y señalar las realidades que pueden ser consideradas como sus causas nos ayuda a entender mejor las relaciones causales apropiadas entre las acciones y los objetivos deseados, entre el gobierno y la sociedad, las cuales mejorarán el diseño y la ejecución de la PP (p. 38).

La tabla que se muestra a continuación contiene preguntas clave que permiten identificar elementos relevantes en cada etapa:

**Tabla 4. Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas**

| <b>Fases del proceso de la política pública</b> | <b>Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas</b>  |
|---|---|
| Definición del problema                         | ¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida?  |
| Estructuración de la agenda                     | ¿Qué factores contribuyen a que determinadas situaciones se conviertan en problemas? ¿Cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno? ¿Qué actores intervienen?  |
| Formulación de alternativas                     | ¿Cuál es nuestro plan para enfrentar el problema?<br>¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos? |
| Toma de decisiones                              | ¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada? ¿Cuál es el rol de la racionalidad en ese proceso?   |
| Implementación                                  | ¿Quién es el responsable de la implementación?<br>¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleve a cabo de acuerdo al plan previsto? ¿Qué conflictos pueden surgir en la implementación? ¿Con qué consecuencias?  |
| Evaluación                                      | ¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha   |

|  |             |
|--|-------------|
|  | sido justa? |
|--|-------------|

Fuente: Jaime et al, basado en Aguilar Villanueva (1996)

En México, la elaboración de políticas sigue un proceso democrático y existen una serie de páginas en línea y documentos a los que se puede acceder para conocer aspectos de interés público en materia de política desde la discusión de reformas hasta la definición de estas. Uno de estos espacios es el Diario de Debates de la Cámara de Diputados cuya función es “prestar los servicios de estenografía para las sesiones del Pleno, comisiones y comités y, en general, para cualquier reunión de trabajo parlamentario, procesar la versión estenográfica y proporcionarla y difundirla conforme a las disposiciones o lineamientos correspondientes” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2003). Este diario contiene de forma escrita las propuestas, discusiones y acuerdos que se llevan a cabo en la Cámara de Diputados para la promulgación de leyes o reformas, así todos pueden leer y mantenerse informados sobre lo que ocurre en el Pleno.

Una vez discutidas las propuestas o reformas, estas se formalizan anexándose a los documentos oficiales como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se encuentran especificados los derechos y garantías referentes a diversos ámbitos de la vida de los ciudadanos como el educativo. Para fines de este trabajo es pertinente mencionar que en este país el artículo tercero de la Constitución es el que hace alusión a la educación.

Otro documento importante al momento de conocer la política mexicana es el Diario Oficial de la Federación que según la Secretaría de Gobernación (31 de mayo de 2019):

es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación y los Órganos Constitucionales Autónomos, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente (p. 6).

## **2.4 Política educativa**

### **2.4.1 Concepto de política educativa**

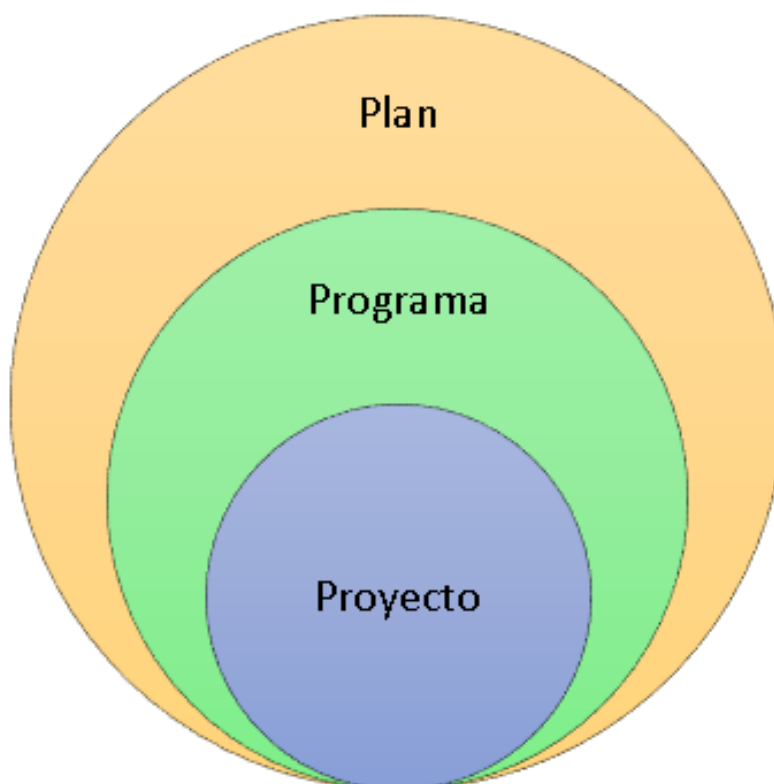
Teniendo claro el concepto de política y que de esta surge la política pública, es momento de centrarse en las políticas que inciden en el ámbito educativo. Las políticas educativas surgen a raíz de un problema generado dentro del sistema educativo y podemos definir las como un “conjunto de decisiones (lineamientos declarativos y prescriptivos) tomadas por el Estado, para orientar la práctica educativa en contextos específicos” (Vázquez, 2015, p. 94), estas decisiones deben ser encaminadas a la mejora de situaciones problemáticas que se puedan presentar en los contextos o con los distintos actores que participan del proceso educativo en sus niveles macro o micro.

Para la construcción de la política educativa además de las características ya mencionadas para la política pública, es necesario que se cuente con al menos estos aspectos “una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educacional; y una teoría de la educación o conjunto de hipótesis que expliquen cómo ese propósito será alcanzado” (Espinoza, 2009, p.4), sin olvidar la manera en que esta política será evaluada.

## 2.4.2 Componentes de la política educativa

Las políticas educativas tienen como eje la constitución, así los problemas educativos con sus debidas soluciones se procesan primero en este documento, del cual deriva el Plan Nacional de Desarrollo en el que se encuentran los programas sectoriales, uno de ellos el de educación e incluye programas, planes y proyectos.

Figura 5. Componentes de la política educativa



Elaboración propia basada en Jaime, et al. (2013)



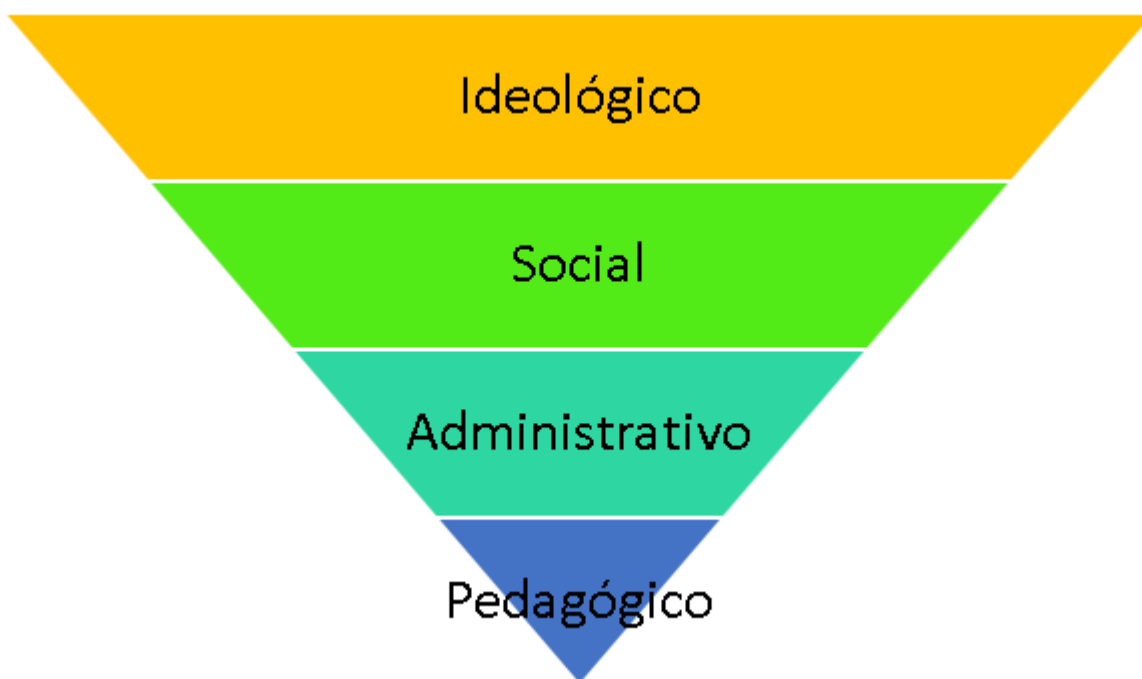
Por lo anterior, se debe diferenciar entre los programas, planes y proyectos ya que son los elementos que conforman a la Política Educativa. Un programa consta de “un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados por un conjunto de programas” (Jaime, et al., 2013, p.222). En el ámbito educativo se puede hablar de programas relacionados con distintos ejes que incluyen cuestiones pedagógicas, administrativas o sociales.

A su vez una serie de programas forman parte de un plan generalizado, dado que cada programa contribuye a la ejecución del plan a través de la realización de acciones planeadas que permiten cumplir con objetivos específicos y por ende a un objetivo general, considerando un periodo y orden de acción. En concreto, Jaime, et al. (2013) nos dicen que un plan hace referencia a

decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración Central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural) ( p.222).

Finalmente, el proyecto es definido como “un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas” (Jaime, et al, 2013, p.222). Así cada elemento corresponde a un nivel de concreción en la definición de las políticas educativas, cuya incidencia radica en cualquiera de los ámbitos, por ejemplo; ideológico, social, administrativo y pedagógico.

Figura 6. Ámbitos de incidencia de las políticas educativas



Elaboración propia basada en Jaime, et al. (2013)

Según el ámbito en el que incidan las políticas educativas, se atiende a un aspecto de la educación que va de lo macro a lo micro, por ejemplo, en el ámbito pedagógico se atienden

principalmente características del proceso de enseñanza-aprendizaje; en el administrativo se considera el funcionamiento del sistema educativo así como la legislación que lo respalda; en el ámbito social se procura establecer relaciones entre los procesos educativos y otros procesos de índole social; y en el ámbito filosófico o social la política educativa forma parte de un proyecto de sociedad.

## **2.5 Equidad y universalidad desde la Política Pública**

### **2.5.1 Equidad**

Partiendo desde la premisa de que las políticas públicas son el resultado de la atención de problemas de interés público, la equidad es un pilar fundamental para la resolución de estas necesidades, pues es desde este aspecto que se “marca desde la agenda el destino político y administrativo de una política pública y la confianza de la sociedad en un gobierno” (Aguilar, 2012 , p. 34), ya que supone la construcción de programas, estrategias y acciones que promuevan relaciones equitativas, simétricas e incluyentes.

Incluso Aguilar (2012) asegura que “es prácticamente imposible calificar de eficaz a un gobierno que, al actuar para resolver los problemas y necesidades materiales de la comunidad o de grupos de ella, deja de lado o transgrede valores fundamentales de la convivencia” (p. 40), entre los que se encuentra la equidad.

### **2.5.2 Universalidad**

Al pensar en este término es necesario tener presente que "el carácter universal supone que las políticas están diseñadas para el conjunto de los ciudadanos del país. No son acciones

focalizadas para dar respuesta a un problema concreto, sino acciones en las que convergen las situaciones de todos los ciudadanos" (Olesker, 2015, p. 12).

Aunque eso no quiere decir que bajo el concepto de universalidad no puedan existir prioridades, de hecho, en atención a aspectos sociales suelen proponerse acciones que benefician a cierto sector, pero que a su vez contribuyen al desarrollo de la sociedad o a la solución de un problema más complejo.

Por otra parte, hablar de universalidad es reconocer que las políticas propuestas son pensadas para el beneficio de cualquier persona, pues "al ser inherentes al ser humano, los derechos deben garantizarse para todos, sin distinciones de ningún tipo (credo, etnia, ideología, género, etcétera), ya que todas las personas son iguales en dignidad y derechos" (Ahuja, 2017, p. 4).

## **2.6 Política educativa en el contexto mexicano**

### **2.6.1 Antecedentes en equidad y universalidad en el sexenio 2013- 2018**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 se pueden identificar las estrategias de acción, así como las ideologías que prevalecieron en el sexenio de ese gobierno. En el ámbito de universalidad se menciona que para lograr alcanzar una mayor cobertura es necesario fortalecer las carreras tecnológicas y a su vez impulsar nuevas modalidades, como la educación abierta y a distancia. De igual manera, se menciona que es necesario propiciar la especialización por medio de carreras técnicas y vocacionales.

Uno de los objetivos de la administración anterior se relaciona con la inclusión y la equidad de la educación y para su cumplimiento se propone "crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles" (Plan

Nacional de Desarrollo, 2013, p.125), también se plantea “incrementar de manera sostenida la cobertura en educación media superior y superior, hasta alcanzar al menos 80% en media superior y 40% en superior” (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, p.125).

Siguiendo el mismo objetivo, pero en relación a apoyos a jóvenes en desventaja se plantea “propiciar la creación de un sistema nacional de becas para ordenar y hacer viables los esfuerzos dirigidos a universalizar los apoyos entre los jóvenes provenientes de familias de bajos recursos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, p.125). Además, se habla de apoyo financiero para programas de calidad e incremento de la cobertura especialmente en regiones con rezago educativo; así como crear las condiciones necesarias para mejorar el ingreso, permanencia y aprovechamiento escolar de alumnos de escasos recursos.

En materia de equidad, en este documento se encuentra enmarcada la importancia de crear y aplicar políticas que velen por la igualdad de oportunidades en educación, políticas que permitan eliminar cualquier barrera de discriminación, para que de esta manera se logre brindar una educación de calidad a todos los sectores.

También se menciona que para alcanzar la inclusión y la equidad es necesario asegurar el ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes para que consigan transitar por los distintos niveles educativos. Una manera de lograrlo propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo es a través de apoyos económicos o becas, sobre todo dirigidas a sectores de la población con desventaja o vulnerabilidad, este programa de becas está planteado para lograr una mayor cobertura respecto al sexenio anterior y buscando ser ofertado en diferentes modalidades.

Además se visibiliza la intención de brindar mayores oportunidades de acceso a la educación a más regiones y sectores del país, a través de estrategias como el

aprovechamiento de la infraestructura educativa existente, así como la creación de más centros y planteles.

Por otra parte, en el último Informe de la Presidencia de la República (2018) correspondiente a la administración de Enrique Peña Nieto, se menciona que se brindaron servicios de educación superior, ya sea en nivel técnico, normal o licenciatura, a más de 4.2 millones de estudiantes, cifra que representa una cobertura del 38.4%. También se menciona que hasta septiembre de 2018 se habían creado 26 nuevas Instituciones de Educación Superior, por lo que se contaba con un total de 426 institutos tecnológicos y universidades tecnológicas y politécnicas. La siguiente tabla muestra la evolución del porcentaje de cobertura durante el sexenio 2013-2018.

**Tabla 5. Evolución del porcentaje de cobertura durante el sexenio 2013-2018**

**Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa**

| Nombre  | Línea base  | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018 <sup>o/</sup> | Meta 2018   |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|
|   | (2012-2013) | (2013-2014) | (2014-2015) | (2015-2016) | (2017-2018) | (2017-2018) | (2018-2019)        | (2018-2019) |
| Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior<br>(Anual, por ciclo escolar) |             |             |             |             |             |             |                    |             |
| <u>Educación media superior</u>   |             |             |             |             |             |             |                    |             |
| Total:  | 65.9%       | 69.4%       | 71.5%       | 74.2%       | 76.6%       | 78.5%       | 78.7%              | 80.0%       |
| Hombres:  | 64.9%       | 68.6%       | 70.6%       | 73.0%       | 75.0%       | 76.4%       | 76.3%              | 79.0%       |
| Mujeres:  | 66.8%       | 70.2%       | 72.3%       | 75.4%       | 78.4%       | 80.7%       | 81.2%              | 81.1%       |
| <u>Educación superior</u>   |             |             |             |             |             |             |                    |             |
| Total:  | 32.1%       | 33.1%       | 34.1%       | 35.8%       | 37.3%       | 38.4%       | 39.6%              | 40.0%       |
| Hombres:  | 32.7%       | 33.6%       | 34.6%       | 36.2%       | 37.4%       | 38.0%       | 38.9%              | 40.0%       |
| Mujeres:  | 31.6%       | 32.7%       | 33.7%       | 35.4%       | 37.2%       | 38.7%       | 40.3%              | 40.0%       |

Secretaría de Educación Pública. (2018). Programa sectorial de educación 2013-2018 Informe de avance y resultados 2018.

En cuanto a apoyos económicos se menciona que durante el ciclo escolar 2017-2018 se otorgaron becas a más de 7.5 millones de estudiantes, de las cuales 754.3 mil fueron destinadas a estudiantes de Educación Superior, es decir 3 de cada 10 universitarios recibieron alguna beca.

En el informe de avances y resultados respecto al plan sectorial de la Secretaría de Educación Pública se menciona que durante el ciclo escolar 2017-2018, la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior, a través del Programa Nacional de Becas, otorgó un total de 476,615 apoyos en las 32 entidades federativas del país, 388,818 becas correspondientes a la modalidad de Manutención, así como 87,797 Becas Apoya tu Transporte.

## **2.7 Bases legales: Constitución Mexicana, Ley General de Educación y Ley de Educación Superior**

### **2.7.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución ha sufrido diversas reformas, modificaciones y anexos a cargo del poder legislativo en turno respecto al sexenio correspondiente, actualmente es un documento oficial que recopila las leyes bajo las que se rige el orden social de la República Mexicana, este documento está integrado por los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos y cuenta con un total de 136 artículos distribuidos en nueve títulos entre los que se encuentran: Derechos Humanos y Garantías (1), Soberanía Nacional y Forma de Gobierno (2), División de

Poderes (3), Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado (4), Estados de la Federación y de la Ciudad de México (5), Trabajo y de la Previsión Social (6), Prevenciones Generales (7), Reformas de la Constitución (8) e Inviolabilidad de la Constitución (9).

El Congreso de la Unión es quien se encarga de reformar o adicionar las leyes que se encuentran establecidas en la Constitución.

### **2.7.2 Artículo tercero constitucional**

Dentro de la constitución el artículo 3° es el que garantiza el derecho a la educación, cuenta con 10 incisos y 18 subincisos, en este artículo se definen los límites entre educación básica, media superior y superior, asegurando la calidad de autonomía para esta última. Este artículo estipula lo que corresponde a la educación obligatoria y no obligatoria, también afirma que es deber del estado asegurar los medios y recursos para que esta tarea se lleve a cabo.

Se definen entre las características de la instrucción educativa que el estado ofrecerá, la universalidad, la inclusión, la financiación pública, la gratuidad y laicidad; una educación fundamentada en un enfoque integral, de igualdad, derechos humanos y de no discriminación.

Entre los organismos encargados de velar por la educación se encuentra el Sistema Nacional de Mejora Continua (creado en 2019) que relegó al INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). El primero tiene entre sus funciones realizar estudios que muestren la situación actual y problemáticas del sistema educativo, crear indicadores de medición, definir líneas de acción, proponer y sugerir en función de la atención de las necesidades, etc.



### **2.7.3 Ley General de Educación**

Ley fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que garantiza el derecho a la educación y que a través de políticas persigue su cumplimiento, es a través de las normas contenidas en este documento que se regula la impartición de la educación en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

La Ley General de Educación cuenta con 181 artículos, además de 11 títulos entre los que se encuentran: Derecho a la educación (1), La nueva escuela mexicana (2), Sistema educativo nacional (3), Revalorización de las maestras y los maestros (4), Planteles educativos (5), Mejora continua de la educación (6), Federalismo educativo (7), Financiamiento a la educación (8), Corresponsabilidad social en el proceso educativo (9), Validez de estudios y certificación de conocimientos (10), Educación impartida por particulares (11).

### **2.7.4 Ley General de Educación Superior**

Esta ley contiene los lineamientos establecidos para la regulación del nivel educativo superior, las normas en ella establecidas se fundamentan dentro de los límites que el artículo tercero constitucional y la ley de educación estipulan.

La Ley General de Educación Superior cuenta con 27 artículos y tres capítulos que son los siguientes: Disposiciones generales (1), Coordinación y distribución (2) y Asignación de recursos (3).

## **2.8 Política educativa en los planes: proyecto de nación y Plan Nacional de Desarrollo**

### **2.8.1 Proyecto de Nación**

El caso del Proyecto de Nación, fue presentado en 2017 y es un escrito de 415 páginas que reúne propuestas en ámbitos económicos, políticos, educativos, sociales, etc. Es un documento que el partido o coalición contendiente en la campaña política rumbo a las elecciones presidenciales presenta ante los ciudadanos para mostrar el proyecto que se desarrollaría a lo largo del sexenio en caso de ganar la presidencia.

Este documento presenta de inicio el estado actual del país en los temas de mayor interés público, después se desglosa a través de ejes temáticos divididos entre los siguientes: gobierno y política (1), gobierno abierto (2), sector economía y desarrollo (3), Desarrollo Social (4), educación, ciencia y valores (5), además de una serie de conclusiones; cada temática cuenta con propuestas, líneas de acción y algunos presupuestos posibles.

### **2.8.2 Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024 fue el segundo documento creado por Andrés Manuel López Obrador para este sexenio, es un documento que cuenta con 63 páginas y esta, a diferencia del Proyecto de Nación, es de carácter oficial, debido a que representa de manera formal la manera en que van a desarrollarse todos los ejes a lo largo de los seis años.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (5 de junio de 2013) en su artículo 25° estipula que

corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático

y que,[...] permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (p. 27).

Este plan es publicado en el Diario Oficial de la Federación y contiene cuatro temáticas principales: política y gobierno (1), política social (2), economía (3) y un epílogo sobre la visión de 2024.

En el primer apartado se describe la situación actual del país en los distintos temas y la intención del gobierno en turno de mejorar las condiciones en esos ámbitos. Se propone un cambio de paradigma en seguridad sustentado en 11 objetivos. Además de cuatro estrategias específicas. En el segundo apartado se presentan los nueve programas planteados para llevar a cabo y lograr concretar políticas sociales. En adición a esto se muestran diversas estrategias en el ámbito de la educación tales como “mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y revertir la mal llamada reforma educativa” (Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019), así como la creación de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. En el apartado número tres se enuncian algunas acciones que se planea realizar en favor de la economía (el crecimiento, las finanzas, la inversión, el sector energético, etc.). También se presentan 10 proyectos que impulsarán estas acciones. Por último aparece un epílogo en el que se resumen las intenciones del gobierno en turno, sus objetivos y motivaciones.

Este documento es uno de los principales referentes para el diseño, construcción e implementación de las políticas públicas, en el artículo 26 se menciona que a estas “se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”. (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2013. p. 76).

## **Capítulo III. Marco Empírico**

El capítulo III expone la forma en que esta investigación es realizada, y plantea de manera más específica la metodología (el enfoque y paradigma), las fuentes consultadas y los mecanismos para el logro de los objetivos planteados desde un inicio.

### **3. 1 Diseño del estudio**

La investigación se sitúa en el enfoque cualitativo puesto que se pretende realizar un análisis de la definición e implementación de las políticas educativas en materia de equidad y universalidad en el primer año del sexenio 2018-2024, a través de una revisión documental que permita dar seguimiento a la materialización de las propuestas en el marco jurídico.

Se eligió el enfoque cualitativo por su capacidad de interpretación de la realidad que parte de los datos obtenidos, de las observaciones y de la revisión de información, que se acopla con los objetivos que persigue esta investigación, teniendo en cuenta que “lo cualitativo constituye un intercambio dinámico entre la teoría, los conceptos y los datos con retroinformación y modificaciones constantes de la teoría y de los conceptos basándose en los datos obtenido” (Medina, 2001 , p. 83) lo que provee una mirada más amplia para realizar una interpretación.

Mientras que el paradigma desde el que se realiza la investigación es el construccionismo social, debido a que es una postura que de acuerdo a sus características favorece una forma de investigación en la que el proceso suele ser inductivo y de tipo interpretativo, esta última propiedad relacionada primordialmente con el discurso, lo cual va a permitir en primer lugar realizar una revisión de documentos y así corroborar la legitimidad de las nuevas políticas educativas, así como reconocer los criterios que definirán la elección de

propuestas e implementación de políticas educativas a través del seguimiento de estas y valorar su capacidad de ejecución.

De manera general, el construccionismo social permitirá analizar y comparar las políticas en el ámbito educativo partiendo desde el discurso de campaña que presidió al sexenio, posterior a eso la creación de políticas o en su defecto la reforma de algunas, este enfoque de investigación posibilitará visualizar aspectos contextuales y de transformación del mismo.

Es importante mencionar que el construccionismo social plantea entre otras cosas que "todo lo que tiene que ver con el conocimiento, (...) la ciencia, (...) debe tener un sentido social de transformación y de cambios, que beneficie a las personas con las que convivimos" (Rodríguez, 2008, citado en Agudelo y Estrada, 2012, p. 365), idea que sin duda fundamenta la importancia de analizar las políticas desde este enfoque de investigación, pues permitiría conocer si estas políticas tienen un sentido social de verdadera transformación en pro de la sociedad.

Por lo anterior, se busca que con el análisis de la política del sexenio actual se logren comprender las implicaciones que estas tienen en el desarrollo de la educación superior, además, se considera una característica fundamental del construccionismo social que es la interpretación del contexto y por ende de los acontecimientos que se derivan en él, para esta investigación el seguimiento de las adecuaciones e innovaciones que se realizan en materia de política educativa requiere que desde la visión del construccionismo los significados que se logren construir no se encuentren aislados, al contrario, se consideren aspectos sociales e históricos.

## **3.2 Fuentes**

Se parte de una consulta al Diario de Debates del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, para recuperar las propuestas y cambios planteados en materia educativa correspondiente al nivel superior, a la par se revisa el Proyecto de Nación correspondiente al sexenio actual, así como la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos con énfasis en los artículos relacionados con equidad y universalidad en la educación.

Aunado a esto se realiza una recolección de noticias en los periódicos La Jornada y El Financiero que hicieran referencia a temas de equidad y universalidad en educación superior, todas las noticias que se toman en cuenta corresponden al primer año de gobierno del sexenio 2018-2024.

Para este trabajo también se considera el Plan Nacional de Desarrollo y los artículos de opinión contenidos en Campus Milenio.

**Figura 7. Fuentes utilizadas para la revisión documental**



## **Cap. IV Resultados del Marco Empírico**

En el capítulo IV se acotan los compromisos de campaña enunciados en los antecedentes a los que corresponden a los ámbitos de equidad y universalidad en educación superior, además, se presenta los diferentes momentos de la creación de política educativa, contrastando los discursos políticos y la materialización de las políticas educativas en el marco legal. Primero se presentan los resultados referentes a equidad para posteriormente dar a conocer los relacionados al concepto de universalidad.

### **4.1 Antecedentes**

La equidad y la universalidad sin duda han sido temas que han estado presentes desde las propuestas de campaña en las elecciones a presidente de la República por Andrés Manuel López Obrador, por lo que su revisión supone un punto de partida para el análisis.

En su propuesta de campaña presentada en Guelatao, Oaxaca, el 12 de mayo de 2018 Andrés Manuel López Obrador presentó 10 compromisos por la educación, entre los cuales consideramos 3 para esta investigación por su relación directa con el nivel educativo superior y porque corresponden a los aspectos de equidad y universalidad. Entre estos compromisos se encuentran: 1. Fortalecer la educación pública, gratuita y de calidad en todos los niveles escolares bajo la premisa de que la educación no es un privilegio, sino un derecho del pueblo, 2. Beca para estudiantes universitarios de familias de escasos recursos y 3. no habrán rechazados en las universidades.

Como es posible observar, estos tres compromisos enunciados anteriormente tienen como características fundamentales brindar igualdad de oportunidades en materia educativa, incluir al nivel superior dentro de la educación gratuita y contribuir al incremento de la



cobertura, al mismo tiempo que se ofrecen posibilidades a los jóvenes de formar parte de la sociedad

Figura 8. Compromisos de campaña para educación superior



Fuente: Elaboración propia basada en Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador (2018)

## **4.2 Equidad**

### **4.2.1 Antecedentes**

Para comenzar, es necesario revisar el proyecto de nación que como se ha planteado en apartados anteriores, es el documento con el que el candidato a la presidencia expone sus propuestas en los temas más relevantes y de interés público. Por lo que en este documento se menciona mucho a la equidad y muchas veces acompañada del concepto justicia, de hecho se asegura que la equidad debe ser una “línea rectora en todos los planes y acciones del gobierno al que México aspira y que se merece” (Coalición Juntos Haremos Historia, 2018, p. 10), por lo que deberíamos concebir todo el proceso para el diseño, construcción e implementación de las políticas desde este enfoque.

Aunque en el documento también se define a la equidad desde la perspectiva de la política social como “tratar desigual a los desiguales” (Coalición Juntos Haremos Historia, 2018, p. 426) Partiendo de lo anterior, en el Proyecto de Nación (2018) se asegura que la política social debe permitir no sólo crear una mejor sociedad, sino brindar a esta sociedad de igualdad de oportunidades en los diferentes ámbitos en los que el Estado tiene incidencia, como es el educativo; incluso se habla de que para crear esta política social es indispensable la participación conjunta de actores. También afirma que se “privilegiarán los foros e iniciativas en materia de educación, ya que ésta es la mejor palanca para el desarrollo tanto individual como social, alineando la acción internacional con los esfuerzos a nivel interno para ampliar el acceso a la educación superior” (Coalición Juntos Haremos Historia, 2018, p. 94). Todo lo anterior nos recuerda la perspectiva de gobernanza expuesta en apartados anteriores y que se reflejan en los discursos que prevalecen en este Proyecto de Nación.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo que corresponde al documento oficial que regula gran parte de los programas, es mucho menos extenso que el Proyecto de Nación y aunque cuenta con la misma estructura, en el Plan Nacional de Desarrollo, desaparece el apartado de “Educación, Ciencia, Valores y Cultura” para anexarse al de “Política Social”. En el Plan Nacional de Desarrollo la única vez que se menciona la palabra *equidad* es en el apartado de presentación, donde se hace referencia al Art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte entre los principios rectores del Plan se encuentra el de “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”, en este principio se enmarca la importancia de la igualdad, la dignidad, la no discriminación, defendiendo un modelo de desarrollo que entre otras cosas, sea equitativo.

#### **4.2.2 Marco Jurídico**

La Cámara de Diputados ha sido un espacio donde se han trabajado y debatido muchos de los temas más relevantes para el desarrollo del nivel educativo superior, donde en materia de equidad el 1 de diciembre 2018, el 6 de diciembre de 2018, el 6 de febrero de 2019 y el 24 de abril de 2019, se plantearon reformas al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales se aprobó que fueran anexados el 15 de mayo de 2019 en la fracción II e incisos “e, f y g”, en los que se menciona que la educación que imparta el estado debe ser equitativa, inclusiva e intercultural.

Por su parte, en respuesta a las modificaciones aprobadas en la Cámara de Diputados al artículo tercero constitucional, en la Ley General de Educación (discutida y aprobada en la Cámara de Diputados el 19 de septiembre de 2019) se encuentra plasmado este mismo tema

a través de un capítulo (aunque este capítulo se comparte con la excelencia educativa), en el que a través de tres artículos se remarca la importancia de atender y responder a las necesidades de sectores vulnerables y en condiciones de desigualdad. En el capítulo se estipula la obligación del estado de brindar una educación fundamentada en la igualdad de oportunidades, además se afirma que es deber de las autoridades educativas crear las condiciones para lograr “el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 30 de septiembre de 2019, p. 5), a través de acciones como la creación de políticas, apoyo a programas educativos, ampliación de las modalidades y creación de planes de estudio, etc.

Además en la Ley General de Educación (2019) y específicamente en el art. 48 hace referencia a las políticas educativas del nivel superior y menciona que estas

estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad (p. 25).

lo anterior es otra muestra de que desde el marco jurídico se busca que la equidad sea un eje común al menos en materia de política educativa.

**Tabla 6. Concepto de equidad en la Ley General de Educación**

| <b>Equidad en la Ley General de Educación</b>   |                            |  |
|---|----------------------------|--|
| <b>Título / Capítulo</b>  | <b>Artículo / Fracción</b> | <b>Información</b>   |
| Título Primero: Del Derecho a la Educación<br><br>Cap. III De la Equidad y Excelencia Educativa | Art. 9°                    | Es obligación del estado brindar una educación fundamentada en la igualdad de oportunidades y brindar condiciones para que las personas reciban una educación con equidad. |
| Título Tercero: Del Sistema Educativo Nacional<br><br>Cap. IV Del tipo de Educación Superior    | Art. 48                    | La creación de políticas debe estar basada en el principio de equidad, se debe buscar fomentar acciones para compensar desigualdades e inequidad                           |

Elaboración propia basada en Ley General de Educación (2019)

Por otro lado, el tema de la gratuidad en la educación también lo podemos encontrar presente en la Constitución mexicana, específicamente en el Art. 3° constitucional, en el que aparece enunciado por primera vez en el segundo párrafo del Art. y se hace mención de que “corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019 p. 5), cuyo párrafo fue discutido en la Cámara de

diputados y anexado el 15 de mayo de 2019 a la constitución, aunque este párrafo no especifica que el nivel superior esté incluido.

Se menciona por segunda vez en la constitución a la gratuidad en la fracción IV donde se indica que toda la educación que el Estado impartirá será gratuita (de nuevo sin especificar a qué niveles se hace referencia), aunque esta fracción trató de ser modificada el 13 de diciembre de 2018 cuando en la Cámara de Diputados se presentó la iniciativa por el Ejecutivo Federal para reformarla y que quedara redactada de la siguiente manera: “el Estado promoverá la inclusión de los jóvenes a la educación superior y establecerá políticas enfocadas a evitar la deserción y fomentar su permanencia ” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 13 de diciembre de 2018, p. III). Sin embargo la propuesta no fue aceptada y la fracción IV se mantiene de la misma manera. Es interesante observar que mientras el discurso de campaña fue educación gratuita y obligatoria para el nivel superior, una vez en el poder, el poder ejecutivo intentó a través de la legislación que las acciones apuntaran a la creación de políticas para la permanencia, inclusión y no deserción.

**Tabla 7. Concepto de gratuidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

| <b>Gratuidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b> |                                 |   |
|--|---------------------------------|---|
| <b>Artículo</b>  | <b>Fracción</b>                 | <b>Información</b>  |
| Art. 3°  | Fracción II e incisos “e,f y g” | La educación que imparta el estado debe ser equitativa, inclusiva e intercultural |
| Art. 3°  | Segundo párrafo                 | corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además  |

|         |             |  |
|---------|-------------|--|
|         |             | de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica       |
| Art. 3° | Fracción IV | toda la educación que el Estado impartirá será gratuita (Sin modificación) |

Elaboración propia basada en Constitución Política de los Estados Unidos (8 de mayo de 2020)

Como resultado de las afirmaciones dentro de la constitución, en la Ley General de Educación, el tema de la gratuidad aparece mencionado por primera vez, pero de manera muy general en el Art. 7° donde se habla de que la educación (sin especificar algún nivel en concreto) además de ser obligatoria debe ser gratuita por ser un servicio público y que este servicio no puede ser condicionado ni debe ser impedido.

Y de manera más específica se encuentra expresado en el Art. 48 de la Ley General de Educación donde se menciona que las autoridades educativas en los diferentes niveles de gobierno deben trabajar lograr el objetivo de garantizar la gratuidad de la educación comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia, priorizando la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el territorio nacional.

De igual manera se menciona a la gratuidad de la educación como un tema prioritario y a atender a través del presupuesto destinado a la educación en todos sus niveles, por lo que

en el Título octavo y específicamente en el Art. 119 se establece que “el monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto país” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 30 de septiembre de 2019, p. 59), y de este presupuesto total se debe destinar al menos el 1% del PIB para dividirlo entre investigación, desarrollo tecnológico y educación superior.

**Tabla 8. Concepto de gratuidad en la Ley General de Educación**

| <b>Gratuidad en la Ley General de Educación</b>  |                 |  |
|--|-----------------|--|
| <b>Capítulo</b>  | <b>Artículo</b> | <b>Información</b>   |
| Título I: Del Derecho a la Educación<br><br>Cap. II Del ejercicio del Derecho a la Educación | Art. 7          | La educación además de ser obligatoria debe ser gratuita por ser un servicio público   |
| Título Tercero: Del Sistema Educativo Nacional<br><br>Cap. 4 Del Tipo de Educación Superior  | Art. 48         | Las autoridades educativas en los diferentes niveles de gobierno deben trabajar para garantizar la gratuidad de la educación comenzando con el nivel superior y, progresivamente, con los demás niveles educativos |
| Título Octavo: Del Financiamiento a la Educación<br><br>Cap. Único Del                       | Art. 119        | El presupuesto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública garantizando la accesibilidad y la gratuidad   |



|                               |  |  |
|-------------------------------|--|--|
| Financiamiento a la Educación |  | en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto país. Del que el 1% debe ser para investigación, desarrollo tecnológico y educación superior. |
|-------------------------------|--|--|

Elaboración propia basada en Ley General de Educación (2019)

En la Ley General de Educación en el Título VIII sobre el Financiamiento de la Educación y específicamente en el Art. 119 se menciona que para el cumplimiento de la obligatoriedad y de la gratuidad de la educación superior, el documento denominado “Ley General de Educación Superior” sería el encargado de estipular los lineamientos para el pleno desarrollo de este nivel educativo.

Este documento aún se encontraba en proceso de construcción en el periodo correspondiente a esta investigación, por lo que acudiremos a la versión correspondiente al anteproyecto de la Ley de Educación Superior con fecha de octubre de 2019. El documento cuenta con IX capítulos y sus respectivos artículos transitorios, en esta ley se encuentra enmarcado todo lo referente a principios, fines, políticas, a las obligaciones de las autoridades educativas, las modalidades, el financiamiento, etc.

En la Ley General de Educación Superior se encuentran diversas referencias a equidad, entre las que podemos ver en los artículos 11, 12 y 13 en relación con los principios que deben orientar a la educación superior como son los derechos humanos, la

interculturalidad, la equidad, la igualdad, la inclusión, etc. Se hace mención de que las acciones a realizar en pro de este nivel educativo deben permitir entre otras cosas brindar oportunidades en igualdad de condiciones, eliminando barreras como la discriminación y la exclusión.

Además se asegura que el financiamiento es un tema primordial para el lograr la gratuidad de la educación, por lo que entre las acciones a realizar están brindar los recursos suficientes para lograr desarrollar de manera adecuada al nivel educativo superior, esto acompañado sin duda del diseño, construcción, implementación y evaluación de “políticas de financiamiento público que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, así como las necesidades de desarrollo de las diversas instituciones públicas de educación superior” (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, Art. 13 fracción XXII, octubre de 2019, p. 9).

En materia de cobertura esta ley refiere que es prioritario ampliar las oportunidades de acceso al nivel superior y no sólo eso, sino que promover acciones que permitan “compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia por razones económicas, de género, origen étnico o capacidades diferentes de los estudiantes” (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, Art. 13. fracción V p. 7). Sobre este tema no sólo menciona las pautas necesarias para lograrlo sino que asegura que la autoridades educativas deben ser quienes diseñen e implementen programas que permitan ampliar la cobertura ya sea a través de las distintas modalidades o diversificando la oferta, esto sin olvidar que se busca lograr “en todo el territorio nacional con criterios de excelencia académica, equidad, inclusión y pertinencia” (Ley General de Educación Superior, Art. 13, fracción III, octubre de 2019, p. 7).

**Tabla 9. Concepto de equidad en el Anteproyecto de Ley General de Educación Superior**

| <b>Equidad en el Anteproyecto de Ley General de Educación Superior</b> |                       |   |
|--|-----------------------|---|
| <b>Capítulo</b>  | <b>Artículo</b>       | <b>Información</b>  |
| Cap. II De los Principios, Fines y Políticas                           | Art. 11, 12 y 13      | Los principios que deben orientar a la educación superior son los derechos humanos, la interculturalidad, la equidad, la igualdad, la inclusión, etc. |
| Cap. II De los Principios, Fines y Políticas                           | Art. 13 Fracción III  | No sólo se busca ampliar la cobertura a nivel superior, sino que esta sea con criterios de excelencia académica, equidad, inclusión y pertinencia.    |
| Cap. II De los Principios, Fines y Políticas                           | Art. 13 Fracción V    | Al ampliar la cobertura, se trabaja en compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en educación superior.                   |
| Cap. II De los Principios, Fines y Políticas                           | Art. 13 Fracción XXII | Además del financiamiento, la construcción de políticas debe garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior     |

Elaboración propia basada en Anteproyecto de Ley General de Educación Superior (octubre 2019)

Además de que se resalta que para el desarrollo de la educación en el nivel superior es necesaria “la participación y vinculación social en el diseño, implementación y evaluación de planes y políticas de educación” (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, Art. 11, fracción XI, p. 6), afirmación que responde a los fines de esta investigación.

#### **4.2.3 Debate de las Políticas**

Como hemos podido ver en apartados anteriores, la equidad se encuentra presente en documentos oficiales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo esto como resultado de discusiones a lo largo de sesiones expuestas en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, muchos de estos cambios lograron aprobarse y anexarse el 15 de mayo de 2019. Entre las modificaciones, encontramos que se adiciona a la Constitución la fracción X del Art. 3° que hace alusión a la obligatoriedad de la educación superior y se asegura que esta corresponde al Estado, aunque Ordorika (21 de marzo de 2019) nos dice sobre esta modificación que en ningún lugar aparece que “la gratuidad de la educación superior pública es también una responsabilidad del Estado. De hecho, la gratuidad de la educación superior y las instituciones a las que implica no vuelven a ser mencionadas en el artículo”, lo que nos recuerda que el discurso político no se puede lograr de manera concisa sin su respectivo fundamento en materia legislativa.

Aunque es importante mencionar que hablar del término gratuidad es de alguna manera complejo, porque implicaría en estricto sentido una aportación nula por parte de los beneficiarios, sin embargo esto no es así, de hecho, “no existe la educación superior gratuita.

Todo servicio público tiene su costo. Pero lo que distingue a las naciones más igualitarias es la forma en que gastan sus recursos limitados, en beneficio de las personas que más lo necesitan” (Lloyd, M. febrero 21-27 de 2019, p. 11)

Aunado a lo anterior, para garantizar la obligatoriedad (y la gratuidad aunque esta no aparezca específicamente garantizada en la constitución) de la educación superior, es necesario partir desde el financiamiento, cuyo tema se encuentra asentado en el transitorio décimo quinto, donde se habla sobre el presupuesto y fondo necesario para lograr ampliar la cobertura en el nivel educativo superior, sin embargo Ordorika, I (21 de marzo de 2019) nos dice que cuando surge la iniciativa para reformar la constitución en materia de educación superior:

el proyecto también consigna el principio de gratuidad, aplicable a la educación superior pública. Sin embargo, el texto del transitorio no hace provisión de recursos para alcanzar la gratuidad que debe ser reconocida e incluida en el fondo que allí se establece.

Algo que es posible rescatar a partir de lo expuesto hasta este momento es que uno de los objetivos que tiene en mente el gobierno en turno al posicionar a la educación superior como obligatoria por mandato constitucional, es situar a México en la lista de los países que apuestan por una educación con mayor cobertura, y no sólo eso, sino estar entre los países que perciben a la educación como ”un bien público y un derecho universal, bajo esta lógica, se plantea que mayor acceso es igual a mayor equidad ” (Lloyd, M, febrero 21- 27 de 2019, p. 10)

Sin embargo, para esta tarea tan compleja para el Sistema Educativo Mexicano, es importante tener en cuenta que para lograr ampliar la cobertura y garantizar una educación

superior obligatoria, es necesario contar con financiamiento suficiente que permitan lograrlo, ya que como bien refiere Canales (21- 27 de febrero de 2019)

ampliar las oportunidades educativas para los jóvenes requiere de mayores recursos financieros. Un tema nada menor a la vista del volumen de recursos que consideró el Presupuesto de Egresos de la Federación para la Educación Superior este año p. 4.

Ya que este presupuesto fue menor que el del año anterior, aquí cabe resaltar que en la Ley General de Educación correspondiente a la administración anterior (2012- 2018) el presupuesto destinado para este nivel educativo que correspondía al “ 1 por ciento (del PIB), no se dividía para ciencia y para educación superior, solamente era para la primera” (Canales, A. 3 de octubre 2019, p. 5). Aunque cabe resaltar que en la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2019 se planteó anexar a la fracción X del Art. 3º constitucional que se destinara al menos el 2% del PIB para promover el cumplimiento de objetivos en educación superior para las universidades autónomas, sin embargo la propuesta no procedió.

## **4.3 Universalidad**

### **4.3.1 Antecedentes**

El eje de universalidad en función con las propuestas de campaña del actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, contiene las políticas relacionadas con el apoyo económico a través de becas, cobertura, la apertura de universidades, entre otras que se consideran pertinentes para alcanzar el objetivo de brindar una educación universal en todos los aspectos.

De manera explícita es posible identificar las siguientes propuestas relacionadas con universalidad “Vamos a fortalecer la educación pública gratuita y de calidad en todos los niveles escolares, bajo la premisa de que la educación no es un privilegio es un derecho del pueblo y no habrá rechazados en las universidades” (Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, 2018).

En el Proyecto de Nación 2018-2024 se enuncia la universalización como un principio rector del proyecto, resaltando que este principio busca garantizar “la igualdad en el acceso, en la calidad de los servicios y en la equidad de la asignación de recursos” (Coalición Juntos Haremos Historia, 2018, p.416).

Sobre el aspecto de cobertura se menciona que “no hay mejor fórmula para superar la pobreza y las desigualdades que una educación con cobertura total y calidad” (Coalición Juntos Haremos Historia, 2018, p.424), también se menciona que como estrategia de reasignación del gasto se busca dirigir los recursos a programas sociales, así como elevar la cobertura y calidad educativa, principalmente en los niveles medio superior y superior.

De manera específica se hace alusión a un aspecto de universalidad al mencionar que se debe garantizar que la educación sea para todos y sin rechazo por parte de las universidades públicas, además, que la calidad y la cobertura educativa son igual de importantes ya que "excluir de la educación a los jóvenes es una de las causas que los empuja a los caminos antisociales. No es posible que se tengan 300 mil rechazados por año en las universidades públicas" (Coalición Juntos Haremos Historia, 2018, p. 461)

### 4.3.2 Marco Jurídico

De manera oficial dentro del Plan Nacional de Desarrollo el término de universalidad se vincula al de bienestar referente a la política social del país que se ha planeado para alcanzar avances en diferentes ámbitos, justificando que el Estado de bienestar es un concepto utilizado con anterioridad y que “desde el Siglo XIX, los movimientos obreros impulsaron en muchos países del mundo reivindicaciones que más tarde habrían de quedar plasmadas en políticas sociales tales como los servicios universales y gratuitos de educación y salud” (Presidencia de la República, 2019, p. 34).

Como se mencionó anteriormente, una de las medidas propuestas por el gobierno para contribuir al logro de la educación universal es ampliar la cobertura educativa en el nivel superior. Sin embargo, el concepto de cobertura no apareció como tal durante el año 2019 en el proceso de toma de decisiones que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados.

En cambio, recordando que la decisión o la selección entre opciones en el proceso de creación de políticas se lleva a cabo en los debates realizados en el congreso, es preciso señalar que en la Cámara de Diputados se legislaron y plantearon mociones relacionadas con otra de las propuestas de Andrés Manuel López Obrador, la entrega de becas a jóvenes de escasos recursos. De esta manera el 17 de diciembre de 2018 el secretario Carlos Manuel Urzúa Macías anuncia un presupuesto de 69 mil millones a becas (28.3 miles de millones de pesos de diferencia al año anterior), esto fue legislado.

Con el presupuesto otorgado se logró implementar el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEEF) y más tarde, el 24 de octubre de 2019, se realizó el informe por parte de la Secretaría de Bienestar (en el marco del primer informe de gobierno) ante la Cámara de



Diputados, en donde se mencionó que el programa de becas JEEF, entre otros, recibe asesoría para evitar corrupción, aunque el 22 de octubre de 2019, se comentó en tribuna que existen irregularidades en el pago de las becas de Bienestar.

Con esta información obtenida del Diario de Debates, es posible identificar que en el pleno el tema de becas fue tomado en cuenta para su discusión priorizando los aspectos presupuestales, ya que se definió el presupuesto que se destinaría al proyecto y posteriormente permitiría definir la cantidad de becas otorgadas para cada nivel, de igual manera, se habla de un proceso de rendición de cuentas, que también ha sido un tema de interés y prioritario para el gobierno federal, ya que existen informes por parte de la secretaría de Bienestar en donde se presentan avances y al mismo tiempo es posible reportar desajustes en cuanto a los procedimientos o procesos de los programas.

Otra de las propuestas de Andrés Manuel para atender a la universalidad fue la creación de 100 universidades. En la Cámara de Diputados se hace referencia a estas instituciones el 1° de diciembre de 2018 cuando Andrés Manuel López Obrador al tomar protesta constitucional anuncia la creación de 100 universidades públicas durante su gobierno y el otorgamiento de 10 millones de becas a estudiantes en todos los niveles educativos.

En el Anteproyecto de la Ley General de Educación Superior se contempla a la universalidad a través de la atención de la cobertura educativa. El capítulo II *de los principios, fines y políticas* de dicho documento se refiere a las políticas que se deben regir y en la fracción IV se menciona que se deben “Fomentar programas públicos basados en el principio de equidad entre las personas a fin de disminuir las brechas de cobertura y calidad educativa

superior entre las regiones, entidades y los territorios del país” (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, Art. 13, Fracción IV, octubre 2019, p. 7).

Respecto al Sistema Nacional de Educación Superior, en el artículo 16 se establecen los propósitos de este organismo, en cuanto a cobertura se enuncia que el Sistema debe establecer las bases para el desarrollo de la educación superior “mediante principios, directrices, estrategias, programas y acciones que permitan el fortalecimiento de la misma y la ampliación de su cobertura con criterios de excelencia académica, equidad, inclusión y pertinencia” (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, Art. 16, Fracción I, , octubre 2019, p. 10).

Respecto al fondo para obligatoriedad y gratuidad previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación se menciona que este cuenta con dos componentes, uno de ellos es el de obligatoriedad y consiste en otorgar recursos para “apoyar el incremento de la cobertura de educación superior, mejorar la distribución territorial de la oferta educativa y garantizar el financiamiento plurianual de la infraestructura, equipamiento e instalaciones de las instituciones públicas de educación superior” (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, Art. 57, Fracción I, octubre de 2019, p. 25).

También se habla sobre los propósitos de los recursos destinados a las instituciones públicas de educación superior para su fortalecimiento y cumplimiento de sus funciones, entre ellas; “ampliar la cobertura, alcanzar la excelencia académica y mejorar la gestión institucional... la creación de fondos específicos o especiales que considerarán programaciones plurianuales y una planeación de mediano y largo plazo de las propias

universidades e instituciones públicas” (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, Art. 64, octubre de 2019, p.27).

**Tabla 10. Universalidad en el marco jurídico**

| <b>Universalidad</b> |                                   |   |
|----------------------|-----------------------------------|---|
| <b>Aspecto</b>       | <b>Documento</b>                  | <b>Información</b>  |
| Becas                | Diario de debates                 | Presupuesto de 69 mil millones a becas (diciembre 2018)   |
|                      |                                   | Exposición de irregularidades en el pago de las becas de Bienestar (octubre de 2019)  |
|                      |                                   | Informe por parte de la Secretaría de Bienestar (octubre de 2019)   |
| 100 universidades    |                                   | AMLO anuncia la creación de 100 universidades (1° de diciembre de 2018)   |
| Cobertura            | Ley General de Educación Superior | En el apartado de políticas: fomentar programas públicos para disminuir las brechas de cobertura (Art. 13, Fracción IV)         |
|                      |                                   | El Sistema Nacional de Educación Superior debe establecer estrategias, programas y acciones para ampliar la cobertura (Art. 16) |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | Fondo para obligatoriedad y gratuidad previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 57) |
|  |  | Uno de los propósitos de los recursos destinados a las IPES es ampliar la cobertura (Art. 64)          |

### 4.3.3 Debate de las políticas

En cuanto a universalidad se logra visualizar el seguimiento sobre el tema, realizado en el periódico El Financiero. En la noticia “Mínima, cobertura de las universidades estatales”, Anabel Clemente redacta que el gobierno federal propone una política sobre cobertura y gratuidad para la Educación Superior, ante una realidad que podría evidenciar aún más la complejidad del alcance de una mayor cobertura, debido a que “existen entidades en las que las universidades representan apenas entre el 10 y el 30 por ciento de la matrícula universitaria estatal” (Clemente, 6 de marzo de 2019), ejemplo de ello son la Universidad del Estado de Hidalgo que actualmente solo cubre el 12% de la matrícula del estado y la Universidad de Chiapas que brinda servicios de educación superior solo al 19% de alumnos.

Lo anterior permite reflexionar sobre la situación del país en cuanto a la cobertura que al menos hasta el mes de marzo logran cubrir las universidades públicas del país y a su vez reconocer que hablar de una cobertura universal como la que se plantea requiere de la configuración y fortalecimiento de subsistemas con los que se cuenta.

En la siguiente noticia titulada “SEP anuncia Programa Emergente de Rechazo Cero para jóvenes que ingresan a educación superior”, Clemente (10 de julio de 2019), habla sobre las generalidades del Programa Emergente de Rechazo Cero, el cual tiene como finalidad que en cuatro años no existan rechazados en las universidades públicas de la Ciudad de México y sus alrededores. Además, que se trata de un programa que brindará 51 mil lugares a aquellos estudiantes que no lograron ingresar a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); el Instituto Politécnico Nacional (IPN); la Universidad del Estado de México (UAEMéx) y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). De igual manera, atendiendo al rubro de cobertura, el Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de México Rosario Castellanos, ofertó 2 mil 300 lugares en su Programa de Apoyo al Ingreso. Estas son acciones particulares que deben rescatarse porque a pesar de no ser proyectos planeados por el gobierno federal contribuyen al logro del objetivo propuesto y al mismo tiempo permiten identificar la correspondencia entre diferentes esferas del gobierno.

Atendiendo al seguimiento del objetivo de ampliar la cobertura, en el mes de julio de 2019, según información obtenida de la nota “SEP estima que la matrícula de educación superior crecerá 10% este año”, redactada por Clemente (11 de julio de 2019), el subsecretario de Educación Superior, Luciano Concheiro, mencionó que durante ese año la matrícula de estudiantes de nivel superior incrementaría 10%, puntualizando que esto se lograría con los recursos disponibles a través de la reorganización de la infraestructura, docentes y planes, con el fin de que dentro de los siguientes cuatro años ningún alumno quede fuera de la universidad. Además, comunicó avances en cuanto a la política de cobertura al mencionar lo siguiente: “Tenemos un fondo especial para el crecimiento de la matrícula y la gratuidad que

va a ser paulatina ambas cosas peor ya está pensado así. También tenemos un programa con las universidades para un mayor crecimiento con excelencia” (Clemente, 11 de julio de 2019).

Cabe mencionar que en el periódico El Financiero también se identificaron discursos relacionados con el aspecto de cobertura, por ejemplo, en la noticia “AMLO va por acuerdos con universidades para aumentar número de estudiantes de medicina”, en donde se menciona que el presidente Andrés Manuel López Obrador informó que plantearía acuerdos con escuelas de Medicina con el fin de que se logre incrementar la matrícula, no solo destinando presupuestos, aunque será necesario considerar la rendición de cuentas, sino planeando acciones que resulten estratégicas para garantizar cobertura y calidad.

En los archivos de opinión de Campus Milenio se lograron rescatar cinco artículos en los que se evalúa o realiza una crítica a las políticas, discursos y estrategias que se presentan paulatinamente. Cabe destacar que el tema de cobertura fue centro de interés para los analistas, al menos de Campus Milenio, durante los meses mayo y junio. En el número 800 de este suplemento se enfatiza que para cubrir la cobertura del 50 por ciento para 2024 es necesario definir una cifra sobre el incremento de la matrícula anual “entre 170 y 250 mil estudiantes” (Muñoz, 9- 15 de mayo de 2019, p. 13) y como consecuencia sería necesario incrementar también los recursos financieros para poder mantener el costo por alumno, sin embargo, se comenta que en 2019 no se percibió incremento en el presupuesto que contribuya al aumento de cobertura. Por lo anterior, en el mismo se menciona que es claro que:

todos los sistemas que atraviesan por procesos de masificación y recomposición social de su alumnado suelen verse obligados a impulsar reformas dirigidas a transformar la arquitectura institucional de la educación superior, articular el sistema educativo entre tipos y modalidades, transformar las políticas y prácticas de las instituciones educativas, fortalecer los mecanismos de inclusión e igualdad de género, y revisar el modelo de financiamiento, el andamiaje normativo

y las pautas regulatorias de la educación superior para adaptarlos a las nuevas realidades (Tuirán, 2019, p. 27).

elementos que no se han definido en específico cuando se habla de cobertura y valdría la pena precisar para poder estimar avances o dificultades en la política propuesta.

De igual manera, en el suplemento 803 con el artículo “Universidad pública y austeridad”, Muñoz (30 de mayo-5 de junio de 2019), considera nuevamente a los recursos económicos destinados a la educación superior como esenciales para lograr elevar la cobertura del 38 al 50 por ciento durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador y al mismo tiempo se reconoce que por ley la educación de nivel superior se imparte de forma obligatoria y gratuita. Así que será necesario saber cuáles son los presupuestos asignados para atender al rubro de universalidad.

Aunado a lo anterior, en el mes de junio con el suplemento 804, en el artículo “La visión de las universidades no se ajusta a las coyunturas políticas”, Reyes (6-12 de junio de 2019), retoma el tema de presupuestos para mencionar que garantizar la gratuidad de la educación, así como el aumento de la demanda en matrícula manteniendo la calidad y las condiciones financieras de las instituciones implica una gran inversión considerando que las instituciones públicas dependen en cierta medida del cobro de cuotas para sustentar sus necesidades, entonces para lograr la gratuidad de la educación, sobre todo en el nivel superior, se deberían generar estrategias presupuestales que permitan apoyar a las instituciones. Nuevamente se puede observar que el incremento de la cobertura ahora en relación con la gratuidad requiere de configuraciones que permitan visualizar resultados con y para los recursos con los que cuenta el sistema en el nivel superior.

**Tabla 11. Cobertura en comunicación de la política**

| <b>Cobertura</b> |                     |   |
|------------------|---------------------|---|
| <b>Fuente</b>    | <b>Fecha</b>        | <b>Acontecimiento/opini3n</b>   |
| El Financiero    | 10 de julio de 2019 | Se presentan generalidades del Programa Emergente de Rechazo Cero, el cual tiene como finalidad que en cuatro a3os no existan rechazados en las universidades p3blicas de la Ciudad de M3xico y sus alrededores                       |
| El Financiero    | 10 de julio de 2019 | Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de M3xico Rosario Castellanos, ofert3 2 mil 300 lugares en su Programa de Apoyo al Ingreso.   |
| El Financiero    | 11 de julio 2019    | SEP estima que la matr3cula de educaci3n superior crecer3 10% este a3o  |
| El Financiero    | 11 de julio 2019    | El subsecretario de Educaci3n Superior, Luciano Concheiro menciona que se cuenta con un fondo para el crecimiento de la matr3cula y la gratuidad, as3 como un programa con las universidades para un mayor crecimiento con excelencia |
| El Financiero    | 1 de julio de 2019  | Andr3s Manuel L3pez Obrador inform3 que plantear3 acuerdos con escuelas de Medicina con el fin de que se logre incrementar la matr3cula   |



|   |                               |  |
|---|-------------------------------|--|
| <p>Campus Milenio (Muñoz)</p> <p>(Tuirán)</p> | <p>9-15 de mayo de 2019</p>   | <p>Alcanzar cobertura del 50 por ciento para 2024 requiere definir una cifra sobre el incremento de la matrícula anual entre 170 y 250 mil estudiantes.</p> <p>Sistemas que atraviesan por procesos de masificación suelen verse obligados a impulsar reformas dirigidas a transformar la arquitectura, articular el sistema educativo entre tipos y modalidades, revisar el modelo de financiamiento, el andamiaje normativo y las pautas regulatorias de la educación superior para adaptarlos a las nuevas realidades.</p> <p>Es necesario incrementar los recursos financieros para poder mantener el costo por alumno, sin embargo, en 2019 no se percibió incremento en el presupuesto que contribuya al aumento de cobertura.</p> |
| <p>Campus Milenio (Humberto Muñoz García)</p> | <p>30 de mayo- 5 de junio</p> | <p>Recursos económicos destinados a la educación superior esenciales para lograr elevar la cobertura del 38 al 50 por ciento</p>   |
| <p>Campus Milenio</p>                         | <p>6-12 de junio</p>          | <p>Garantizar el aumento de la demanda en matrícula manteniendo la calidad y las condiciones financieras de las instituciones implica una gran inversión considerando que las instituciones públicas dependen en cierta medida del cobro de cuotas para sustentar sus necesidades</p>  |

Respecto a las noticias recopiladas relacionadas con las becas, en el mes de febrero a través del periódico La Jornada se dio a conocer la entrega de constancias de 300 mil becas Jóvenes Escribiendo El Futuro por parte de Andrés Manuel, el suceso tuvo lugar en la Plaza de Las Tres Culturas en Tlatelolco, en la nota se menciona lo siguiente:

Acompañado por la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum; los secretarios de Educación Pública, Esteban Moctezuma, y de Bienestar, María Luisa Albores, y el subsecretario de Educación Superior, Luciano Concheiro, entre otros funcionarios, además de becarios, aseguró que en su administración no faltarán recursos para la educación, porque es una prioridad (Muñoz y Urrutia, 13 de febrero de 2019, p. 13).

En este evento el presidente también indicó que el rechazo de estudiantes en las universidades y por consecuencia la existencia de ciertos problemas sociales, se debe a la falta de inversión en el ámbito educativo.

Más tarde, en el mes de mayo Clemente (27 de junio de 2019), retoma el tema de las becas, pero ahora con la noticia “Estudiantes se manifiestan frente a la SEP y exigen pago de becas” referente a una manifestación organizada por jóvenes con el objetivo de exigir el pago de las becas “Benito Juárez”, “Jóvenes Escribiendo el Futuro” y “Jóvenes Construyendo el Futuro”. El suceso tuvo lugar en la plaza de Santo Domingo en el Centro Histórico, frente a la SEP. Cabe destacar que en el caso de las becas JEEF los estudiantes manifestantes apuntaban que en su mayoría contaban con otro tipo de beca y lo que esperaban era ser incluidos en el padrón de becas JEEF.

Por otra parte, a pocos días de concluir el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, presentó una propuesta ante la Cámara de Diputados, con el fin de garantizar en la Constitución que se brinden apoyos a la sociedad, entre ellos, las becas a estudiantes. Sobre esto en el periódico El Financiero se menciona lo siguiente:

En una propuesta de reforma al artículo 4 de la Constitución, en materia de Bienestar, el Presidente plantea elevar a nivel constitucional los beneficios de los programas, pero aclara que se hará “hasta el máximo de los recursos disponibles”. Aunque diputados del PAN, PRI y PRD –y hasta Morena– reclaman que en el PEF 2020 no hay los recursos suficientes para el sector salud, la iniciativa ordena incluir en la ley que los apoyos “no podrán ser disminuidos, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior” (Chávez, 27 de noviembre de 2019).

En el artículo “Expansión de la educación superior y desigualdad social” de Campus Milenio, el autor Rodolfo Tuirán realiza una comparación al mencionar que durante campaña, en el marco de los 10 compromisos del ahora Presidente López Obrador, dijo que todos los estudiantes en desventaja que cursaran el nivel superior contarían con una beca y en cambio dentro de los primeros meses de gobierno se creó el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, que tendrá una cobertura inicial de 300 mil becas por un monto de 4,800 pesos bimestrales, destacando que hasta mayo no se conocían las metas de este programa. En este artículo se logra reflexionar sobre el hecho de que las becas universales anunciadas en campaña, en realidad han sido parciales bajo términos de prioridad, ya que se busca apoyar en primera instancia a los estudiantes inscritos en universidades vulnerables.

Así mismo, en el suplemento 828, en el artículo titulado “Los datos sobre educación superior: esos, otros y aquellos (...)”, de Diou (28 de noviembre- 4 de diciembre de 2019), se expresa que los procedimientos relacionados con las becas no gozan de un respaldo unánime y a esto se le adjunta el problema de que no se cuenta con cifras precisas que permitan darle seguimiento a las políticas educativas, mismo problema que se visualiza cuando el presidente comenta “Tengo otros datos” o elude cuestionamientos, se puntualiza que la falta de

información obstaculiza las comparaciones realizadas por organismos internacionales, así como los foros que se realizan referente a la educación superior, ya que los datos resultan indispensables para discutir las políticas públicas.

**Tabla 12. Becas en la comunicación de la política**

| <b>Becas</b>                    |                         |  |
|---------------------------------|-------------------------|--|
| <b>Fuente</b>                   | <b>Fecha</b>            | <b>Acontecimiento / opinión</b>  |
| La Jornada                      | 13 de Febrero de 2019   | Entrega de constancias de 300 mil becas Jóvenes Escribiendo El Futuro por parte de Andrés Manuel, en la Plaza de Las Tres Culturas en Tlatelolco   |
| El Financiero                   | 27 de junio de 2019     | Manifestación en plaza de Santo Domingo en el Centro Histórico, frente a la SEP, para exigir pago de becas   |
| El Financiero                   | 27 de noviembre de 2019 | Propuesta de reforma al artículo 4 de la Constitución, en materia de Bienestar, por parte del presidente para elevar a nivel constitucional los beneficios de los programas  |
| Campus Milenio (Rodolfo Tuirán) | 9-15 de mayo de 2019    | En los 10 compromisos se dijo que todos los estudiantes en desventaja que cursaran el nivel superior contarían con una beca y en cambio dentro de los primeros meses de gobierno se creó el programa JEEF, que tendrá una cobertura inicial de 300 mil becas por un monto de 4,800 pesos bimestrales |

|  |                                 |  |
|--|---------------------------------|--|
| Campus Milenio<br>(Rodolfo Tuirán)       | 9-15 de mayo de 2019            | Las becas universales anunciadas en campaña, en realidad han sido parciales bajo términos de prioridad   |
| Campus Milenio<br>(Sylvie Didou Aupetit) | 28 de noviembre- 4 de diciembre | Los procedimientos relacionados con las becas no gozan de un respaldo unánime.<br>No se cuenta con cifras precisas que permitan darle seguimiento a las políticas educativas |

En los periódicos el tema de las 100 universidades, tuvo mayor difusión que en los documentos oficiales. Por ejemplo, en diciembre de 2018 en el periódico La Jornada, Román (13 de diciembre de 2019), dio a conocer por medio de la noticia "La Anuies ofrece su apoyo para crear escuelas universitarias", que el secretario de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies), Jaime Valls Esponda, ofreció colaborar para crear escuelas universitarias con el fin de ampliar la cobertura y calidad de la educación superior, además, externó su disposición para aportar y apoyar las propuestas en materia de educación superior.

Por otra parte, con la noticia "Crearé Gobierno capitalino Instituto de Educación Superior", en el periódico El Financiero se informó que de manera independiente a la creación de las llamadas Universidades del Bienestar, existe el proyecto de la creación del Instituto de Educación Superior "Rosario Catellanos", en la capital del país, mismo que contribuirá a lograr el objetivo de evitar rechazados en las universidades y que aunque no es un proyecto

propuesto por AMLO atiende al eje de universalidad ya que es un espacio que absorbe a un grupo que por alguna razón no se inserta en el sistema de universidades actual.

En mayo Méndez (29 de mayo de 2019), retoma el tema de las 100 universidades y por medio de la noticia “Esta semana, decreto para crear el sistema de universidades” en el periódico La Jornada se anuncia que el Sistema de Universidades Públicas Benito Juárez, contaba hasta ese momento con 7 mil 575 alumnos, 459 docentes y además, se firmaría el decreto correspondiente al Sistema de Universidades, al mismo tiempo se hizo alusión al término cobertura, pues se resalta que se pretende que el Sistema de Universidades Públicas Benito Juárez cuente con al menos 300 mil alumnos durante el sexenio y así atender la demanda de zonas marginadas.

Respecto a las especificaciones de las Universidades Públicas Benito Juárez, la coordinadora Raquel Sosa, mencionó que la matrícula de cada universidad dependerá de la capacidad de cada plantel, es una opción gratuita dirigida a jóvenes de escasos recursos o que no lograron ingresar a otras instituciones públicas y los estudiantes inscritos recibirán becas mensuales de 2400 pesos, se enfocan en seis áreas: desarrollo sustentable, energía, estudios sociales, patrimonio histórico, social y biocultural, procesos agroalimentarios y salud; también informó que “al menos hay un plantel por estado, en sedes que fueron seleccionadas con criterios de población de 15 a 45 mil habitantes, alejados de las capitales de los estados donde no hay ninguna o muy escasa opción de educación superior, y en especial en zonas de población indígena” (Méndez, 29 de mayo de 2019, p. 12).

Retomando las noticias acerca del Instituto de Educación Superior “Rosario Castellanos”, en El Financiero el 11 de julio de 2019, se informó que después de dos días de

haber emitido la convocatoria de ingreso se cubrió la matrícula correspondiente a 4 400 estudiantes. La secretaria de Ciencia Tecnología, educación e Innovación en la Ciudad de México, Rosaura Ruiz, aclaró que aunque se cubrió la matrícula se buscará atender a todos los que se inscriban. En el Instituto se ofertaron carreras en modalidad en línea, presencial y en colaboración con la UNAM.

Sobre las universidades del Bienestar, es en agosto cuando en el marco de la primera sesión ordinaria del órgano de gobierno del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), se tomó protesta a Raquel Sosa Elízaga como coordinadora de dicha instancia y esto se da a conocer por medio del periódico La Jornada con la noticia “Rinde protesta Raquel Sosa como coordinadora de las Universidades Benito Juárez”. El Instituto como organismo público decretado el 30 de julio en el Diario Oficial de la Federación cuenta con las siguientes funciones: “prestar, desarrollar, coordinar y orientar servicios para la impartición de educación superior de calidad en las sedes de enseñanza que deriven del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (Poy, 09 de agosto de 2019, p. 6), de igual manera el Instituto a cargo de Raquel Sosa debe establecer mecanismos para mejorar las oportunidades de los estudiantes que aspiran ingresar a instituciones públicas de educación superior.

En el periódico La Jornada se da a conocer en el mes de noviembre la noticia “Publican lineamientos para operar el programa Universidades para el Bienestar”, en donde Poy menciona que los lineamientos relacionados con las universidades se encuentran en el Diario Oficial de la Federación, de igual manera se especifica que estos establecen requisitos y modalidades de apoyo a las comunidades sedes, tales como contar con un población de 15 a

45 habitantes y el 50% se encuentre en situación de pobreza moderada y/o extrema, así como carecer de servicios educativos de tipo superior en un radio de 50 kilómetros.

En cuanto a los edificios de cada sede se menciona que para la atención de 1280 estudiantes se destinarán 2 edificios y que la matrícula podrá incrementarse hasta 1500 con un edificio más que se realizará de acuerdo al presupuesto disponible para la infraestructura. También señala que estas universidades contarán con los fondos que cubran el 100% de los gastos de los planteles en cuanto a infraestructura, a través del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG), mismos que serán administrados por los padres de los estudiantes, mientras que la mano de obra para la construcción de las universidades será local.

Poy, (22 de noviembre de 2019) asegura que entre las acciones a realizar a través del OCUBBJG está en adquirir los predios, ya sea por donación o comodato, donde se construyan las sedes educativas, así como brindar asesoría técnica, diseño de planes arquitectónicos y acompañamiento a las sedes.

Acosta (6-12 de junio de 2019), se refirió a las Universidades para el Bienestar durante el mes de junio, en el artículo “Intención vs. práctica. La puesta en marcha de las Universidades para el Bienestar”, al recordar que se trataba de una propuesta de campaña que parecía una “invención discursiva” sin referentes discursivos, pero ahora se reconoce que durante este periodo se han concretado y difundido ciertas características de las universidades. De igual manera se rescata que en sitio oficial de CREFAL se pueden identificar las siguientes características de las Universidades para el Bienestar: son gratuitas, de tiempo completo, presenciales, con una duración de 8 ciclos escolares de 14 semanas cada uno, no hay examen



de admisión (solo una valoración diagnóstica), los estudiantes reciben una beca de 2400 pesos mensuales y las carreras ofertadas dependen de la sede y están adscritas a la CREFAL.

Desde el punto de vista de los autores de Campus Milenio, el proyecto de las universidades presenta ambigüedades y se desarrolla con rapidez como intentando presentar resultados inmediatos, por lo que las juzgan como un sistema de educación superior “pobre para pobres” pues “parecen escuelas de artes y oficios”.

**Tabla 13. Universidades para el Bienestar en comunicación de la política**

| <b>100 universidades</b> |                         |   |
|--------------------------|-------------------------|---|
| <b>Fuente</b>            | <b>Fecha</b>            | <b>Acontecimiento / opinión</b>   |
| La Jornada               | 13 de diciembre de 2018 | Anuies ofreció colaborar para crear escuelas universitarias con el fin de ampliar la cobertura y calidad de la educación superior   |
| El Financiero            | 16 de abril de 2019     | Se anuncia proyecto de la creación del Instituto de Educación Superior “Rosario Catellanos”   |
| La Jornada               | 29 de mayo de 2019      | Sistema de Universidades Públicas Benito Juárez, contaba hasta ese momento con 7 mil 575 alumnos, 459 docentes.<br>Se firmaría el decreto correspondiente al Sistema de Universidades |
| El Financiero            | 11 de Julio 2019        | Después de dos días de haber emitido la convocatoria de ingreso se cubrió la matrícula correspondiente a 4 400 estudiantes  |

|                             |                       |   |
|-----------------------------|-----------------------|---|
| La Jornada                  | 9 de agosto 2019      | Raquel Sosa Elizaga toma protesta como coordinadora del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ)  |
| La Jornada                  | 22 de noviembre 2019  | Lineamientos relacionados con las universidades se encuentran en el Diario Oficial de la Federación   |
| Campus Milenio (Acosta, A.) | 6-12 de junio de 2019 | Se han concretado y difundido ciertas características de las universidades.<br>En sitio oficial de CREFAL se pueden identificar las características de las Universidades para el Bienestar<br><br>universidades contarán con los fondos que cubran el 100% de los gastos de los planteles en cuanto a infraestructura |
| Campus Milenio (Acosta, A.) | 6-12 de junio de 2019 | El proyecto presenta ambigüedades y se desarrolla con rapidez como intentando presentar resultados inmediatos   |

#### 4.4 Informe de gobierno

Algo que es indispensable analizar para contrastar el discurso político (politics), los acuerdos discutidos en la Cámara de Diputados (polity) y las acciones para la resolución de las necesidades y demandas públicas (policy) es el Primer Informe de Gobierno correspondiente al año en que se desarrolla esta investigación (2018- 2019). Este documento concentra los resultados en materia de política pública, de los principales ámbitos que competen al Estado, entre los que se encuentra el ámbito educativo. Este apartado es denominado en el documento

“Derecho a la Educación”, en él se asegura a manera de introducción que “el Gobierno de México trabaja para ofrecer educación de calidad con equidad, como derecho de todos los mexicanos, bajo los principios de universalidad, gratuidad, laicidad, obligatoriedad, democracia, integralidad, equidad y excelencia” (Gobierno de México, 2019, p. 143).

En materia de equidad se menciona en el documento que después de diversos debates y acuerdos, se lograron reformar diversos artículos en la constitución para establecer entre otras cosas, que ahora “la educación superior universitaria se contempla como un nivel educativo de carácter obligatorio” (Gobierno de México, 2019, p. 143), aunque no menciona logros respecto a la gratuidad de la educación en el nivel superior.

Además, se asegura que el Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024 propone “diversas acciones y programas, mediante los cuales se establece garantizar el derecho a la educación laica, gratuita, incluyente, pertinente y de calidad en todos los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional (SEN) y para todas las personas” (Gobierno de México, 2019, p. 143). Sin embargo, es necesario recordar que como se menciona en el apartado 4.2.1 Antecedentes, el Plan Nacional de Desarrollo no brinda tantas propuestas claras en materia de equidad para Educación Superior, pero sí se mencionan líneas de acción o principios rectores que acompañen y fundamenten la construcción de políticas educativas.

En materia de universalidad se mencionan en el documento los resultados relacionados con el programa de becas JEEF y las universidades para el bienestar.

Sobre el programa de becas se hace alusión al cumplimiento del objetivo de este correspondiente a la atención de los más vulnerables, al mencionar que el 7% de 2078

escuelas en las que se tiene becarios son catalogadas como prioritarias y en ellas hasta junio de 2019 se contaba con 23492 becarios.

En el resto de las escuelas en donde se otorga esta beca se cuenta con 276,508 beneficiarios: 147,251 mujeres y 129,257, del total 4608 cuentan con alguna discapacidad, 11579 se reconocen como indígenas y 19,875 como afromexicanos. De esta manera es posible notar que ciertos grupos realmente se han considerado como prioritarios para recibir los beneficios sociales.

Además, se menciona que durante el 2019 se otorgaron un total de 300 mil becas de educación superior, lo que representa "la entrega de 3,398 millones de pesos. El total de las becas se distribuyeron en 54% de mujeres y 46% de hombres, aproximadamente" (Gobierno de México, 2019, p.130).

De igual manera, se menciona la creación del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, coordinado por la Secretaría de Educación Pública, esto se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación desde el miércoles 30 de julio de 2019, exponiendo las funciones que le competen y algunos lineamientos considerables. Por supuesto se hace alusión a la creación de las 100 universidades propuestas en campaña al indicar lo siguiente:

100 universidades públicas y gratuitas se encuentran en operación en sedes provisionales de distintas regiones pobres y marginadas del país. Hasta el momento 39,170 alumnos se tienen registrados en el programa para los dos ciclos escolares que lleva en operación y 815 docentes impartiendo clases. Asimismo, se han entregado 6,010 becas a los estudiantes (Gobierno de México, 2019, p.130).

## Capítulo. V Conclusiones

El capítulo V responde a las preguntas de investigación y a su vez describe los hallazgos más significativos en los aspectos de equidad y universalidad en educación superior, de igual manera, contiene una serie de propuestas, así como futuras líneas de investigación en el ámbito de política educativa que abran nuevas perspectivas e inviten al debate.

### 5.1 Conclusiones generales

Como respuesta a las preguntas de investigación que nos planteamos desde un inicio, podemos decir sobre la primera que sí se logran observar cambios en materia de política educativa respecto a equidad y universalidad durante el primer año de gobierno. La diferencia más significativa la podemos observar en que en el concepto de equidad los cambios en política educativa se reflejan más en el marco jurídico (documentos oficiales), mientras que en lo referente a universalidad podemos visualizarlos a través de proyectos y programas (implementación de propuestas). En el caso de universalidad se logra identificar un paso más en la creación de política (implementación de la política), en comparación de equidad (comunicación de la política), debido a que se ven materializadas las ideas iniciales.

**Tabla 14. Cambios en materia de política educativa respecto a equidad y universalidad durante el primer año de gobierno**

|   |         |               |
|---|---------|---------------|
| Pregunta 1. ¿Qué cambios en materia de política educativa respecto a equidad y universalidad se presentan en el primer año de gobierno? |         |               |
| Diferencias   | Equidad | Universalidad |

|                                       |                             |                               |
|---------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Cambios en política                   | Marco Jurídico              | Proyectos y programas         |
| Pasos para la creación de la política | Comunicación de la Política | Implementación de la política |

En respuesta a la segunda pregunta de investigación podemos identificar que la mayoría de las propuestas de campaña relacionadas con equidad en la política educativa del nivel superior durante el primer año de gobierno se concretan en la legislación a través de la modificación y adición de artículos y fracciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la creación de otros como la Ley General de Educación Superior.

En contraste la mayoría de las propuestas de campaña relacionadas con universalidad en la política educativa del nivel superior durante el primer año de gobierno se logran concretar a través de estrategias planteadas en documentos oficiales y la mayoría logra establecerse como acciones de gobierno con impacto a corto plazo, aunque cabe resaltar que algunas de ellas sí logran llegar a implementarse.

**Tabla 15. Concreción de las propuestas de campaña relacionadas con equidad y universalidad en la política educativa del nivel superior durante el primer año de gobierno**

|  |  |  |
|--|--|--|
| Pregunta 2. ¿Cómo se concretan las propuestas de campaña relacionadas con equidad y universalidad en la política educativa del nivel superior durante el primer año de gobierno? |  |  |
| Aspecto  | Equidad  | Universalidad  |
| Mecanismos   | Modificación, adición y creación de documentos oficiales | Proyectos en documentos oficiales y en algunos casos su implementación |

En respuesta a los criterios que definen la elección e implementación de las políticas en el nivel de educación superior podemos observar que la intención de la administración es desde una perspectiva de política social, los criterios que sobresalen en materia de equidad son la gratuidad y la obligatoriedad. En relación a universalidad se pueden identificar como criterios la cobertura establecida como objetivo que debe alcanzarse durante el sexenio 2018-2024 y el acceso.

**Tabla 16. Criterios que definen la elección e implementación de las políticas en materia de equidad y universalidad en el nivel de educación superior**

|  |                            |                    |
|--|----------------------------|--------------------|
| Pregunta 3. ¿Cuáles son los criterios que definen la elección e implementación de las políticas en materia de equidad y universalidad en el nivel de educación superior? |                            |                    |
| Aspecto  | Equidad                    | Universalidad      |
| Criterios  | Gratuidad y obligatoriedad | Cobertura y acceso |

Sobre la opinión de expertos en materia de política y educación además de los medios informativos en ambos aspectos (tanto equidad como universalidad), no se identifica una sola tendencia, sino que existe el reconocimiento de los aciertos de la administración en materia educativa para el nivel superior, se expresa que algunos proyectos parecen apresurados, debido a que según ciertas opiniones se implementan solo para dar resultados, también se habla sobre la falta de datos precisos que permitan dar un mejor seguimiento a las políticas y por ende realizar las evaluaciones pertinentes, además de que existe la preocupación por que los objetivos planteados sean tan amplios y complejos, que termine siendo complicado alcanzarlos.

**Tabla 17. Opinión de expertos y medios informativos acerca de la atención brindada por el gobierno a la educación superior en los ámbitos de equidad y universalidad**

| Pregunta 4. ¿Qué dicen los expertos y medios informativos acerca de la atención brindada por el gobierno a la educación superior en los ámbitos de equidad y universalidad? |         |               |
|---|---------|---------------|
| Aspecto   | Equidad | Universalidad |
| Aciertos  | X       | X             |
| Fallas  | X       | X             |
| Incertidumbre   | X       | X             |

## 5.2 Equidad

Desde el inicio de su campaña, las propuestas de Andrés Manuel López Obrador buscaron permear en todos los niveles educativos, y una vez en el poder este gobierno ha tenido en claro que en materia educativa hay elementos que poco o casi nada se habían trabajado, sobre todo en el nivel educativo superior, por ser uno de los niveles en el que el Estado suele tener menor incidencia.

Los discursos políticos de campaña apuntaban a dirigir los esfuerzos a ámbitos como el fortalecimiento de la educación con carácter gratuito y como derecho de todos los ciudadanos, por lo que un hecho que causó contradicción fue que desde el inicio de campaña se habla de educación gratuita para todos los niveles educativos (por supuesto incluyendo al nivel superior), sin embargo, 17 días después de la toma de posesión, desde el Ejecutivo Federal se buscó legislar para modificar un fragmento del Art. 3° de la Constitución y que en lugar de afirmar que la educación que imparta el Estado será gratuita, se planteó la inclusión



de los jóvenes a la educación superior. Lo último pone de manifiesto que no existe realmente la intención de brindar educación gratuita a nivel superior, ni de garantizarla, sino de hacer un esfuerzo por crear condiciones.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo se habla de que “durante el periodo neoliberal el sistema de educación pública fue devastado por los gobiernos oligárquicos; se pretendió acabar con la gratuidad de la educación superior” (Presidencia de la República, 2019, p. 42 ), sin embargo, cabe preguntarse si alguna vez ha sido realmente gratuita la educación superior, o incluso sería aún más importante definir qué significa que la educación superior sea gratuita para el gobierno en turno, de manera que su indefinición puede suponer un obstáculo para el logro de este objetivo (brindar educación gratuita).

Por otro lado, es posible identificar en los documentos que regulan el ámbito educativo como es el Art. 3° constitucional y la Ley General de Educación, la importancia de crear políticas educativas desde una mirada de equidad; incluso en algunos documentos está plasmado de manera textual que debe ser un eje rector para el diseño, construcción e implementación de las políticas.

También es fácil reconocer en los documentos oficiales la importancia de que varios agentes que forman parte del proceso educativo (desde sus diferentes roles y ámbitos de incidencia), participen del reconocimiento de las necesidades, así como de la conformación de iniciativas, lo que nos permite conocer la intención de encaminar los procesos de creación de política educativa hacia una perspectiva de gobernanza.

Como se puede observar en la tabla 14 es posible distinguir entre las diferentes dimensiones de la política a los conceptos de *equidad*, *obligatoriedad* y *gratuidad* y es

interesante encontrar que a pesar de que el concepto de *obligatoriedad* es el único que no contiene nada en la dimensión de *politics* (esto porque durante las propuestas de campaña no se mencionó nada al respecto, ni en el Proyecto de Nación), es el que presenta un resultado más conciso y que se ve reflejado en el ámbito legislativo.

Por último, es importante mencionar que en materia de equidad los primeros pasos para el proceso de creación de política pública logran identificarse y entre ellos encontramos la *conformación de la agenda*, a partir del reconocimiento de las necesidades en materia educativa, lo que podemos ver reflejado en las propuestas de campaña y el Proyecto de Nación; es posible observar también la *definición del problema público*, esto planteado una vez tomada la posesión del cargo y plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley General de Educación. En los documentos antes mencionados podemos encontrar también la *formulación de la política*, pues ambos permiten establecer directrices para la conformación de la política educativa. A la *decisión y selección entre opciones* la podemos ver en los acuerdos establecidos en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados y por último es posible observar la *comunicación de la política* primero reflejada en documentos oficiales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y después en noticias y diarios de opinión.

**Tabla 18. Contraste del concepto equidad en las dimensiones de la política: politics, policy y polity**

| <b>Conceptos/<br/>Dimensiones</b> | <b>Politics</b>  | <b>Policy</b>  | <b>Polity</b>   |
|-----------------------------------|--|--|---|
| <b>Equidad</b>                    | Vamos a fortalecer la educación pública gratuita y de calidad en todos los niveles | Plan Nacional de Desarrollo, Diario de la Cámara de Diputados, | Este término, además de algunos como igualdad, justicia, etc. |

|                       |   |  |  |
|-----------------------|---|--|--|
|                       | escolares, bajo la premisa de que <u>la educación no es un privilegio es un derecho del pueblo</u>  | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación, Informe de Gobierno                         | aparecen desde el discurso de campaña y durante el proceso de conformación de los documentos rectores para la política educativa   |
| <b>Obligatoriedad</b> |   | Diario de debates de la Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación | La educación superior tiene carácter obligatorio por mandato constitucional después de ser discutido y aprobado en la Cámara de Diputados  |
| <b>Gratuidad</b>      | Vamos a <u>fortalecer la educación pública gratuita</u> y de calidad en todos los niveles escolares, bajo la premisa de que la educación no es un privilegio es un derecho del pueblo | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación  | Aunque de manera constitucional no se garantiza la gratuidad de la educación, en la Ley General de Educación se estipula que se deben crear las políticas educativas para su cumplimiento. |

### 5.3 Universalidad

Los criterios para atender a la universalidad educativa han sido concretos desde el planteamiento de las propuestas de campaña y del Proyecto de Nación en donde se enuncia

que el eje se encuentra en función de la igualdad de acceso, así como la equidad de la asignación de recursos y que como estrategias se consideran la asignación de programas sociales y ampliar la cobertura. Considerando la teoría relacionada al concepto de universalidad, es necesario reflexionar sobre las propuestas y la pertinencia de las prioridades establecidas, ya que parece que no logran figurar como soluciones pensadas para todos los ciudadanos.

Las propuestas son focalizadas pues en la legislación no se abordan estrategias para la cobertura en específico, sin embargo, se hace un gran esfuerzo por contribuir a la atención de ciertas necesidades específicas, tales como el otorgar becas y la creación de las 100 universidades. De tal manera que el aspecto de las becas estuvo presente en el pleno únicamente para considerar los aspectos presupuestales, ya que según la información recabada los sucesos llevados a cabo fueron: asignación del presupuesto para el proyecto, definir el número de becas a otorgar, rendición de cuentas. En cuanto a su implementación fue cuestionable el número inicial de becas y los procedimientos para ser otorgadas.

También se encontró que en cuanto a cobertura hay situaciones que demandan atención y que en algún momento estuvieron en las intenciones del gobierno federal, pero por el momento no se ha logrado concretar alguna estrategia, por ejemplo: el considerar que se requieran configurar y fortalecer subsistemas con los que se cuenta actualmente, pues es necesario que se piense en estrategias que le permitan a las universidades públicas contribuir en conjunto con el nuevo sistema de universidades al incremento de la cobertura, pues durante el 2019 no se identifica incrementalismo a las políticas existentes, esto incluye a los presupuestos a las universidades públicas pues en este año no hubo un incremento, el dejarlas al margen no es pertinente con el concepto de universalidad.

De forma paralela a las acciones del gobierno federal, las autoridades estatales buscan contribuir al propósito inicial que es el incremento de la cobertura, ejemplo de ello son el Programa Emergente de Rechazo Cero y el incremento de la matrícula del Instituto de Estudios Superiores de la Ciudad de México Rosario Castellanos, este es un buen indicador de que existe correspondencia entre las diferentes esferas del gobierno. Otro acierto es la participación que existe de otros actores como la ANUIES que se encuentran interesados en el establecimiento de los lineamientos relacionadas con las nuevas políticas, tal es el caso de las 100 universidades. La participación de varios agentes permite identificar indicios de que en las propuestas para la universalidad se considera la implementación desde el enfoque de gobernanza.

En el anteproyecto de la Ley General de Educación Superior se hace explícita la necesidad de buscar estrategias que permitan disminuir las brechas de cobertura, tales como programas, fondos presupuestales y mayores recursos a las IPES, sin embargo, como el anteproyecto se elaboró en 2019 no fue posible ver la implementación de dichas estrategias.

El proyecto de las 100 universidades se consolidó durante el 2019, por lo tanto se dieron a conocer varios aspectos relacionados con su conformación, por ejemplo: el número de alumnos a los que se atendió inicialmente, el número de docentes que conformaban la planta docente, la firma del decreto del Sistema de Universidades, la creación de un organismo coordinador y la asignación de la coordinadora, así como los lineamientos. Aunque la premura con la que se desarrolló el proyecto también es algo que debe considerarse pues en su mayoría no son pertinentes con el contexto en el que se encuentran o no logran atender a una verdadera necesidad como se planteaba al inicio.

De manera general los pasos para la creación de políticas que lograron identificarse hasta el momento fueron: la formación de la agenda, conformada por los problemas que la comunidad política considera prioritaria, esto a partir de las propuestas de campaña y el Proyecto de Nación; la definición del problema público se materializó en los antecedentes o diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo que en este caso tuvo cierta concordancia con las propuestas antes planteadas; la hechura o formulación de la política se visualiza en los programas/ propuestas en el PND, existió el período de decisión o la selección entre opciones en las Cámaras, para puntualizar aspectos de los proyectos y posteriormente proporcionar la comunicación de la política.

En el caso de universalidad es posible distinguir entre las dimensiones de la política, la determinación de cada una se encuentra en la tabla que se presenta a continuación:

**Tabla 19. Contraste del concepto universalidad en las dimensiones de la política: politics, policy y polity**

| <b>Conceptos/<br/>Dimensiones</b> | <b>Politics</b>   | <b>Policy</b>  | <b>Polity</b>   |
|-----------------------------------|---|--|---|
| <b>Universalidad</b>              | La educación no es un privilegio es un derecho del pueblo | Plan Nacional de Desarrollo, Diario de la Cámara de Diputados, Ley General de Educación, Informe de Gobierno | El concepto se encuentra en los discursos de campaña y forma parte de los ejes rectores para la planeación de proyectos y programas que conforman la política educativa |

|                  |   |  |  |
|------------------|---|--|--|
| <b>Cobertura</b> | Beca para estudiantes universitarios de familias de escasos recursos y no habrá rechazados en las universidades | Plan Nacional de Desarrollo, Ley General de Educación Superior                     | En la Ley General de Educación Superior y en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen las estrategias que contribuyen al incremento de la cobertura    |
| <b>Acceso</b>    | No habrá rechazados en las universidades  | Plan Nacional de Desarrollo, Diario de la Cámara de Diputados, Informe de Gobierno | En los documentos oficiales se discuten y establecen lineamientos para la implementación de los programas que contribuyen al acceso en el ámbito educativo |

#### 5.4 Propuestas y Futuras Líneas de Investigación

- En materia de equidad educativa el ámbito en que más ha incidido la política es el administrativo, sería importante observar si en un momento posterior se logra incidir de manera más precisa en los ámbitos pedagógico, social e ideológico.
- Sería interesante observar si para el final de sexenio los ámbitos de equidad y universalidad logran desarrollarse a la par para su concreción en política.
- Queda analizar si en un plazo posterior al de esta investigación se logra garantizar la gratuidad de la educación en el nivel superior.
- Cabe señalar que en el discurso oral y escrito la palabra equidad regularmente aparece ligada a la palabra excelencia, situación que también sucede con las palabras gratuidad y calidad, por lo que resultaría interesante investigar si esta relación es casual o causal y si representa un razonamiento que trasciende a lo ideológico.
- En materia de equidad no fue posible observar por completo el proceso de creación de

política pública, por lo que haría falta analizar la implementación y evaluación de estas políticas educativas.

- En cuanto al número inicial de becas y los procedimientos para ser otorgadas, sería bueno darle mayor seguimiento para saber si en el futuro los presupuestos otorgados permitirán contar con un mayor número de beneficiarios en el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEEF), de igual forma si el proceso de inscripción y selección de beneficiarios es modificado.
- En esta investigación se identifican las intenciones y estrategias de la administración en turno para atender al rubro de cobertura desde las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES), pero faltaría ver materializadas estas estrategias y analizar su implementación.
- Respecto a las Universidades para el Bienestar, sería interesante dar seguimiento al desarrollo de las mismas y evaluar el impacto que tienen en las comunidades en las que se encuentran.
- Sería importante analizar si los criterios que definan el diseño, construcción e implementación de las políticas educativas se mantienen como durante el primer año de gobierno, o en su defecto se modifiquen.
- Valdría la pena comparar los resultados obtenidos en materia de política educativa al finalizar el sexenio con la visión de 2024 que se plantea en el epílogo del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- Es necesario analizar el impacto de las políticas educativas en los diferentes ámbitos de incidencia, así como la correspondencia entre ellos, para poder identificar la pertinencia de los planes que se realizan a nivel macro.
- Resultaría interesante saber si las políticas educativas definidas durante el sexenio 2018-2024 logran concretarse en la legislación de manera oficial para así asegurar su



trascendencia, tal como durante el 2019 se propuso en relación con algunos proyectos propios de la política social.

Esta investigación permitió analizar la definición de las políticas educativas propuestas por Andrés Manuel López Obrador durante el primer año de gobierno en materia de equidad y universalidad, mediante la revisión de las fuentes (Plan de Nación y los acuerdos de la Cámara de Diputados), lo que permitió contrastar las propuestas de campaña referentes al nivel superior y su materialización en un nuevo marco jurídico.

Además, permitió analizar los cambios en materia de política educativa desde su origen, ya que se logró reconocer la pertinencia de algunas de las propuestas de campaña al atender las demandas de diferentes agentes y a su vez ver cómo se construye desde el poder legislativo.

## Referencias

- Acosta, A. (6-12 de junio de 2019). Intención vs. práctica. La puesta en marcha de las Universidades para el Bienestar El desafío de la legitimidad. *Campus Milenio* (804). p.7. Recuperado de: <http://campusmilenio.mx/download/804.pdf>
- Agudelo, M. y Estrada, P. (2012). Constructivismo construccionismo social: Algunos puntos comunes y algunas divergencias de estas corrientes teóricas *Prospectiva*. (17) pp. 365
- Aguilar, L, (2012) *Política Pública: Una visión panorámica*. Bolivia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 18, 23, 38, 33, 34

- Aguilar, L. (2017). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. En Instituto Nacional Electoral (Ed.), *CONFERENCIAS MAGISTRALES Temas de la democracia*. (pp. 34–36). Cd. México, México
- Ahuja, R. (2017). ¿Qué tan derecho es el derecho a la educación en México?, *Revista Digital Universitaria UNAM* 18 (7) <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>
- Anteproyecto de Ley General de Educación Superior (Octubre 2019), Cap. II, Art. 11, 13, 16, 57, 64 fracción I, III, IV, V, XI, XXII, p. 6, 7, 9, 10, 25, 27 recuperado de <https://consulta-ley-educacion-superior.mx/wp-content/uploads/2019/11/ANTEPROYECTO-LGES-October-2019.pdf>, consultado el 18 de julio de 2020
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2003) *Servicios del Diario de Debates*. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/servicios/srv\\_dbts.htm](http://www.diputados.gob.mx/servicios/srv_dbts.htm)
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (5 de junio de 2013) *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura (13 de diciembre de 2018) *Gaceta Parlamentaria* 5177-II, Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. III recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (15 de mayo de 2019) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 3, p. 5
- Canales, A. (21-27 de febrero de 2019) El Desafío de la Gratuidad. *Campus Milenio* (791) p. 4 recuperado de [https://issuu.com/campusmilenio/docs/campus\\_791-f](https://issuu.com/campusmilenio/docs/campus_791-f)
- Canales, A. (3-9 de octubre de 2019) ¿Y el acceso abierto? *Campus Milenio* (820), p 5 recuperado de [http://campusmilenio.mx/820/820\\_canales.html](http://campusmilenio.mx/820/820_canales.html)

- Carrera, O., Villafuerte, L., & Ricárdez, J. (2017). Políticas públicas y eficiencia del gobierno electrónico bajo la perspectiva social: elementos para la construcción del capital social en México. *Revista Científica de Gobierno Electrónico*, 1, 39–40
- Chávez, V. (27 de noviembre de 2019). Propone AMLO que sea ley dar salud, becas, vivienda. *El Financiero*
- Clemente, A. (06 de marzo de 2019). Mínima, cobertura de las universidades estatales. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/minima-cobertura-de-las-universidades-estatales>
- Clemente, A. (27 de junio de 2019). Estudiantes se manifiestan frente a la SEP y exigen pago de becas. *El Financiero*. recuperado de <https://elfinanciero.com.mx/nacional/estudiantes-se-manifiestan-frente-a-la-sep-y-exigen-pago-de-becas>
- Clemente, A. (10 de julio de 2019). SEP anuncia Programa Emergente de Rechazo Cero para jóvenes que ingresan a educación superior. *El Financiero*
- Clemente, A. (11 de julio de 2019). En dos días se cubre matrícula para nueva universidad en la CDMX. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.google.com/amp/s/amp.elfinanciero.com.mx/nacional/en-dos-dias-se-cubre-matricula-para-nueva-universidad-en-la-cdmx>
- Clemente, A. (11 de julio de 2019). SEP estima que la matrícula de educación superior crecerá 10% este año. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sep-estima-que-la-matricula-de-educacion-superior-crecera-10-este-ano>
- Coalición Juntos Haremos Historia (2018). Proyecto de Nación 2018-2024. p. 10, 94, 416, 424, 426, 461 recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plannacion.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (30 de septiembre de 2019) Ley General de Educación. Cap. III, Art. , 9, 48, p. 5, 25, 59 recuperado de:

[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/VIH/LeyesNormasReglamentos/Leyes/LeyesFederales/Ley\\_GE.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/VIH/LeyesNormasReglamentos/Leyes/LeyesFederales/Ley_GE.pdf)

Diario Oficial de la Federación, (12 de julio de 2019) *Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019&print=true)

Didou, S. (28 de noviembre-4 de diciembre de 2019). Los datos sobre educación superior: esos, otros y aquellos. *Campus Milenio* (828). p.7 Recuperado de: <http://campusmilenio.mx/download/campus-828.pdf>

Espinoza, O. (2009) Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. v. 17 Arizona ISSN 1068-2341 p. 3, 4

Gobierno de México (2019) *Primer Informe de Gobierno*, p. 130, 143

INE. (2018). Candidatos y Candidatas, Conóceles. Recuperado el 25 de noviembre, 2018. En <https://candidaturas.ine.mx/detalle-candidato.html?id=32385>

Jaime, F., Dufour, G. Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela, Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche. p. 56, 58, 95, 100, 222

Lloyd, M. (21-27 de febrero de 2019) La educación Superior Gratuita en el Mundo: Mitos y realidades. *Campus Milenio* (791) p. 10,11 recuperado de [https://issuu.com/campusmilenio/docs/campus\\_791-f](https://issuu.com/campusmilenio/docs/campus_791-f)

López, A. [@lopezobrador\_] (6 de abril del 2018) recuperado de [https://twitter.com/lopezobrador\\_/status/982379454688149504?lang=es](https://twitter.com/lopezobrador_/status/982379454688149504?lang=es)

Medina, C. (2001) Paradigmas de la investigación sobre lo cuantitativo y lo cualitativo. *Ciencia e Neogranadina* (10). Universidad Militar Nueva Granad. Bogotá. P. 83

- Méndez, E. (29 de mayo de 2019). Esta semana, decreto para crear el sistema de universidades. La Jornada. p.12. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/05/29/politica/012n1pol>
- Muñoz, A. E. y Urrutia, A. (13 de febrero de 2019). AMLO entrega becas a 300 mil jóvenes de escasos recursos (JEEF). La Jornada. p. 13. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/02/13/politica/013n2pol>
- Muñoz, H. (9-15 de mayo de 2019). Retraso. Estamos atrasados en la búsqueda de una evolución del nivel superior Los cambios educativos. Campus Milenio (800). p. 13. Recuperado de: <http://campusmilenio.mx/download/800.pdf>
- Olesker, D. (2015). Igualdad, universalidad y accesibilidad: economía política y estado actual de la política pública de salud. En: Fernández, M. Levcovitz, E. y Olesker, D. (Coordinadores), Economía, política y economía política para el acceso y la cobertura universal en salud en Uruguay (p.12). Montevideo: OPS. Disponible en: <https://uruguay.observatoriorh.org/sites/uruguay.observatoriorh.org/files/webfiles/ECONOMIA%20POLITICA%20PARA%20EL%20ACCESO%20Y%20LA%20COBERTURA%20UNIVERSAL.pdf>
- Ordorika, I. (21 de marzo de 2019) Retos para el artículo tercero La Jornada. recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2019/03/21/opinion/016a1pol> consultado el 2 de junio de 2019
- Presidencia de la República. (2018). Sexto informe de gobierno. Recuperado el 26 de agosto de 2019. En: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun\\_3730635\\_20180901\\_1535843813.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_1535843813.pdf)
- Presidencia de la República. (2019). Plan Nacional de Desarrollo, p. 34, 42 recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Poy, L. (09 de agosto de 2019). Rinde protesta Raquel Sosa como coordinadora de las Universidades Benito Juárez. La Jornada. p.6. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/08/09/politica/006n2pol>

- Poy, L. (22 de noviembre de 2019). Publican lineamientos para operar el programa Universidades para el Bienestar. La Jornada. p.20. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/11/22/politica/020n1pol>
- Reyes, C. (6-12 de junio de 2019). La visión de las universidades no se ajusta a las coyunturas políticas. Campus Milenio (804). p. 8. Recuperado de: <http://campusmilenio.mx/download/804.pdf>
- Román, J. (13 de diciembre de 2018). La Anuies ofrece su apoyo para crear escuelas universitarias. José Antonio Román. La Jornada. p.9. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2018/12/13/politica/009n2pol>
- Secretaría de Educación Pública (2018). Programa sectorial de educación 2013-2018 Informe de avance y resultados.
- Secretaria de Gobernación (31 de mayo de 2019) Diario Oficial de la Federación p. 6 recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5561613&fecha=31/05/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561613&fecha=31/05/2019)
- Secretaría de Gobernación (2013) Plan Nacional de Desarrollo. p. 125 recuperado de [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)
- Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador. (2018). Presenta AMLO 10 compromisos por la educación en México. Retrieved October 1, 2018, from <https://lopezobrador.org.mx/2018/05/12/104356/>
- Tuirán, R. (9-15 de mayo de 2019). Expansión de la educación superior y desigualdad social. Campus Milenio (800). p. 27. Recuperado de: <http://campusmilenio.mx/download/800.pdf>
- Vázquez, M. (2015) La calidad de la educación. Reformas educativas y control social en América Latina. Latino (60). p. 94