

DOCUMENTOS

Documents

1



Ley General de Educación Superior de México. Calidad, inclusión social, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza superior: criterios que sostienen una ley

Mexico's General Higher Education Act. Quality, social inclusion, gratuity and compulsory nature of higher education: criteria that sustain an Act

**Encarnación Sánchez Lissen*;
Alicia Sianes Bautista****

DOI: 10.5944/reec.39.2021.30964

Recibido: **04 de junio de 2021**
Aceptado: **05 de junio de 2021**

*ENCARNACIÓN SÁNCHEZ LISSEN: Profesora Titular de la Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Sevilla. Dpto. Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social **Datos de contacto:** E-mail: eslissen@us.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0625-7996>

ALICIA SIANES BAUTISTA: Profesora de la Universidad de Jaén y Profesora-Tutora de la UNED. **Datos de contacto: E-mail: asianes@ujaen.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2285-6937>

Resumen

En el Diario Oficial de la Federación (DOF) de México, de 20 de abril de 2021, se ha publicado la Ley General de Educación Superior (LGES), una nueva ley con la que se deroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (DOF, 29 de diciembre de 1978). La componen 7 Títulos, además de 21 disposiciones transitorias que integran un total de 77 artículos. Todos ellos pretenden dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales en el marco del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta ley se abre una nueva etapa educativa que respalda los cambios sociales, tecnológicos, de mercado laboral, políticos y también económicos que se producen en el país. Para atender esta diversidad y cubrir estas pretensiones la ley se centra esencialmente en sustentar la autonomía de los centros de enseñanza superior, en fomentar la equidad como base de un modelo educativo abierto a todos, en contemplar una etapa obligatoria y gratuita que se hará de manera gradual y que ayude a contrarrestar la alta deserción de estudiantes universitarios y graduados superiores que existe en México. Asimismo, la inclusión y la excelencia son otros dos grandes objetivos que promueve esta ley y, en torno a ellos, se establecen propuestas relacionadas con el género, la diversidad y también la rendición de cuentas, en base a esa calidad educativa a la que aspiran. La LGES se presenta como un instrumento básico y de apoyo para avanzar en estos logros.

Palabras clave: Educación Superior; enseñanza obligatoria; enseñanza gratuita; equidad; México; inclusión social.

Abstract

In the Mexican Official Gazette of the Federation (OGF), 20th April 2021, the General Higher Education Act has been published, which is a new act that abrogates the Act for the Coordination of Higher Education (OGF, 29th December 1978). It is composed by 7 Titles and 21 additional transitory dispositions that integrate a total of 77 articles. All of them aim to fulfil the constitutional dispositions in the frame of the third article of the Politic Constitution of the Mexican United States. With this act, a new educational phase has been opened and it aims to support social, technological, labor, political and economic changes that are happening in the country. To attend to this diversity and bridge these aspirations, the act is essentially focused on keeping the autonomy of higher education centers, promoting equity as a basement for an educational model opened for all, contemplating a compulsory and gradually free educational stage that helps counteracting the high numbers of drop out university and higher education students in Mexico. Additionally, inclusion and excellence are other two big aims this act promotes and, in relation to them, there have been made proposals related to gender, diversity and also accountability, based on that educational quality they aim for. The GHEA is presented as a basic and supportive instrument to make progress in these achievements.

Keywords: Higher Education; compulsory education; free education; equity; Mexico; social inclusion.

1. Introducción

Después de algo más de cuarenta años se aprueba en México una nueva ley de Educación Superior, concretamente la *Ley General de Educación Superior* (LGES), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de abril de 2021, quedando derogada la *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* (DOF, 29 de diciembre de 1978). Ambas tienen en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (DOF, 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en DOF, 11-03-2021) y, más concretamente en el artículo 3º, el marco para su adecuación normativa, desde el que se proyecta un modelo de educación que gobierna desde la autonomía y cuya finalidad principal radica en educar, investigar y difundir la cultura. Dicha reforma se aprobó estando en la presidencia de la república, Andrés Manuel López Obrador, y se gestó tomando como eje transversal la equidad y la justicia educativa (Buendía Espinosa, 2021), bases para establecer el carácter obligatorio y gratuito en todas las etapas educativas, incluida la Educación Superior, donde se alcanzarán de manera gradual.

Mirando hacia la inclusión, la equidad y la cohesión, la *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* ya tuvo entre sus objetivos «...establecer bases para distribuir la función educativa de tipo superior entre la federación, los estados y los municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes con el fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la Educación Superior» (Alcántara y Navarrete, 2014, p. 219). Ante un nuevo escenario, la actual ley abre paso a un tiempo renovado que acoge las necesidades más actuales tanto en el ámbito tecnológico como en el económico, social y educativo, una circunstancia que estimula la implementación de un marco jurídico moderno impregnado de las singularidades del país. Esta estrategia se promovió en 2016 en el *Foro sobre Legislación de la Educación Superior*, organizado entre el Senado de la República, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y, junto a ellos, el trabajo de un grupo de expertos y especialistas en la materia que convinieron en poner en marcha un proyecto de ley que ayudara en la planeación, la coordinación y también la regulación del sistema (ANUIES, 2018). Con esta ley se abren las puertas a una universidad en transformación, a un modelo de enseñanza superior aperturista que sepa dar cauce a las nuevas demandas, muchas de ellas similares a las de otros países de Iberoamérica con los que comparte una determinada agenda. Tal como señalan Álvarez, Fernández Lamarra, García y Pérez Centeno (2020, p. 96), «el proceso de reestructurar la Educación Superior requiere la democratización del conocimiento y un compromiso claro de las instituciones hacia una agenda que valore primeramente la igualdad y la sostenibilidad»¹. Realmente, la Educación Superior es un bien de carácter estratégico, por lo que una nueva ley como esta debe facilitarle la capacidad de estar «... a la altura de las mejores prácticas y estándares internacionales en materia de formación profesional, investigación científica y desarrollo tecnológico» (Fernández Fassnacht, 2017, p. 184). En definitiva, aplicar una herramienta que sea eficaz para la sociedad mexicana apoyada en políticas públicas de rigor y con perspectivas de futuro.

¹ Traducción propia, original en inglés: *The process of restructuring higher education requires the democratization of knowledge and a clear commitment by institutions to an agenda that primarily values equality and sustainability.*

La LGES se encuentra estructurada en siete Títulos que, siguiendo a su vez una subdivisión interna por capítulos, alberga un total de 77 artículos y un apartado final de 21 Transitorios. El Título Primero, *Del derecho a la Educación Superior*, acoge la primera decena de artículos de la legislación, subdivididos en capítulos relativos a las Disposiciones Generales de la legislación y también a los criterios, fines y políticas asociados a ella. El Título Segundo, *Del tipo de Educación Superior*, incluye los 9 artículos siguientes, esta vez englobados en un único capítulo relativo a los Niveles, modalidades y opciones de la Educación Superior. El Título Tercero, *De la Educación Superior en el Sistema Educativo Nacional*, alberga 16 artículos clasificados en tres capítulos: el primero, relativo al Sistema Nacional y los Sistemas Locales de Educación Superior; el segundo, sobre el Fortalecimiento a la ciencia, tecnología e innovación en las instituciones de Educación Superior; y el tercero, acerca de los Subsistemas de la Educación Superior (Universitario, Tecnológico, Escuelas Normales e Instituciones de Formación Docente). El Título Cuarto, *De las acciones, concurrencia y competencias del Estado*, recoge otros 15 artículos esta vez relacionados, por un lado, con las Acciones para el ejercicio del derecho a la Educación Superior (Capítulo I) y, por otro, con la Distribución de competencias (Capítulo II). Los siguientes 11 artículos componen el Título Quinto, *De la coordinación, la planeación y la evaluación*, el cual se estructura en dos capítulos: el primero de ellos relacionado con las Instancias de coordinación, planeación, vinculación, consulta y participación social; y el segundo, con la Mejora continua, la evaluación y la información de la Educación Superior. El Título Sexto, *Del financiamiento de la Educación Superior*, engloba 6 artículos enmarcados en la Concurrencia en el financiamiento. Finalmente, el Título Séptimo, *De los particulares que impartan la Educación Superior*, detalla a lo largo de sus 10 artículos los requisitos y obligaciones de los particulares para impartir docencia en la Educación Superior, el reconocimiento oficial de estas titulaciones y la revisión.

No pasan desapercibidos los objetivos de la presente ley, generosos, a la vez que concretos. El primero de ellos hace referencia a la necesidad de asentar las bases para que el Estado pueda garantizar el derecho a la Educación Superior de la población mexicana. Además de esto, desde los objetivos cuarto y sexto se hace alusión a la búsqueda de una mejora continua con el propósito de alcanzar la excelencia académica, el establecimiento de parámetros de calidad y de financiación pública en la Educación Superior.

2. Educación Superior

Sin perder de vista los matices que en la nomenclatura internacional tienen los conceptos de Educación Superior y Universidad, en el caso de México, la Educación Superior ha tenido una larga trayectoria desde su institución en el siglo XVI, con la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México en 1551 y posterior creación de la Universidad Autónoma de México (UNAM) en 1910 (Cruz López y Cruz López, 2008) hasta llegar al momento actual. Su misión ha sido esencial al igual que lo ha sido su evolución para atender los desafíos que se han ido sucediendo. Pero no es posible entender la enseñanza superior sin valorar el papel que han jugado los movimientos estudiantiles en México, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX (Piñera Ramírez, 2001), o sin reconocer la importancia de las diversas instituciones que integran esta etapa educativa, desde el sistema de Institutos Tecnológicos Regionales, pasando por las Escuelas Normales y las propias Universidades. Tampoco la podemos entender sin previamente conocer el modelo de administración descentralizado que conduce este país, tanto en el

ámbito político como en el educativo. Esta diversidad se aprecia en los 13 subsistemas que han formado parte de la Educación Superior, los cuales «difieren considerablemente en sus estructuras de gobernanza, en sus sistemas de financiamiento y en la influencia del gobierno» (OECD 2019, p. 3). Junto a ello, la autonomía ha marcado considerablemente su modelo de enseñanza superior, que también se refleja en la LGES (2021). En definitiva, con esta nueva legislación, el Sistema Nacional de Educación Superior constituye:

«[...] el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de Educación Superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la Educación Superior». (Ley General de Educación Superior, 2021, Artículo 20)

Se pretende que la Educación Superior suponga: a) el desarrollo integral de la persona, no ciñéndose taxativamente a la mera función formativa; b) formar profesionales con visión científica, tecnológica, innovadora, humanista e internacional, con una sólida preparación en sus campos de estudio, comprometidos con la sociedad y el desarrollo de México; c) promover el aprendizaje a lo largo de la vida; d) fomentar los conocimientos y habilidades TIC para minimizar la brecha digital en la enseñanza; e) coadyuvar a la solución de problemas locales, regionales, nacionales e internacionales, medioambientales; f) preservar, enriquecer y difundir los bienes y valores de las diversas culturas; g) ampliar las oportunidades de inclusión social y educativa; h) desarrollar las habilidades del alumnado de Educación Superior para facilitar su incorporación a los sectores social, productivo y laboral; e, i) impulsar la investigación científica y humanística, el desarrollo tecnológico, el arte, la cultura, el deporte y la educación física, en los ámbitos internacional, nacional, regional, estatal, municipal y comunitario.

2.1. Subsistemas, niveles y estructura de la Educación Superior

Dentro del *Sistema Nacional de Educación Superior* se distinguen varias vertientes o subsistemas: *Subsistema Universitario*, *Subsistema Tecnológico* y *Subsistema de Escuelas Normales y Formación Docente*. El primero de ellos tiene como finalidad la formación integral de las personas, la construcción de saberes, la generación, aplicación, intercambio y transmisión del conocimiento, la difusión de la cultura y la extensión académica a nivel nacional, regional y local, para facilitar la incorporación de las personas egresadas a los sectores social, productivo y laboral. El segundo también busca la formación integral, con énfasis en las ciencias, ingenierías y la tecnología, así como en la investigación. El tercero focaliza esa formación integral en los cinco niveles de Educación Superior, desde el compromiso con la comunidad y la responsabilidad social en beneficio de una sociedad justa, inclusiva y democrática. A ello se une la capacidad de fortalecer y mejorar la educación básica y media superior para lograr la inclusión, la equidad y la excelencia educativa, a la vez que desarrollar actividades de investigación, extensión y capacitación en las áreas propias de su especialidad, conjuntamente a otras instituciones u organismos nacionales e internacionales relacionados con la formación docente y la mejora de su praxis educativa.

En cuanto a su estructura y los niveles que la componen, la Educación Superior mexicana se inicia al finalizar la etapa que la precede (Educación Media Superior). El nivel inicial recoge las titulaciones de *Técnico Superior Universitario* y *Profesional Asociado*,

respectivamente. Las primeras tienen un carácter tanto profesional como académico, pudiendo formar parte del currículo de una titulación de Licenciatura²; mientras que las segundas poseen una clara naturaleza profesional. La Licenciatura constituye el segundo nivel de la Educación Superior y, una vez finalizada, habilita para acceder a las tres posibilidades de estudios de posgrado: Especialidad, Maestría o, incluso directamente, Doctorado (ver Tabla 1). Además, estas titulaciones pueden ser cursadas en distintas modalidades: la escolarizada, cuya principal opción es la docencia presencial; la no escolarizada, a la que se vinculan las metodologías docentes en línea o virtual, abierta y a distancia; la mixta, que supondría un escenario de corte semipresencial; la dual, caracterizada por un equilibrio entre los contenidos teóricos y los prácticos; y finalmente la opción de certificación por examen.

Tabla 1.
Estructura de la Educación Superior mexicana.

Educación Superior	Doctorado			Posgrado
	Maestría	Doctorado		
	Especialidad	Maestría	Doctorado	
	Licenciatura			
	Técnico superior universitario o Profesional asociado			

Fuente: Elaboración propia

2.2. Autonomía y tipos de instituciones en la Educación Superior

La autonomía en la Educación Superior constituye uno de los ejes vertebradores del presente documento, amparado además por la propia *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. En el marco de dicha autonomía se reconoce la libertad que tienen los centros para «definir su modelo educativo, así como su organización interna y administrativa» (artículo 68). A ello se une la participación en programas de ciencia e innovación, en la promoción de la investigación, o en la capacidad de realizar convenios con centros y universidades específicas que favorezcan el desarrollo de la Educación Superior. Esta autonomía de la que gozan las universidades y el resto de las instituciones de Educación Superior engloba cuestiones relativas a su autogobierno, la organización y estructura administrativa y académica, la libertad de cátedra e investigación, las características y modelos educativos, la libertad de examen y libre discusión de ideas, entre otras. Asimismo, se matiza que los centros de formación docente deben contar con la autorización del Estado, además del protocolo que exige los lineamientos de la Secretaría (artículo 69).

Dentro del *Subsistema Universitario* al que anteriormente se ha hecho mención, es posible encontrar diversos tipos de instituciones, la mayoría federales y federativas, cuyas principales diferencias residen en sus niveles de autonomía. En ambos casos habría universidades e instituciones de Educación Superior autónomas por ley, otras constituidas como organismos descentralizados distintos a los que la ley otorga autonomía;

² Similar a la estructura de 1º y 2º ciclo de las titulaciones LRU (Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria) en España.

universidades e instituciones de Educación Superior consideradas como órganos desconcentrados y vinculadas a la Federación; aquellas, a través de las cuales, una dependencia de alguno de los poderes de la Federación imparte el servicio de Educación Superior en forma directa. Sólo en el caso de las federales se incluyen otras distintas a las anteriores y subsidiadas mayoritariamente por la Federación. No obstante, además de las instituciones federales y federativas, al *Subsistema Universitario* también pertenecen las establecidas por los municipios; las organizadas mediante acuerdos federales, federativos o municipales y con comunidades organizadas (Universidades e instituciones públicas comunitarias de Educación Superior); las fundadas por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios (instituciones particulares de Educación Superior de sostenimiento social y comunitario); las creadas mediante convenios o tratados internacionales; y los Centros Públicos de Investigación.

En el *Subsistema Tecnológico*, las instituciones federales y las creadas por particulares son idénticas a las del Sistema Universitario, pero difieren en las federativas que albergan: instituciones de Educación Superior autónomas por ley; instituciones de Educación Superior constituidas como organismos descentralizados (Universidades tecnológicas, Universidades politécnicas, Institutos tecnológicos descentralizados); instituciones de Educación Superior desconcentradas de dependencia hacia poderes de una entidad federativa; instituciones municipales de Educación Superior y aquellas a través de las cuales alguno de los poderes de una entidad federativa imparte el servicio de Educación Superior.

Las escuelas normales públicas y particulares del país, las universidades pedagógicas, las normales rurales y los centros de actualización del magisterio pertenecen, por su parte, al *Subsistema de Escuelas Normales e Instituciones de Formación Docente*.

3. Parámetros sociales, de equidad y calidad

La dimensión social de la Educación Superior, junto al criterio de equidad impregnan buena parte de los objetivos y contenidos de la ley. Desde esta filosofía se menciona el valor que tienen las becas, al ver en ellas una fórmula excelente para alcanzar la equidad en la educación. La ley establece que, en las instituciones particulares, «la suma del número que otorguen no podrá ser inferior al cinco por ciento del total de su matrícula inscrita...» (artículo 70). Las becas serán una herramienta clave para alcanzar algunos de los retos propuestos en materia de obligatoriedad y gratuidad. Además de quedar reflejado en los objetivos, en los dos primeros capítulos, son varios los artículos (1, 4, 5, 7, 8, 10) que se dedican a mostrar la importancia de la participación social en la Educación Superior desde diversas perspectivas. Por un lado, desde una vertiente más normativa, se abarca la igualdad de oportunidades para el acceso a la Educación Superior, la aclamación de su obligatoriedad –sobre la cual se profundiza en apartados posteriores–, e incluso la progresiva cobertura universal de la Educación Superior en términos de gratuidad. Por otro lado, desde un enfoque más social, se le otorga importancia al desarrollo de la identidad propia a la vez que se busca valorar la diversidad y las relaciones interculturales, la responsabilidad ciudadana, la intolerancia ante conductas violentas y discriminatorias a colectivos en riesgo en pro de su dignidad, el desarrollo de habilidades socioemocionales, la perspectiva de género, etc. Con el objeto de propiciar esto mismo, se apuesta por una Educación Superior territorializada que tenga presente los contextos regionales y locales, sus realidades y necesidades. Estableciendo este vínculo entre los diversos contextos y la

Educación Superior se podrá contribuir de forma eficiente al desarrollo comunitario de las diversas regiones y zonas del país.

El capítulo II del Título V ofrece diversas orientaciones centradas en la construcción de una Educación Superior estratégica en desarrollo y que mira hacia el futuro. Para ello se crea un *Programa Nacional de Educación Superior* «que incluya objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas globales para cada uno de los subsistemas educativos...» (artículo 56). Con la mirada puesta en las entidades federativas también se propone un *Programa Estatal de Educación Superior más involucrado en los asuntos de carácter regional y local*. Asimismo se crean los *Sistemas Locales de Educación Superior* que formarán parte del *Sistema Nacional*, y que deberán ser fieles a las legislaciones federativas, teniendo como propósitos: a) contribuir a la consolidación de estructuras, sistemas y procesos para la mejora y la innovación de las instituciones y programas de Educación Superior; b) ampliar la distribución territorial y la oferta de Educación Superior para atender a las problemáticas locales y comunitarias en pro del bienestar de la población; c) fortalecer las capacidades educativas locales y la coordinación con la Federación; d) sentar las bases locales de procesos eficientes y eficaces de planificación, coordinación, participación y vinculación social acorde a esta Ley; e) consolidar los procesos de evaluación y acreditación de programas e instituciones de Educación Superior; f) fortalecer y articular la concurrencia financiera y la distribución de recursos públicos en el ámbito territorial correspondiente; g) coadyuvar a la integración y articulación de espacios locales y regionales de Educación Superior, ciencia, tecnología e innovación; h) estrechar vínculos entre instituciones de Educación Superior y comunidades locales, el entorno social, y sectores sociales y productivos.

Todo esto también se ve incentivado desde las propias competencias del Estado (Título Cuarto) buscando, entre otras cuestiones, garantizar el derecho a la educación en todo el país (artículo 36) y desarrollar programas y modelos educativos basados en principios equitativos, formar equipos multidisciplinarios, mejorar las condiciones de colectivos minoritarios o desfavorecidos y su protección (mujeres, personas residentes en zonas de difícil acceso, etc.), la mejora de la infraestructura y las capacidades de las instituciones, etc. (artículo 37).

En cuanto a los parámetros de calidad, entre las funciones estatales destaca la búsqueda de la mejora de la formación y la capacitación del personal académico de la Educación Superior (artículo 40). Asimismo, para obtener el mayor éxito tanto en el desarrollo como en los resultados, la ley establece dos nuevas instituciones, por un lado, un *Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación* (artículo 58) que tiene entre sus objetivos adecuarse a las características del modelo, pero sin perder de vista la autonomía de sus instituciones ni el papel de las entidades federativas ni la diversidad de subsistemas que comprenden la enseñanza superior. Además, el proceso de evaluación va inexorablemente unido al de planeación que afecta a todos los procesos y resultados, al ámbito externo e interno de las gestiones e instituciones (artículo 60). Con todo, excelencia, formación, fortalecimiento de la docencia y la investigación son valores recurrentes a lo largo de la ley. Por otro lado, se instaure un *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior* que se presenta como una institución de «consulta pública como un instrumento de apoyo a los procesos de planeación y evaluación» (artículo 61). Ambas son relevantes en materia de evaluación y planificación de la enseñanza superior en este país.

El Título Séptimo y último de la ley es el que muestra los aspectos generales que atañen a la enseñanza en las instituciones educativas, el reconocimiento y la validez oficial

de los estudios, así como las obligaciones que tienen los particulares. A lo largo del mismo se avanza sobre el quién, el cómo desarrollan la enseñanza en las distintas instituciones y el valor de las acreditaciones. Para alcanzar y realizar este proceso de reconocimiento y validez de los estudios, la Secretaría adquiere competencias que trasciende la declaración de validez oficial de estudios hacia un reconocimiento a la gestión institucional y excelencia educativa (artículo 72). Para ello, la ley establece en su articulado ocho requisitos los cuales tienen que ver con las personas que lo imparten, con las condiciones de la institución, con las infraestructuras, con los valores, con los principios de igualdad y los derechos humanos, entre otros. Además, los estándares de calidad se plantean más allá de la propia excelencia y el mero prestigio académico, buscándose también incrementar la transparencia, el acceso a la información, la protección de los datos personales y financieros, la participación de la comunidad universitaria y el respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

Sin perder de vista la autonomía, esta circunstancia es extensible a los centros privados, que deben cumplir escrupulosamente los requisitos necesarios para la acreditación y validez de sus estudios. Con este rigor se pretende, por fin, dejar al margen las conocidas «universidades patito» que no cumplen con los estándares mínimos de calidad educativa, lo que interfiere gravemente en la formación de sus estudiantes. En todo este ejercicio deberá primar la responsabilidad ética y buscar un desarrollo sólido del país en todas sus facetas.

4. Planificación, evaluación y financiación

En los tres últimos Títulos de la ley, Títulos Quinto al Séptimo, se abordan los asuntos relacionados con la planificación, evaluación y financiación, tres pilares que contribuyen a la acción más aplicativa de la ley. Para ello y dado el modelo descentralizado que les caracteriza, parece esencial la coordinación de las distintas autoridades, ya sean la federal, las entidades federativas, los municipios o las comunidades académicas. A esta labor de coordinación se une el *Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior* como «órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso para acordar las acciones y estrategias que permitan impulsar el desarrollo de la Educación Superior» (artículo 52), que deja las puertas abiertas a los distintos intervinientes e implicados en la acción educativa y que estimula su modelo de autonomía universitaria. Sus funciones están relacionadas principalmente con los contenidos de los programas que se desarrollan en el marco de la Educación Superior, la formulación de propuestas en el ámbito de la investigación humanística, científica y tecnológica, con crear un hilo conductor con los estudios precedentes, con la movilidad de los estudiantes o con establecer redes entre las instituciones y, todo ello, con la intención de alcanzar una formación integral que sea satisfactoria para los estudiantes. Entre los miembros e instituciones que participan en el mismo, la ley deja constancia tanto de la representación paritaria entre los géneros como de la presencia de las instituciones públicas y particulares de Educación Superior. Ambos aspectos son una muestra del carácter inclusivo que subyace entre los objetivos de la propia ley. Todas estas iniciativas abren paso a un modelo próspero donde «la Universidad que necesitamos en el siglo XXI debe redefinir su rol en la sociedad del conocimiento» (Fernández Lamarra, 2021, p. 107).

Además del *Consejo Nacional* la ley establece la instauración de una *Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior* que contribuya a la «coordinación local

de estrategias, programas y proyectos, así como para la planeación del desarrollo de la Educación Superior» (artículo 54). Esta Comisión, dada las personas que la componen y las funciones que tiene asignada, representa un nexo con la sociedad, con las autoridades educativas locales y con el resto de las instituciones de Educación Superior. Entre sus cometidos prevalecen los procesos de evaluación, de rendición de cuentas, de adecuación de planes y programas de estudio. Se trata, en cierto modo, de crear puentes hacia el mundo laboral, de dar solidez a las instituciones logrando la mejor formación posible o, como señala la OECD (2019), una enseñanza superior que alcance la calidad y la garantía necesarias «para que los estudiantes desarrollen las competencias relevantes para el mercado laboral, a fin de poder lograr unos buenos resultados laborales» (OECD, 2019, p.9). Finalmente, se hace hincapié en que la coordinación entre el *Programa Estatal de Educación Superior*, el Nacional y la *Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior* debe ser plena para alcanzar en tiempo y forma los objetivos previstos.

4.1. Enseñanza Superior obligatoria y gratuita: El respaldo de unos presupuestos

El financiamiento de la Educación Superior (Título Sexto) es otro de los pilares fundamentales que sustenta esta ley. Este apartado se compone de 6 artículos que proyectan la dimensión económica de la ley, esenciales para su buen desarrollo. En cualquier caso, su principal referente es el artículo 3º de la Constitución que, a su vez, refuerza las ideas expresadas a lo largo del articulado. De hecho, la elaboración del presupuesto debe tener en cuenta el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza, además de los criterios de equidad, inclusión y excelencia (artículo 63). Y a ello se unen todos los recursos financieros, humanos, materiales y de infraestructuras que debe asumir el presupuesto asignado.

Ciertamente cabe valorar el carácter obligatorio de esta etapa de Educación Superior y lo que comporta en términos económicos para el presupuesto de este país. En buena medida dicha obligatoriedad tiene su explicación –entre otras– en las cifras que se avanzan en *El Economista*, al señalar el alto grado de deserción que existe en este nivel educativo, que ronda el 8.6 %, lo que supone el 1.6 % más que el histórico de hace diez años (Toche, 2021). Esta circunstancia también ha sido estudiada ampliamente por ANUIES (2012) y refrendada en algunos de sus documentos al dejar constancia del déficit que ocasiona en materia económica, social, cultural, tecnológica y para el desarrollo general y solidez del país, una escasa presencia de estudiantes en esta etapa educativa. Para fortalecer este hecho, la ley establece un fondo federal específico que pueda dar cauce a dicha obligatoriedad, requisito que se contempla en el artículo 64 con la indicación añadida de que ese fondo, de manera anual, quedará recogido en el *Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación* del ejercicio fiscal correspondiente. Al referirse a la gratuidad mencionan cómo va a ser su implementación en el punto II del apartado 3º de los Transitorios donde se subraya que «la gratuidad de la enseñanza superior se implementará de manera progresiva en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023».

Para asignar los recursos financieros a universidades e instituciones públicas de Educación Superior se tendrá en consideración el *Plan Nacional de Desarrollo*, el *Programa Sectorial de Educación* y los *Programas Nacional y Estatales de Educación Superior* pero, además, deberá existir una coordinación estrecha con las autoridades competentes de cada una de ellas y una manifestación clara y transparente de las necesidades financieras, de recursos y oferta educativa, entre otros elementos. Su objetivo será

alcanzar una «participación equitativa en el financiamiento de la Educación Superior» (artículo 65). En general, la financiación, el gasto y apoyo económico de esta etapa educativa necesitan un buen soporte como es: la eficiencia, la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas. En esta línea, el artículo 67 de la ley, a través de 10 puntos, redacta las premisas fundamentales que deberán tener en cuenta las instituciones. Cabe destacar, por un lado, que los recursos ordinarios se dirigen preferentemente a dar cobertura a los asuntos relacionados con la oferta educativa, a la búsqueda de la excelencia, o a fortalecer la investigación, la innovación, el desarrollo tecnológico, así como la carrera docente. Por otro lado, el apoyo de recursos extraordinarios se producirá desde la Federación y las entidades federativas, las cuales contribuyen a la financiación. Este reto lo argumentó hace unos años el Director General del Instituto Politécnico Nacional, Enrique Fernández Fassnacht, al indicar entre las propuestas de financiamiento la necesidad de «promover que las asignaciones presupuestales extraordinarias estén orientadas a recompensar el desempeño verdaderamente sobresaliente de las instituciones o a financiar proyectos innovadores o de un potencial impacto social alto» (Fernández Fassnacht, 2012, p. 193).

Este apoyo económico se sostiene bajo los principios de autonomía, transparencia, rendición de cuentas, equidad e inclusión. Y bajo este marco, el vigésimo de los transitorios formulados en la ley establece la capacidad de recibir donativos que se puedan dirigir a fines relacionados, por ejemplo, con «fortalecer su equipamiento y desempeño educativo». Como apoyo se contempla, tal como señala Fernández Lamarra (2021), impulsar unas políticas compensatorias acordes y ajustadas a la realidad, las cuales son una pieza importante para alcanzar una estrategia de *Educación Superior para Todos* con acceso universal.

Buena parte de estos objetivos ya quedaron reflejados en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, elaborado por la SEP de México. Concretamente, se formulan seis objetivos prioritarios que inciden en garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos, bajo el eje de una educación de excelencia y «...apuntalada en cinco dimensiones esenciales de la calidad estrechamente relacionadas entre sí, que son: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia» (SEP, 2019, p. 18).

5. Conclusiones

A lo largo de esta descripción y análisis de la LGES hemos podido apreciar que existen tres pilares sobre los que se sustenta la ley. El primero está relacionado con el marco institucional que acoge la actividad docente en sus distintas modalidades y opciones de centros, en el valor que conceden a la autonomía de los centros de enseñanza superior, al ámbito personal y administrativo. Un segundo pilar, con base en el desarrollo docente y metodológico, a los que se refieren un amplio número de artículos, los cuales proporcionan información acerca del ejercicio profesional, de los principios, fundamentos y derechos vinculados a la enseñanza. Y, finalmente, un tercero asociado a la financiación que sienta las bases económicas de la ley. Con todo, se divisa una proyección de futuro y de cambio que procura dotar a las instituciones de enseñanza superior de la capacidad, recursos y herramientas suficientes para ser un soporte para la propia sociedad. Esta idea, sugerida por la ANUIES, en su documento sobre la *Visión y Acción 2030*, se siente reforzada con la ley, sobre todo, al considerar que las instituciones de enseñanza superior fortalezcan sus servicios a la sociedad y avancen en actividades que erradiquen

la pobreza, la intolerancia o la violencia, mediante un planteamiento inter y multidisciplinario (ANUIES, 2018).

En esta triada convergen por un lado la calidad educativa con los derechos humanos y la inclusión social. Si hablamos de calidad, varios artículos inciden sobre ella calificándola como la pieza angular en la construcción de este modelo universitario y de enseñanza superior donde la ley se presenta lo suficientemente práctica y aplicativa para dar respuesta a la realidad que marca este país, a su diversidad y también, a los importantes cambios y retos que se están gestando. Se trata de alinear las propuestas de una Educación Superior con los escenarios social, económico y productivo y con los que proyectar el desarrollo de México. Esta perspectiva nos lleva a pensar las conexiones que existen entre los fines y los objetivos de la misma con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Concretamente, en materia de enseñanza superior, en el marco del ODS 4, la meta 4.3 destaca la posibilidad de alcanzar en 2030 «el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria». Ante este desafío, la actual LGES abre un espacio conveniente para ello.

Si el propósito son los derechos humanos y la inclusión, también la ley está impregnada de principios consonantes con ellos y ambos son una parte fundamental de los fines y del modelo de enseñanza que se proclama. Asimismo, el ODS 10 contempla en la meta 10.2 el deseo de «...potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas» de cara a 2030; un reto que articula la ley. Junto a ello, la gratuidad de la enseñanza superior para el curso 2022-2023 constituye una de las mayores críticas a esta ley, ya que no llega acompañada de un presupuesto, lo que probablemente dificultará su desarrollo. A esta circunstancia se refieren, entre otros, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) que destaca el lado más pertinente de la ley ya que «incidirá en el fortalecimiento de la calidad y cobertura de la educación» pero, al mismo tiempo, en su parte más débil, advirtiendo que «sin presupuesto quedará en letra muerta» (Saldaña, 2021, párr. 1.).

Finalmente, la financiación ocupa un lugar muy destacado y valoramos en torno a ella que, en la enseñanza superior, competencia, equidad y autonomía son tres ejes esenciales. A este respecto, el 17 de noviembre de 2020 se llevó a cabo un seminario organizado por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) con el título: «Desigualdades en el acceso a la Educación Superior y poblaciones desfavorecidas en la región de América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia del COVID-19». En él se abordó el acceso de los más desfavorecidos a la Educación Superior y se razonaron diversos argumentos. En este sentido, el Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO IESALC), Francesc Pedró, sostuvo que el gran objetivo era seguir en la senda de democratizar el acceso a la Educación Superior, alertando sobre las condiciones adversas que ha provocado la pandemia de COVID-19 (UNESCO-IESALC, 2020). Este objetivo encuentra en la LGES una respuesta a través del modelo de financiación y del carácter obligatorio y gratuito que se sugiere.

6. Referencias

Alcántara Santuario, A. y Navarrete Cazales, Z. (2014). Inclusión, equidad y cohesión social en las políticas de Educación Superior en México. *RMIE*, 19(60), 213-239.

- Álvarez, M., Fernández Lamarra, N., García, P. y Pérez Centeno, C. (2020). Re-imagining universities to democratise knowledge. En UNESCO, *Humanistic futures of learning. Perspectives from UNESCO Chairs and UNITWIN Networks*, (pp.96-99).
- ANUIES. (2012). *Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la Educación Superior en México*. ANUIES https://visionyaccion2030.anuiem.mx/Vision_accion2030.pdf
- Buendía Espinosa, A. (2021). Caminos y batallas para la equidad en la Educación Superior mexicana: veinte años de políticas y un desafío latente. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 33(1), pp. 262-295
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación (DOF): 05/02/1917; última reforma publicada DOF: 11/03/2021, https://www.uv.mx/legislacion/files/2021/03/Constitucion_Politica-11-03-2021.pdf
- Cruz López, Y. y Cruz López, A. K. (2008). La Educación Superior en México. Tendencias y desafíos. *Avaliação*, 13(2), 293-311.
- DECRETO por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación*, (DOF) 20/04/2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021
- Fernández Fassnacht, E. (2017). Una mirada a los desafíos de la Educación Superior en México. *Innovación Educativa*, 17(74), 183-207.
- Fernández Lamarra, N. (2021). Universidad, calidad y futuro en América Latina. Repensando la evaluación de la docencia desde una mirada innovadora, En N. Fernández Lamarra (Ed.), *Evaluación, desarrollo, innovación y futuro de la docencia universitaria. De la Red Iberoamericana de Investigadores en Evaluación de la Docencia* (pp.95-110). Editorial FEDUN
- LEY para la Coordinación de la Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación*, DOF 29/12/1978. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770363&fecha=29/12/1978
- OECD. (2019). *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309432-en>
- Piñera Ramírez, D. (2001) (Coord.). *La Educación Superior en el proceso histórico de México. Tomo II*. Universidad Autónoma de Baja California, ANUIES.
- Saldaña, I. (2021, marzo 10). Sin presupuesto, Ley General de Educación Superior quedará en letra muerta: Coparmex. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/sin-presupuesto-ley-general-de-educacion-superior-queda-en-letra-muerta-coparmex>

Secretaría de Educación Pública. (2019). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. SEP. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/3046.pdf

Toche, N. (2021, marzo 15). ANUIES respalda la nueva ley General de Educación Superior. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/arteseideas/ANUIES-respalda-la-nueva-Ley-General-de-Educacion-Superior-20210314-0074.html>

UNESCO-IESALC. (2020). *El acceso de los más desfavorecidos a la Educación Superior es un desafío a enfrentar en América Latina y El Caribe*. UNESCO-IESALC. <https://www.iesalc.unesco.org/2020/11/18/el-acceso-de-los-mas-desfavorecidos-a-la-educacion-superior-es-un-desafio-a-enfrentar-en-america-latina-y-el-caribe/>